

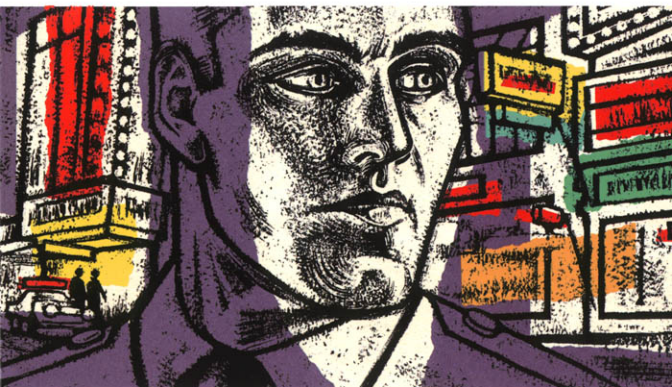


paramètres

Jean-Paul Brodeur

# Les visages de la police

PRATIQUES ET PERCEPTIONS



Les Presses de l'Université de Montréal

# **LES VISAGES DE LA POLICE**

**Pratiques et perceptions**

*Page laissée blanche*

JEAN-PAUL BRODEUR

**LES VISAGES DE LA POLICE**

**Pratiques et perceptions**

**LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Brodeur, Jean-Paul

Les visages de la police : pratiques et perceptions

(Paramètres)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7606-1865-x

1. Police.

2. Police — Pouvoirs.

3. Justice et politique.

4. Police communautaire.

5. Police privée.

I. Titre.

II. Collection.

HV7921.B76 2003 363.2 C2003-940087-5

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2003

Bibliothèque nationale du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2003

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Imprimé au Canada

*Ceci, comme tout le reste,  
à ma femme, Nicole*

*Page laissée blanche*

## INTRODUCTION

La perspective élaborée dans cet ouvrage repose sur deux constats. Le premier : la production de la sécurité n'est pas réductible aux activités de la police publique ; c'est une tâche qui est assumée par un ensemble très ramifié d'agences, qui ne travaillent pas nécessairement en partenariat. Le second : la police publique n'est d'aucune façon réductible à la police en tenue qui patrouille les rues. Tant la sociologie de la police publique que celle de la production privée de la sécurité ont méconnu le second de ces deux constats, sans doute pour la raison que le personnel de sécurité en tenue est à la fois le plus visible et le plus nombreux. En effet, les travaux sociologiques sur la police publique se penchent pour l'essentiel sur les policiers en tenue. De façon symétrique, les premiers travaux sur la sécurité privée ont pris pour objet les activités de gardiennage qui sont assumées par des agents en tenue.

Ces deux observations nous ont conduit à produire ce livre qui présente la variété des modalités de la production de la sécurité, ainsi que les divers visages de la police. L'ouvrage est divisé en quatre parties. La première consiste en une discussion des problèmes de construction d'objet et de méthode sur lesquels se bute l'étude de la police. Le plus considérable de ces problèmes demeure le caractère trop limitatif du trait par lequel on a défini la police, à savoir le monopole de la force légitime. Cette caractérisation de la police s'applique en effet surtout à l'action coercitive de la police en tenue, qui a fait l'objet des travaux les plus nombreux, comme nous l'avons affirmé au départ. Le concept de force ou de

coercition policière devient plus ambivalent dès que l'on tient compte des activités d'autres producteurs de sécurité, comme les enquêteurs, les agents des services de renseignement et, enfin, tout le secteur privé. Le but de cette première partie de l'ouvrage est de souligner la complexité de cette notion du monopole de la force légitime, sans toutefois proposer qu'on en fasse complètement l'économie.

Ces constats initiaux ayant été posés, nous passons aux diverses composantes de l'assemblage policier. La police en tenue est, bien sûr, la composante incontournable. La seconde partie de l'ouvrage, la plus longue, est donc surtout consacrée à la police en tenue. J'ai abordé celle-ci par le biais des réformes de la police les plus récentes. Ces réformes ont produit deux modèles qui ont d'abord été confondus. Le premier modèle est celui de la « police de communauté » (*community policing*), qu'on désigne de façon croissante comme police de proximité dans les pays francophones. Le second modèle est celui de la police de résolution de problèmes (*problem-solving policing*), que nous considérons comme une police d'expertise, dont l'action est informée par l'utilisation du renseignement.

Si ces deux modèles ont été à l'origine confondus, ils se sont progressivement démarqués l'un de l'autre ; la police d'expertise semble maintenant se détacher de leur matrice commune. Cette différenciation progressive de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes est un processus complexe qui s'est déroulé pendant plusieurs années. En effet, les polices anglo-saxonnes ont commencé à se réformer dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, en 1945. On peut distinguer trois moments dans ce mouvement de réforme. On a d'abord créé une appellation — la « police de communauté » — sous laquelle on a rangé sans grand discernement toutes les variantes des réformes de la police. Le chapitre 3 de cet ouvrage rend compte de cette première étape de la réforme. Les réformateurs se sont ensuite demandé de manière inquiète si la police de communauté ne se résumait pas à la simple adoption d'un nouveau terme de vocabulaire — certains diront d'une nouvelle rhétorique — plutôt qu'au développement de nouveaux modes d'intervention, où se côtoieraient des stratégies comme la police de communauté, la police de résolution de problèmes et une police de tolérance zéro de plus en plus intensive. On a alors pris conscience que ces stratégies coïncidaient de moins en moins. Les chapitres 4 et 5 font état de ces tiraillements. Finalement, ces divers styles d'intervention vont acquérir leur autonomie, comme le montre de

façon explicite le chapitre 6. Le repérage attentif des métamorphoses du mouvement de réforme de la police publique en tenue est essentiel à l'intelligence de la conjoncture policière actuelle.

La troisième partie du livre porte sur la police en civil et, de façon plus particulière, sur les services de renseignement et de sécurité. Notre travail au sein de diverses commissions judiciaires d'enquête nous a permis d'avoir accès à des informations sur ces services, qui sont légalement protégées par le secret. Les trois thèmes que nous abordons dans cette partie sont la confidentialité institutionnelle qui recouvre les opérations de ces services, la possibilité de conduire ces opérations en conformité avec la légalité et le chevauchement croissant du travail politique de la haute police et de celui de la police de la délinquance de droit commun. Ces questions ont une résonance nouvelle depuis les attentats commis contre les États-Unis, le 11 septembre 2001.

La dernière partie de l'ouvrage porte sur la sécurité privée. Le thème qui est privilégié est celui du passage de la police de gardiennage à la police de surveillance technologique, qui procède à l'intégration des équipements consacrés à la gestion du risque.

Deux *leitmotive* parcourent cet ouvrage. Le premier est la conscience de la diversité des visages de la police et des modalités de la production de la sécurité ; elle est une conséquence de la mise en cause de la notion du monopole de la force légitime. La position de force du chercheur qui privilégie la coercition dans sa construction de l'objet-police est qu'elle lui fournit un concept intégrateur qui lui permet à première vue de subsumer la disparité des activités policières sous une catégorie de pensée homogène. En dépit de notre reconnaissance de la place inexpugnable de la contrainte physique dans l'étude de la police, nous demeurons sceptique quant aux vertus d'intégration du concept de force en ce qui concerne l'activité policière. Le prix de ce scepticisme est la désintégration de l'objet-police dans un assemblage de pièces dont rien n'assure qu'elles se recomposent au sein d'un appareil cohérent. L'évaluation de la possibilité de produire une théorie de la police qui soit à la fois compréhensive et unifiée est le pendant immédiat de la critique du rôle théoriquement fondateur de la notion de force ; nous effectuerons cette évaluation dans la conclusion de ce livre.

Le second *leitmotif* se fait entendre le plus fortement dans le chapitre 4, intitulé « Policer l'apparence ». Les travaux sur l'insécurité ont souligné

que celle-ci reposait pour l'essentiel dans ce qui se donnait à la perception du public, déstabilisé avant tout par ce qu'il voit, par ce qu'il entend et par ce qui lui est imposé comme une réalité seconde par les médias de masse, surtout par la télévision. Or, le règne du perceptible est davantage constitué par des désordres dans l'espace public que par des crimes qui, si l'on fait abstraction de la délinquance de sang fortement médiatisée, se produisent en secret. Pour prendre un exemple, la violence familiale existe depuis toujours, mais c'est seulement maintenant, alors que les secrets de famille font la manchette des journaux, qu'elle nous interpelle de façon dramatique et que nous en prenons la mesure réelle. C'est pourquoi l'action policière est par principe une relation redoublée avec le visible : la police veut agir sur qui se donne à voir en affichant sa propre présence et, au besoin, en montrant ses armes. Les campagnes actuelles contre les formes qu'on pourrait estimer les moins prédatrices de la délinquance — l'errance des sans-abri, la prostitution de rue, la turbulence des jeunes — sont enclenchées en grande partie parce que cette déviance est devenue insupportablement visible. L'une des tâches cruciales de la police est précisément de régir la scène de l'apparence et de refouler dans les coulisses les personnages dont on ne supporte pas la vue, parce qu'ils nous renvoient à nos insuffisances et soulignent les carences de notre solidarité.

Plusieurs chapitres de ce livre ont été publiés antérieurement sous d'autres formes (par exemple en anglais), souvent difficilement accessibles au lecteur francophone. Leur contenu a été intégré à cet ouvrage en fonction de leur insertion dans son dessein d'ensemble. Les chapitres initialement publiés en anglais n'ont pas tant été traduits que réécrits par nos soins. Il s'agit donc dans tous les cas de versions refondues qui présentent des développements inédits. Tous les chapitres du livre sont synthétisés dans divers tableaux et figures qui en soulignent les articulations et en prolongent le sens.

Pour faciliter la tâche du lecteur, nous avons regroupé les références aux ouvrages cités à la fin du livre. Cette opération banale ne mériterait pas d'être mentionnée, si elle ne nous avait fait prendre conscience de la place prépondérante de la littérature de recherche anglo-saxonne parmi les ouvrages cités. Étant moi-même francophone et ayant écrit cet ouvrage en français pour un public qui communique dans cette langue, ce constat m'a réveillé de mon sommeil dogmatique, pour reprendre la formule du philosophe Kant à propos des travaux de Hume.

Cette situation s'explique par le développement asymétrique de la recherche sur la police. Dans la francophonie, les travaux sur la police n'ont pris leur véritable essor que depuis peu, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure de Paris ayant donné, dans les premières années suivant sa fondation en 1989, une impulsion notable à ces travaux. Au Québec, par exemple, l'ouvrage de référence sur la police a longtemps été celui de Guy Tardif (1974), qui est un examen des relations entre la police et l'autorité politique dans un contexte municipal<sup>1</sup>. En France, la sociologie de la police a été le parent pauvre des études sociologiques, si on fait exception des travaux pionniers comme ceux de Demonque<sup>2</sup> (1983), de Levy (1987), de Monjardet, Chauvenet, Chave et Orlic (1984), de Prévost (1989) et de Souchon (1982). Par contre, la période qui a suivi 1990 a été riche en travaux importants et diversifiés<sup>3</sup>. Nous espérons que notre ouvrage poursuivra sur cette lancée et réaffirmera que la police n'est pas un objet indigne de la réflexion des sciences sociales.

### Remerciements

Je tiens d'abord à remercier les collègues de l'École de criminologie qui m'ont encouragé à faire ce livre, au premier chef, les professeurs Denis Szabo, Maurice Cusson et Pierre Landreville. Je tiens ensuite à remercier de façon toute spéciale mon collaborateur, Stéphane Leman-Langlois et mon assistante Geneviève Ouellette, sans qui la réalisation de ce livre n'aurait pas été possible. Grâce aux suggestions de Mme Florence Noyer des Presses de l'Université de Montréal, le manuscrit original a été notablement amélioré. Je lui en suis reconnaissant.

J'aimerais pouvoir remercier en mentionnant leur nom tous ceux qui m'ont assisté dans la poursuite de ces recherches et qui, comme tous les étudiants à qui j'ai enseigné ces matières, ont contribué largement à l'élaboration de mes idées. Comme mes recherches et mon enseignement s'étendent sur plus de 30 ans, il m'est impossible de nommer tous ceux qui y ont contribué. Qu'ils reçoivent tous le témoignage de ma reconnaissance la plus vive. Il m'est toutefois impossible de ne pas mentionner mes collègues de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (Paris) et ceux du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), rattaché au CNRS. J'ai trouvé parmi ces collègues, en particulier auprès de Dominique Montjardet, René Lévy, Frédéric Ocque-teau et Philippe Robert des interlocuteurs attentifs et stimulants pour le

développement de mes recherches. L'amitié de Michel Wieviorka, ainsi que le dialogue que nous poursuivons depuis de nombreuses années, m'ont été d'un précieux soutien.

Finalement, il me faut remercier le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada et la Fondation canadienne Donner pour l'appui important qu'ils ont apporté à mes recherches.

## Notes

1. Les travaux québécois sur la police ont été recensés par Brodeur (1994b) et par Limoges (1985). Une grande partie de ces travaux se présente sous la forme de rapports produits par les gouvernements québécois et fédéral, et de productions universitaires (mémoires de maîtrise et thèses de doctorat).
2. Comme il est bien connu des chercheurs, Pierre Demonque est un pseudonyme de Dominique Monjardet.
3. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer les ouvrages suivants, parmi lesquels les travaux d'histoire et de sciences politiques figurent en bonne place : Bergès (1995), Berlière (1996), Berlière et Peschanski (1997), Bigo (1996), Body-Gendrot (1998), Bruneteaux (1996), Chalom et Léonard (2001), Gleizal (1993), Gleizal, Gatti-Domenach et Journès (1993), Jobard (1999), Kalifa (2000), Lagrange (1995), L'Heuillet (2001), Loubet del Bayle (1992), Monet (1993b), Monjardet (1996), Mucchielli (2001), Ocqueteau (1992; 1997), Robert (1999) et Roché (1996; 1998). Les deux tiers de ces ouvrages ont été publiés à partir de 1995. Plusieurs abordent la police de manière incidente à partir de recherches sur l'insécurité, la violence et l'incivilité.

PREMIÈRE PARTIE

---

**LE MONOPOLE DE LA FORCE**

*Page laissée blanche*

# 1

## MYTHES ET RÉALITÉS DE LA POLICE

De même que la criminalité est la part de la déviance qui reçoit le plus d'attention de l'opinion publique et de ceux qui la façonnent, la police est l'agence de contrôle social dont l'action est la plus visible et la plus dramatisée. Cette première homologie n'est en réalité que l'un des indices d'un phénomène beaucoup plus général et qui nous servira parfois de fil d'Ariane dans notre enquête sur les appareils policiers. Comme l'ont souligné avec force des auteurs comme Donald Black (1983) et Peter Manning (1980), la criminalité et l'action déployée par l'État pour la contrôler peuvent être unies au niveau de correspondances de structure si systématiques qu'elles paraissent souvent n'être que des images inversées l'une de l'autre. Ce dernier énoncé, dont nous fournirons plusieurs illustrations, doit s'entendre dans son sens descriptif et n'implique en lui-même aucun jugement de valeur sur les opérations de la police.

À titre d'illustrations initiales des correspondances auxquelles nous venons de nous référer, nous formulerons trois propositions relatives à la connaissance que l'on peut tenter d'acquérir de la police et de la criminalité.

Notre première proposition se formule comme suit : comme le comportement criminel, l'action policière est un objet qui oppose une résistance délibérée au projet de connaître. Cette résistance est d'une nature profondément différente des obstacles auxquels les efforts pour constituer un

savoir dans les sciences de la nature et dans la plupart des sciences humaines sont confrontés : l'action policière, comme la délinquance, n'est pas un objet qui est *disponible* pour la théorie. Non seulement se dérobe-t-elle à la connaissance<sup>1</sup> mais, à la différence, cette fois, du comportement illégal, cette dérobade est parfois institutionnalisée par des législations comme la *Loi sur les secrets officiels*, qui préservent la confidentialité des opérations.

Notre seconde proposition désigne l'un des risques inhérents à l'étude des appareils policiers. À l'instar de Michel Foucault (1975), on a souvent dénoncé la fonction de diversion que remplit l'amplification des répercussions de la criminalité traditionnelle dans la presse, dans le discours politique et dans les idéologies qui légitiment et réclament un accroissement de la sévérité et de la fréquence des châtiments<sup>2</sup>. Philippe Robert et ses collaborateurs (1978 ; 1980) ont réussi à montrer que les coûts tant économiques que sociaux de cette criminalité stéréotypée étaient sans commune mesure avec l'importance de ceux qu'engendrent des illégalités moins bruyantes, comme la fraude fiscale ou la délinquance d'affaires. Des réserves analogues doivent être opposées à l'octroi précipité d'un privilège exclusif à l'étude de l'appareil policier public, qui n'est que le plus visible de nos systèmes de contrôle. On aurait tort de croire qu'il est le seul, et surtout de postuler sans autre forme d'examen qu'il est le plus pénétrant. Par exemple, le contrôle exercé par la police sur les jeunes est négligeable par rapport à l'impact de l'encadrement que leur fournit l'appareil scolaire.

Notre dernière proposition préliminaire dicte la nature de la démarche que nous suivrons dans ce chapitre. Tant par rapport à la police que par rapport à la criminalité, il existe un écart considérable entre les résultats de la recherche et les évidences d'un sens commun constamment dévoyé par les médias de masse. L'action policière, comme la criminalité, s'offre à la perception à travers une mise en scène dramatique qui la travestit plus qu'elle ne la révèle. C'est pourquoi nous tâcherons davantage de défaire certains préjugés qui se sont montrés, selon nous particulièrement persistants, qu'à retracer dans le détail l'évolution de la culture savante sur la police, culture dont les prémisses ne sont pas partagées par le public.

Nous n'en ferons pas moins état, dans la première section de ce chapitre, des tendances les plus significatives de la recherche. Cependant, nous nous attacherons plus longuement par la suite à réfuter un certain

nombre d'affirmations répandues sur la police et dont la teneur nous paraît relever davantage d'une mythologie que d'un savoir critique. Dans la dernière partie, la plus élaborée, nous nous efforcerons de substituer aux positions critiquées des orientations plus prometteuses.

### LES TENDANCES DE LA RECHERCHE

Il n'est pas nécessaire de se livrer à des calculs bibliographiques complexes pour affirmer avec une relative certitude qu'il n'y a pas de groupe professionnel qui ait fait l'objet d'autant d'études que les policiers. Une bibliographie exhaustive des écrits sur la police comprendrait plusieurs tomes de quelques centaines de pages. La partie la plus considérable de ces travaux a été effectuée dans les pays anglo-saxons et en particulier aux États-Unis, où l'extrême décentralisation des corps policiers, qui excédaient le nombre de 40 000<sup>3</sup> dans les années 1950, a grandement favorisé les premières mises en chantier d'études empiriques. Pour peu qu'ils aient été persévérants, les chercheurs ont toujours fini par trouver un corps policier prêt à les accueillir, alors que la pénétration au sein d'une grande bureaucratie d'État comme la Police nationale française a longtemps été soumise à des contraintes apparemment insurmontables<sup>4</sup>.

L'espace nous manque pour présenter une revue systématique des très nombreux travaux publiés sur la police et nous renvoyons le lecteur à Cyrille Feynaut et Lode van Outrive (1978), à Ruben Rumbaut et Egon Bittner (1979) et à Lawrence Sherman (1980 ; 1986 et 1997) ; ces auteurs ont produit de solides analyses de la littérature de recherche. Pour ce qui est des instruments bibliographiques, mentionnons Clifford Shearing, Jennifer Lynch et Catherine Matthews (1979) pour le Canada, Jack Whitehouse (1980) pour les États-Unis et Marcel Le Clère (1980) pour la France et l'Europe. On consultera également avec profit les *Abstracts on Police Science (Police Science Abstracts, à partir de 1980)*, publiés par la maison Kluwer (Pays-Bas) depuis 1973.

### Deux constantes : l'accent sur la violence et le maintien de l'ordre

Il existe deux prises de position qui sont demeurées relativement inchangées depuis les débuts de la recherche empirique sur la police, que l'on peut situer aux États-Unis vers 1950, avec les travaux de William Westley sur le corps de police de la ville de Gary, dans l'État de l'Indiana<sup>5</sup>.

La première d'entre elles propose l'établissement d'une relation constitutive entre le travail policier et les notions de violence et de coercition. Le caractère propre de cette relation entre la police et sa clientèle est sa symétrie ou, encore, sa réciprocité : les policiers étudiés par Westley (1970), et plus tard par William Ker Muir (1977) et plusieurs autres, *perçoivent* les situations au sein desquelles ils interviennent comme empreintes d'une menace qui leur serait faite ; de façon réciproque, toute une tradition sociologique américaine, dont l'un des représentants les plus actifs est Egon Bittner (1980a ; 1980b), voit dans le recours à la force coercitive le trait définitoire de la fonction policière<sup>6</sup>. En France, Loubet del Bayle (1981), qui reprend la tradition weberienne, voit également dans la police l'appendice coercitif de l'État. Cette idée, est-il besoin de le mentionner, a reçu l'assentiment des criminologues radicaux qui se sont exprimés sur la fonction policière dans des recueils de textes colligés par Platt et Cooper (1974) et par le *Center for Research on Criminal Justice* (1976).

La seconde des constantes que nous avons relevées s'exprime dans la négation soutenue que le rôle *essentiel* (ou principal) de la police, qu'on l'envisage en théorie ou en fait, soit de réprimer la criminalité. Le mandat de la police résiderait dans le maintien de l'ordre, cette dernière notion étant malheureusement entendue dans un sens assez diffus. L'un des premiers et des plus énergiques défenseurs de cette idée est James Q. Wilson (1968 ; Wilson et Kelling, 1982) ; elle a par la suite été reprise avec vigueur par Peter Manning (1977 ; Manning et van Maanen, 1978), l'un des chercheurs américains les plus influents, et par des théoriciens britanniques comme John Alderson (1979) et Peter Evans (1974). Les études empiriques conduites sur l'emploi effectif du temps de travail par la police apportent une confirmation réitérée de la thèse de Wilson<sup>7</sup>.

On ne peut s'abstenir de remarquer l'existence d'une certaine tension entre les deux constantes dont nous venons de faire état. L'insistance sur la part de la violence et du danger dans la définition du contexte de l'intervention policière semblerait impliquer que ce contexte est de nature criminogène, sinon criminelle. Or, c'est très précisément cette implication que nie la seconde des constantes de la recherche, ce qui a pour conséquence que la légitimité du recours à la force par la police est remise en question.

## Le développement des études historiques et comparatives

L'une des tendances les plus prometteuses de la recherche sur la police réside dans la recrudescence de l'intérêt pour les études historiques et pour les analyses comparatives. Comme l'indique la réimpression récente d'ouvrages classiques, comme ceux de Pierre Clément (1978 [1866]) et de Marc Chassaigne (1975 [1906]), de même que la somme des sources textuelles et des travaux énumérés dans la bibliographie de Le Clère (1980), l'importance d'appliquer l'approche historique dans les études sur la police a depuis longtemps été reconnue, particulièrement en France. L'un des résultats féconds de l'impact du marxisme sur la criminologie aura été de réactiver l'intérêt pour les recherches historiques sur le contrôle social. Nous avons été témoins, à partir de 1975, de la publication d'une floraison d'ouvrages majeurs, comme les études d'Iain Cameron (1981) et d'Allan Williams (1979) sur la police française de l'Ancien Régime et celle de George Leggett (1981) sur la *Tchéka* soviétique. En Angleterre, Tony Bunyan (1976) a renoué avec une tradition d'ouvrages historiques sur la police qui remonte à Leon Radzinowicz (1956) et Thomas Critchley (1967). Des études plus brèves se sont multipliées, comme la monographie de Suzanne Pillorget (1978) sur Feydeau de Marville<sup>8</sup>, les textes réunis dans Jacques Aubert et coll. (1979), les travaux de Sidney Haring (1976) sur le développement de l'institution policière aux États-Unis et, enfin, ceux de Sydney Haring et Lorraine McMullin (1975) sur l'histoire de la police de Buffalo (États-Unis). Au Canada, les travaux de Lorne et Caroline Brown (1978), ainsi que ceux de Roderick MacLeod (1978), montrent qu'il est possible de traiter de l'histoire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) d'une manière autre qu'hagiographique. Jean Turmel (1971 ; 1974) a produit une esquisse de l'histoire de la police de Montréal, qui demeure utile.

L'extension du champ de la recherche dans le temps s'est également accompagnée de son élargissement dans l'espace. Nous nous limiterons à ne mentionner à cet égard que l'impulsion qu'a apportée aux travaux comparatistes sur la police la publication des recherches de David Bayley (1969 ; 1979a) sur les services orientaux (police indienne et police japonaise)<sup>9</sup>.

## La déterritorialisation de l'objet-police

Le personnel d'un corps de police est en très grande partie composé de policiers en tenue, affectés pour la plupart à des tâches de patrouille. Il arrive même que de petits corps n'aient pas d'enquêteur à leur service et qu'ils doivent faire appel à des voisins plus importants lorsqu'il est nécessaire d'effectuer une enquête dans leur juridiction. Cette importance quantitative des patrouilleurs s'est reflétée dans les premières études empiriques sur la police, dont nous avons déjà dit qu'elles avaient porté, comme celle de Westley, sur de petits services de police. L'étude classique d'Albert Reiss (1971) a porté sur de grands corps policiers urbains aux États-Unis, mais son objet privilégié est toutefois demeuré le patrouilleur en uniforme. Cette circonscription de l'objet-police dans un groupe relativement homogène (les patrouilleurs) a eu des conséquences importantes.

Elle a d'abord créé la croyance en la possibilité de produire une théorie *intégrée* de la police, l'homogénéité de l'objet retenu se réfléchissant dans l'unité de la théorie. Cette délimitation de l'objet a ensuite déterminé le privilège accordé aux tâches de maintien de l'ordre et de la paix<sup>10</sup> dans l'identification de la nature de la fonction policière : à première vue, le maintien de l'ordre est effectivement ce qui caractérise le poids des interventions du patrouilleur. Elle a enfin donné naissance à cette assez curieuse notion de « sous-culture policière », qui n'est en réalité qu'un redoublement ethnologique naïf du caractère uniforme du groupe étudié<sup>11</sup>.

Or, à partir du milieu de la dernière décennie, on a assisté à une très importante déterritorialisation de ce qui constituait l'objet privilégié des recherches empiriques sur la police. Cet éclatement du champ a principalement consisté dans l'appréhension de nouveaux objets, notamment :

- *les escouades d'enquêteurs*, qui ont constitué la matière des importants travaux de Greenwood (1975) et de son équipe de la Rand Corporation, de ceux de Sanders (1977) et, pour le Canada, de ceux d'Ericson (1981) ;
- *les services politiques de sécurité de l'État*, sur lesquels de vastes enquêtes gouvernementales — les Commissions Church et Pike aux États-Unis et les Commissions Keable, Kreever et McDonald au Canada, pour n'en énumérer que quelques-unes — ont jeté une lumière crue sur le sujet et leurs révélations ont donné lieu à une importante littérature ;

- *les informateurs réguliers et les autres auxiliaires souterrains de la police*, qui ont été le sujet d'un véritable travail de pionnier de la part de l'Américain Gary Marx (1974 ; 1980 ; 1981) ;
- *les agences de sécurité privée*, sur lesquelles une équipe de chercheurs regroupés autour de Clifford Shearing, du *Centre of Criminology* de l'Université de Toronto, travaille de façon particulièrement soutenue.

Nous examinerons plus loin si cette prise en charge de nouveaux objets ne contraindra pas les chercheurs à modifier l'allure générale de leurs théories sur les appareils policiers. On peut d'emblée répondre par l'affirmative à au moins un des aspects de cette question. Lorsque la patrouille formait l'objet privilégié des recherches sur la police, un certain consensus s'était formé pour concevoir cette dernière comme un service *réactif*, dont l'intervention était déterminée de l'extérieur. Ce consensus est maintenant remis en cause, l'étude de la *mobilisation* policière — ce qui déclenche l'intervention de la police — requérant maintenant de façon croissante l'attention des chercheurs.

### **Un changement de perspective : la police comme accomplissement de la légalité**

Nous ne procéderons, à ce stade de l'exposé, qu'à une brève discussion d'un point, à notre avis fondamental, sur lequel nous comptons revenir plus loin dans ce chapitre.

Au cours des années 1950 et 1960, plusieurs des travaux sur la police effectués par des juristes comme Kenneth Davis (1969 ; 1975), Jerome Hall (1953 ; 1960) ou Wayne La Fave (1965) se sont inscrits dans la foulée d'un article très influent de Herbert Packer (1964), qui proposait de faire la distinction entre deux paradigmes de l'application de la loi (criminelle). Un premier paradigme, baptisé le « modèle du contrôle de la criminalité » (*crime-control model*), était caractérisé par le primat que le système de la justice pénale accordait à l'*efficacité* de son fonctionnement aux dépens du respect de la procédure légale garantissant les droits individuels ; le second paradigme, désigné comme le « modèle du respect de la procédure » (*due-process model*), se définissait, comme son nom l'indique, par la primauté du droit des gens sur la fonctionnalité bureaucratique. Or, la police est alors apparue aux chercheurs comme le prototype d'une institution qui opérait selon le modèle du contrôle de la criminalité et qui usait de la

discrétion dont jouissaient ses membres pour rendre une justice expéditive et relativement indifférente aux droits légaux de sa clientèle. L'ouvrage classique de Jerome Skolnick, *Justice without Trial* (Justice sans procès [1966]) est l'illustration la plus éloquente de cette perspective qui opposait systématiquement le dérèglement des opérations policières aux exigences méconnues de la lettre (et de l'esprit) de la loi. Des concepts tels que ceux de discrétion policière et de discrimination envers les minorités se voyaient octroyer un statut prépondérant dans ces recherches.

Or, cette perspective a été par la suite vigoureusement remise en question, comme en témoignent des travaux aussi différents que ceux de Donald Black (1980), de Doreen McBarnet (1979) et des criminologues qui s'inspirent du marxisme. *La dichotomie établie initialement entre la légalité, prétendument favorable aux droits des personnes, et l'exercice discriminatoire du pouvoir policier est révoquée au profit de la reconnaissance capitale qu'au lieu de garantir les droits en limitant le pouvoir policier, la loi amplifie ce dernier en cautionnant son débordement. Loin donc d'affronter la lettre de la loi, le pouvoir de la police s'y adosse.* Dans un ouvrage sur la police qui a fait date, Black (1980, p. xi et 2) définit le travail policier comme une instance de la loi elle-même. La police n'a pas besoin de se mettre « au-dessus des lois », car celles-ci lui sont d'emblée favorables.

## FRAGMENTS D'UNE MYTHOLOGIE

Nous commencerons d'abord par préciser que la plupart des fragments que nous décrirons dans les prochaines pages ne composent pas exclusivement une mythologie policière que l'on pourrait qualifier de populaire. Certaines des positions dont nous ferons la critique sont parfois adoptées autant par des chercheurs que par des personnes qui ne possèdent pas d'expertise sur les questions policières. Cette remarque s'applique de façon particulière à la première des positions que nous interrogerons.

## Une théorie unidimensionnelle de la police

Nous reprenons d'abord une idée dont nous avons précédemment dit qu'elle nous servirait de fil d'Ariane, à savoir les homologies de structure entre la criminalité et le contrôle social tel qu'il est exercé par la police. Nigel Walker (1977) remet en question de façon convaincante la possibilité de produire une théorie criminologique générale qui s'appliquerait à toutes

les formes de déviance, celles-ci étant trop hétérogènes pour recevoir le même type d'explication. Ce constat fondamental de Walker peut aisément être reporté sur la sociologie de la police, dont nous doutons qu'elle puisse produire une théorie générale qui rendrait compte de façon unilatérale de toutes les manifestations de la réalité policière. Il importe en effet de faire la distinction entre au moins trois paliers de réalité afin de percevoir la diversité de ces manifestations.

Le premier palier, le plus abstrait, est constitué par la notion même ou le concept de police et son champ de référence. Lorsqu'elle a commencé à être plus fréquemment employée en France, vers le début du XVII<sup>e</sup> siècle, l'expression « police » coïncidait avec « gouvernement »<sup>12</sup> et désignait toute façon contraignante de structurer l'espace social. La notion de police est aujourd'hui encore imprégnée par sa généralité originelle et recouvre en puissance toutes les formes de l'autoritarisme<sup>13</sup>. La diversité et la complexité des manifestations de l'autoritarisme interdit qu'on les réduise à une essence commune.

Le deuxième palier de réalité, qui nous rapproche peu à peu du concret, est celui du prédicat — du qualificatif de policier ; son emploi le plus exemplaire consiste à le joindre au substantif « État » pour former la redoutable expression « État policier ». Le qualificatif de policier semble alors moins général que la notion précédente de police, car il distingue, parmi les mesures gouvernementales, celles qui sont d'une nature répressive et qui ont explicitement pour fin de perpétuer par la terreur ou l'intimidation la domination d'un groupe sur tous les autres. Il est toutefois capital de remarquer à cet égard que l'asservissement des membres du corps social est alors produit par l'action d'une *pluralité* d'appareils policiers, dont rien ne garantit qu'ils soient de même nature. Le dispositif policier mis en place par l'Allemagne nazie, pour prendre un exemple connu, était composée de pièces relativement disparates, comme la *Waffen* des SS, la *Gestapo* et la police judiciaire, qui continuait d'opérer comme sous la république de Weimar<sup>14</sup>. Or, il est très douteux qu'un appareil complètement militarisé comme la *Waffen* des SS, une agence politique de sécurité d'État comme la *Gestapo* et un service traditionnel de police judiciaire possèdent suffisamment de traits en commun pour être uniment désignés, d'une autre façon que verbale, par le prédicat de policier.

Au troisième palier, la réalité policière est enfin constituée par l'existence concrète des corps policiers. Or, si nous considérons le type de

corps policier qui opère dans des sociétés occidentales comparables à la nôtre, le phénomène le plus saisissant est ici l'extrême diversité des tâches qui lui sont attribuées, cette variété d'attributions étant par surcroît modalisée par leur théâtre d'opération (un grand corps policier urbain est une organisation qui diffère profondément d'un petit corps opérant dans un milieu rural, où il assume, entre autres, les fonctions de service d'incendie). Cette diversité n'est pas telle qu'on ne puisse au moins tenter de formuler quelques énoncés généraux sur les caractéristiques des corps policiers. Elle interdit toutefois qu'une sociologie de la police adopte une attitude réductrice, espérant décomposer la complexité de son objet en quelques dimensions simplificatrices. Comme le remarque avec justesse Otwin Marenin (1982), on ne voit pas comment l'application des règlements de la circulation s'intègre au cadre présumé d'une stratégie de mise en tutelle du prolétariat.

Au terme de notre examen des niveaux de réalité que nous avons distingués, nous parvenons à la même conclusion quant à la nécessité de concevoir la sociologie de la police comme une entreprise ouverte et pluridimensionnelle. Cette conclusion s'impose de façon d'autant plus impérieuse que la réalité policière intégrale est constituée de la somme de ces trois paliers.

### **Un monopole problématique : celui de la violence**

Il est une affirmation sur la police que l'on entend si souvent qu'elle est maintenant devenue un truisme jamais remis en cause. Nous en avons fait état dans notre brève revue de la littérature : la police serait censée disposer du monopole légal du recours à la violence physique. Ce monopole distinguerait la police des autres appareils d'État et constituerait la spécificité de cette institution. Cette concession d'un monopole nous semble hâtive et elle exprime une prise de position qu'on peut contester de plusieurs façons.

Il existe d'abord au sein du système de la justice pénale d'autres fonctionnaires qui sont légalement habilités à user de coercition physique contre autrui bien que leur juridiction soit étroitement circonscrite : les gardiens de prison. On sait en outre qu'un nombre croissant d'employés d'agences de sécurité privée et de constables spéciaux de toutes sortes sont autorisés à porter et, dans certaines situations, à utiliser des armes.

Certaines agences de sécurité privée sont spécialisées dans l'utilisation de chiens, bêtes entraînées à devenir absolument féroces, pour intimider des groupes de manifestants et, en particulier, des groupes de grévistes.

Ces remarques sont tellement obvies qu'on s'étonne de devoir les faire. On pourrait nous rétorquer que les groupes mentionnés appartiennent à des services parapoliciers dont le lien avec le monde de la justice pénale est immédiat. Le monopole légal de l'exercice de la violence demeurerait l'apanage du système de la justice pénale, sinon de la police. Or, cette thèse est fautive, même quand elle est rapportée de façon weberienne à l'État considéré dans son ensemble.

Comme l'a remarqué Bittner (1980b, p. 8), il existe en effet une profession qui partage d'une façon hautement significative ce présumé monopole légal de l'exercice de la violence physique : c'est la profession médicale, dans une multitude de ses attributions (la pratique de la chirurgie, le recours à certains modes de thérapie, comme l'utilisation psychiatrique des électrochocs, l'emploi de drogues et d'autres produits chimiques dont les effets sur l'organisme sont violents, etc.). Notons à cet égard qu'infliger des lésions corporelles à des fins médicales est explicitement autorisé par l'article 45 du *Code criminel* canadien. Il y avait jusqu'à récemment, au Canada, un autre groupe de personnes, dont le nombre était important, qui jouissait d'une immunité légale par rapport à l'exercice d'une forme non bénigne de violence : il s'agissait des maris, qui n'étaient pas légalement imputables du viol de leur femme (cette situation a été modifiée au début des années 1980 par une refonte des dispositions légales sur les infractions de nature sexuelle).

Il ne fait pour nous aucun doute qu'un examen plus attentif pourrait révéler encore mieux à quel point le monopole légal de la violence qu'on attribue à la police n'est qu'une fiction réconfortante. L'article 43 du *Code criminel*, par exemple, confère aux parents, à ceux qui les remplacent et aux instituteurs le droit d'employer une force « raisonnable » pour corriger selon le cas un enfant ou un élève. Un droit similaire est octroyé par l'article 44 du même code à un capitaine de navire pour faire régner la discipline sur son bateau. L'article 81 du *Code criminel* autorise explicitement les combats de boxe, dont on sait qu'ils conduisent parfois à la mort de l'un des adversaires. Cette liste d'exemples pourrait être encore allongée. Nous nous en tiendrons à ces remarques que nous développerons de façon plus explicite dans le prochain chapitre.

## Une clairvoyance illusoire

Le troisième des fragments mythologiques que nous désirons présenter est sans doute celui qui mérite le mieux cette appellation, car il est largement le produit de la littérature policière dans sa variante traditionnelle — le roman policier et ses dérivés audiovisuels — ou sa variante plus récente — le roman d'espionnage et ses sous-produits. Les effets mystifiants de cette littérature sont nombreux.

La littérature policière procède d'abord à une inversion complète de la réalité policière : à très peu d'exceptions près — comme les romans de Joseph Wambaugh, lui-même un ancien policier — cette littérature est tout entière consacrée à l'enquête policière, qui ne constitue qu'une partie restreinte de l'activité de la police. La littérature d'espionnage, quant à elle, décuple les capacités de surveillance de l'appareil policier : rien n'échapperait à son regard, à moins qu'il ne choisisse pour des motifs occultes de s'aveugler.

Dans sa célébration de l'enquête, la littérature policière métamorphose une procédure marquée par l'errance en l'itinéraire d'une *découverte*, au terme duquel la force déductive de l'enquêteur, s'appuyant sur des indices matériels sublimés par la magie des laboratoires de police technique, parvient à débusquer un infracteur, dont l'identité était jusque-là inconnue. Or, il n'est, au regard des recherches empiriques faites sur l'enquête policière, aucune représentation qui soit plus éloignée du travail effectif de la police que celle qui est diffusée dans l'opinion publique par la littérature policière. Les affaires sont systématiquement réglées par une procédure dont la nature est contraire à celle qui est fabriquée par l'imagerie littéraire : rarement *découverte* par le raisonnement de l'enquêteur ou l'expertise des laboratoires, l'identification du coupable est habituellement le produit d'une *dénonciation* faite à la police. Cette dénonciation provient soit :

- de la victime elle-même,
- d'un ou de plusieurs témoins,
- d'un informateur au service de la police,
- de l'infracteur lui-même, qui révèle son crime à la police ou qui, dans des cas relevant moins d'infractions à la loi que de non-conformisme

politique, attire sur lui l'attention des services de sécurité en affichant bruyamment sa dissidence<sup>15</sup>.

Le reste des affaires est surtout réglé par l'arrestation du prévenu en flagrant délit ou au cours d'une fuite avortée et, enfin, au hasard d'un ratissage, souvent relié à une infraction aux règlements de la circulation. Ces dernières opérations sont la plupart du temps effectuées par les patrouilleurs.

Ces remarques n'ont pas pour but de déprécier le travail de la police et nous reconnaissons qu'il existe des enquêtes qui sont brillamment conduites. Par exemple, le Rapport sur les événements d'octobre 1970 (Québec, 1980, p. 196-201) nous offre un modèle d'enquête dans les démarches entreprises par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour retrouver où était détenu l'otage Richard Cross. Il nous apparaît important de ne pas se faire d'illusion sur les capacités de la police pour ne pas entretenir des attentes irréalistes à son endroit ; comme en témoignent des affaires qui mettent en cause des meurtres en série (*serial killings*) comme celles de l'égorgeur du Yorkshire, du tueur d'Atlanta ou de l'assassinat, dans l'Ouest du Canada, de toute une famille de villégiateurs, une police à qui on ne désigne pas explicitement ses coupables est livrée à l'interminable errance de l'enquête, à laquelle seule la chance ou le hasard met un terme.

### **Police ou politique : une alternative trop simple**

Les deux thèses les plus fréquemment énoncées sur la nature des relations entre l'appareil policier et le pouvoir de l'État s'expriment dans des formules en apparence opposées. Selon la première, la police constituerait un « État dans l'État », alors que selon la seconde elle formerait le « bras armé de l'État ». La première formule énonce ce que nous appellerons la thèse de l'*insularité*, qui sert souvent d'alibi au pouvoir politique pour excuser les insuffisances du contrôle qu'il exerce sur les corps policiers : l'appareil policier est conçu comme une instance autonome qui résiste victorieusement aux contraintes extérieures pour continuer à agir dans son propre intérêt. La seconde formule exprime la thèse de l'*instrumentalité* : la police serait un instrument relativement inerte qui s'animerait pour répondre mécaniquement aux commandes de l'État, lui-même au service des intérêts de la classe dont il est le mandataire. Cette thèse

s'énonce sous diverses variantes dans les travaux de criminologues influencés par le marxisme, comme Sydney Haring (1976), John Hepburn (1977) et d'autres déjà cités.

Il faut, par rapport à ces deux thèses, reconnaître sans ambages qu'elles peuvent toutes les deux être illustrées par l'histoire des corps policiers. Ainsi, il semble incontestable que tout le domaine du contrôle des informateurs est une chasse gardée de la police, qui résiste farouchement à toute intrusion extérieure. De façon converse, on ne saurait nier que les membres de la Police provinciale du Québec se soient comportés comme les hommes de main du premier ministre Duplessis pendant la célèbre grève de l'amiante de 1949. La polyvalence de la réalité policière assure en effet d'emblée qu'on puisse y trouver matière à illustrer toutes les positions. On se tromperait toutefois lourdement en confondant l'illustration d'un propos avec la démonstration d'une thèse. En tant qu'affirmations générales qu'on ambitionnerait de rapporter à la *totalité* de la réalité policière, les thèses de l'insularité et de l'instrumentalité des corps policiers sont précisément le produit de cette confusion simplificatrice entre les procédures d'illustration et de démonstration. L'une et l'autre de ces thèses sont incapables de rendre intégralement compte de leur objet, que ce soit au niveau des faits empiriques ou de la rectitude des concepts.

L'espace nous manque pour énumérer tous les faits empiriques qui contredisent les deux thèses dont nous discutons. Nous ne mentionnerons donc que les principaux butoirs, limitant nos exemples au contexte canadien. La thèse de l'insularité se heurte à l'intervention systématique du politique dans l'orientation et, souvent, dans l'administration des activités de la police. Cette intervention se produit d'abord d'une façon régulière par la promulgation des diverses lois et réglementations qui affectent l'action de la police. Elle se produit en outre de façon irrégulière, mais de plus en plus fréquente, par l'institution de mesures de contrôle d'exception, comme les commissions d'enquête. Comme l'a montré Guy Tardif (1974), enfin, elle s'exerce de façon diffuse par des pressions de toute nature sur la hiérarchie policière. Au regard de l'immixtion du politique, la police constitue bien davantage un cirque qu'une île.

C'est paradoxalement en partie les mêmes faits qui peuvent être allégués pour falsifier la thèse de l'*instrumentalité*. Alors même qu'elles constituent une intervention dans les affaires de la police, les commissions d'enquête ont inlassablement fait la preuve de la laxité des contrôles

qu'exerçaient les autorités légitimes sur les activités policières. Il existe toutefois un autre obstacle factuel contre lequel vient se briser de façon irrévocable la thèse de l'instrumentalité : c'est celui du syndicalisme policier. Il faut volontairement consentir à s'aveugler pour persister à penser, en dépit de grèves répétées et coûteuses, que les policiers constituent un groupe de tâcherons passifs et docilement soumis aux volontés des élites politiques.

On peut toutefois invoquer un argument plus général contre ces thèses de l'insularité et de l'instrumentalité. Au vrai, elles ne constituent que deux radicalisations inversées d'une position qui repose sur un *présupposé unique*. Il faut en effet que l'État et l'appareil policier soient respectivement conçus comme des termes jouissant *d'une forte cohésion* pour entretenir des rapports aussi élémentaires que l'autarcie ou la subordination. Pour prendre un exemple simple, il est difficile de concevoir les relations entre un État décentralisé et la myriade de ses corps policiers à travers les notions globalisantes de l'insularité ou de l'instrumentalité : chacun des corps policiers considérés entretiendra une relation qui lui est propre avec l'autorité politique dont il relève, et la résultante de cet enchevêtrement de rapports différents sera plus près d'un chaos bureaucratique que d'une moyenne numérique.

On peut distinguer trois cas de figure :

- ou bien le présupposé de cohésion ne sera pas respecté — par exemple, en Amérique du Nord, où tant le gouvernement que la police sont fractionnés en une multitude de juridictions souvent en rivalité —, auquel cas prévaudra une situation semblable à celle que nous avons décrite à la fin du paragraphe précédent ;
- ou bien le présupposé de cohésion interne des appareils est satisfait — notons que cette hypothèse comporte une large part de spéculation<sup>16</sup> —, auquel cas il s'établit entre l'État et sa police un équilibre pragmatique qui se démarque autant de la fronde que de l'asservissement ;
- ou bien, enfin, cet équilibre est rompu, auquel cas l'un des termes tend à s'assimiler entièrement à l'autre, l'idée même d'une relation étant abolie : l'État devient une police totale ou la police dégénère en une simple milice gouvernementale.

Dans tous les cas, les notions d'insularité et d'instrumentalité sont inadéquates pour penser les rapports entre la police et l'autorité politique. Ajoutons qu'à l'intérieur de la criminologie radicale, Piers Beirne (1979), Drew Humphries et David Greenberg (1981) et Steven Spitzer (1981) ont soumis la perspective instrumentale à une critique acérée.

### Les malentendus de la légalité

Peu de matières auront fait l'objet d'autant de revendications bien pensantes que l'exigence de soumettre la police au respect des lois et des autres règles qui gouvernent son travail. Comme nous l'avons déjà laissé entendre, cette question a constitué le centre d'un débat majeur, auquel nous nous proposons de contribuer. Nous commencerons à cet égard par baliser le terrain en indiquant que cette notion de légalité policière est d'une complexité insoupçonnée.

Le *leitmotiv* d'une certaine pensée éditorialiste est que la police ne devrait pas être « au-dessus des lois ». On entend par là que la loi devrait contraindre également tous les citoyens, l'égalité se manifestant dans *l'application méthodique d'une sanction à tout infracteur aux lois*, quel que soit son statut. Ces remarques simples, qui prétendent en outre exprimer un idéal démocratique, se fondent sur un ensemble de postulats, dont la vérité est tenue pour acquise. Soit :

- Le postulat de *cohérence* : La loi est suffisamment cohérente pour qu'il soit possible d'en observer en même temps toutes les dispositions (satisfaire à un article n'implique jamais déroger du même coup à un autre).
- Le postulat d'*uniformité* : Toutes les lois pénales sont de même nature. Elles énoncent des prohibitions, auxquelles sont soumis sans distinction tous les membres d'une société ; les lois sont, en outre, de même niveau, l'idée d'une hiérarchie juridique selon laquelle des lois de niveau supérieur déterminent les modalités de l'observation de certaines lois de niveau inférieur n'étant pas envisagée.
- Le postulat de la *décision* : Il est toujours possible de trancher sans ambiguïté si une loi a été respectée ou violée.
- Le postulat de l'*univocité sémantique* : Le langage juridique est caractérisé par l'identité de sens des expressions qu'il utilise, quel que soit le

contexte de leur emploi. Ainsi, lorsqu'on se demande si A, un agent de police infiltré, et B, le bras droit du chef d'une bande de kidnappeurs, sont coupables de complicité dans l'élaboration d'un projet d'enlèvement, on doit poser par rapport à ces deux personnes la *même question*, caractérisée par la constance du contenu sémantique de l'expression « complice ».

Dans le cas du dernier postulat énoncé, nous croyons qu'il suffit de produire, comme nous l'avons fait, un exemple problématique pour indiquer que le postulat est faux. En réalité, aucun de ces postulats n'est incorrect, comme nous tenterons de le montrer lorsque nous reprendrons la question de la légalité policière dans la prochaine section de ce chapitre.

#### **DIRECTIONS ALTERNATIVES**

Nous allons donc soumettre une série de propositions qui font pendant aux positions que nous avons critiquées dans la section précédente.

#### **L'abandon du volontarisme épistémologique**

Les propositions que nous formulerons seront marquées d'abord par leur essentielle ouverture : quoi qu'elles prennent la figure d'énoncés généraux, elles ne constituent que des indications de recherches à accomplir sur un objet dont nous avons reconnu le caractère bigarré.

Il existe une autre propriété de notre objet, la police, dont nous nous proposons de tenir compte de façon explicite : celle-ci n'est pas un ensemble d'objets qui s'exhibent, mais un groupe de personnes qui agissent. Or, il est capital que la sociologie de l'action reconnaisse que, dans la mesure où la pratique humaine est ordonnée par des fins, elle s'incarne sous la forme d'une *stratégie* pour laquelle l'opacité et l'ambiguïté constituent une dimension délibérément recherchée et entretenue ; cette dimension résiste de manière irréductible à une objectivation théorique complète (la transparence est la négation même de la stratégie, qu'elle assimile à un comportement mis à plat). C'est donc une erreur profonde que de s'obstiner à épingleur sur un schéma rationalisant une activité qui conçoit son incertitude comme l'un de ses atouts décisifs. Cette erreur engendre de fortes déconvenues quand elle se double de la volonté de

raidir davantage ces schémas en leur conférant la traduction rigide d'une législation.

### La force de l'imaginé

Dans l'histoire de la police, il existe quelques figures marquantes, comme Sir Robert Peel, pour l'Angleterre, et les lieutenants généraux de police d'Argenson, Sartine et Lenoir, pour la France. Peu de personnages ont toutefois joui de la réputation d'exercer un pouvoir aussi légendaire que Joseph Fouché, le ministre de la police de Napoléon Bonaparte. Il suffit de lire les pages que Sir Leon Radzinowicz (1956) consacre à l'histoire de la police française pour mesurer à quel point une aura de pouvoir occulte s'attache au nom de Fouché, dont les agents étaient censés s'être infiltrés dans tous les secteurs de la vie française. Or, Fouché lui-même, dans ses *Mémoires* parus en 1824, s'est expliqué sur la façon dont il a réussi à défendre le pouvoir de Napoléon contre la subversion interne de l'Empire :

[J]'administrerai bien plus par *l'empire des représentations et de l'appréhension que par la compression et l'emploi des moyens coercitifs* ; j'avais fait revivre l'ancienne maxime de la police, savoir : que trois hommes ne pouvaient se réunir et parler indiscrètement des affaires publiques sans que le lendemain le ministère de la Police n'en fût informé. Il est certain que j'eus l'adresse de répandre et de faire croire que partout où quatre personnes se réunissaient, il se trouvait, à ma solde, des yeux pour voir et des oreilles pour entendre. *Sans doute une telle croyance tenait aussi à la corruption et à l'avilissement géné* [...]. Ainsi la voilà connue, cette grande et effrayante machine appelée police générale de l'Empire [...] (Fouché, 1945, p. 227-228, nous soulignons).

Des études historiques sur Fouché — Eric Arnold (1979), Louis Madelin (1930) et Jean Tulard (1979) — ont confirmé que son pouvoir reposait plus sur son habileté à jouer avec les craintes de ses contemporains que sur les effectifs et les ressources matérielles dont il disposait. L'étude d'Allan Williams (1979, p. 95) sur la police de l'Ancien Régime est parvenue aux mêmes conclusions : l'effroi que suscitaient d'Argenson — surnommé « le Damné » par ses contemporains — et Sartine — il est l'inventeur de l'ancienne maxime sur la police que Fouché se vante d'avoir fait revivre — était sans proportion avec l'importance matérielle de l'appareil policier qu'ils dirigeaient.

Ces remarques ont une pertinence immédiate pour comprendre la police de notre époque. Les révélations des commissions d'enquête sur les méthodes utilisées par le FBI<sup>17</sup> et la GRC<sup>18</sup> pour réprimer la dissidence politique et lutter contre le terrorisme montrent à quel point la manipulation des appréhensions et des rumeurs et, pour parler dans le jargon des services secrets, le recours à la désinformation (en anglais, *disinformation* : diffusion systématique d'une fausse information) constituent des tactiques dont l'emploi est beaucoup plus régulier que le recours à la force physique. D'une façon analogue, les études déjà citées sur la patrouille policière, en particulier celle de William Ker Muir, ont souligné que le problème que devait quotidiennement résoudre le patrouilleur dans le maintien de l'ordre était de conserver une image suffisamment intimidante pour inhiber chez le citoyen la volonté de le défier ouvertement ; un tel défi contraint en effet le policier à affronter tous les risques d'une confrontation violente avec le citoyen, ce qui est précisément l'issue que cherchent à éviter la plupart des patrouilleurs.

La pointe de ces remarques est de suggérer que le contrôle policier s'exerce au moins autant par la *projection symbolique d'une représentation dissuasive de la police que par le recours effectif à la force physique*.

Il nous reste cependant à boucler la boucle en montrant à quel point les policiers sont eux-mêmes captifs d'une notion fantasmatique de leur activité. Clifford Shearing et Philip Stenning (1980) présentent un ensemble très intéressant de données statistiques recueillies au cours d'une recherche sur la formation policière en Ontario. Ces deux chercheurs ont soumis un questionnaire structuré par trois axes à des policiers qui exerçaient leur profession depuis une période déterminée (de six mois à deux ans) et postérieure à leur formation dans un institut de police. On leur a demandé d'évaluer la fréquence à laquelle ils accomplissaient une activité donnée, l'importance qu'ils lui attribuaient et la qualité de la formation qu'ils avaient reçue par rapport à l'accomplissement de cette activité pendant leur entraînement à l'institut de police.

Nous ne citerons que le résultat le plus significatif de l'analyse que nous avons faite des réponses à ce questionnaire : il existe une corrélation *néga-tive* entre la fréquence à laquelle les policiers se livrent à une activité et les deux autres axes du questionnaire (l'importance attribuée à une activité et l'exigence d'un accroissement de la formation par rapport aux tâches jugées importantes). *En d'autres termes, ces policiers réclament d'être*

*formés pour accomplir des activités qu'ils reconnaissent, expérience faite, n'accomplir que rarement et parfois jamais.* Le trait commun des activités en question est leur potentiel de violence et leur caractère dramatique — par exemple, l'usage d'armes, le contrôle des foules, la répression de l'émeute, l'administration des premiers soins en cas d'empoisonnement et l'assistance médicale en cas d'accouchement.

Ces résultats mériteraient un long commentaire ; nous nous contenterons de souligner pour l'instant l'importance d'en savoir plus long sur le rôle de la *violence représentée* dans l'exercice du contrôle social. Tout semble se passer comme si les policiers et leur clientèle consentaient à s'effrayer mutuellement en soupçonnant que leur effroi était préférable à leur affrontement. D'autre part, on pourrait avancer l'hypothèse que les événements sont affectés d'un *coefficient d'intensité affective* qui se conjuguerait avec leur dimension factuelle, comme, par exemple, la fréquence objective de leur occurrence, pour constituer la trame concrète du vécu des personnes. Négliger l'un ou l'autre de ces aspects équivaldrait à mutiler de façon profonde la réalité vécue.

### **Le règne du visible**

Dans une étude célèbre, James Q. Wilson (1968) a tenté d'établir une typologie élémentaire des divers styles d'intervention des corps policiers américains. Il a ainsi identifié trois styles dominants, soit le style légaliste, le style « gardien » et le style « service ». Le premier style se concentre, à tout le moins théoriquement, sur la lutte contre la criminalité ; le deuxième accorde la primauté au maintien de l'ordre, entendu au sens anglo-saxon de lutte contre l'incivilité et les formes individuelles de désordre ; le troisième style, comme son nom l'indique, s'attache à fournir de façon professionnelle des services personnalisés à la collectivité. C'est dans l'optique de cette triple distinction que s'est toujours déployée la discussion sur le rôle de la police, qui oppose le maintien de l'ordre au contrôle de la criminalité, conçue comme une fonction trop étroite et, à la limite, fictive. Il est à noter que, dans ce contexte, le maintien de l'ordre ne doit pas être interprété comme le contrôle des foules et des manifestations collectives, qui constitue ce qu'on appelle en France la fonction régaliennne de la police.

Malgré leur intérêt pour structurer le débat, les distinctions de Wilson prêtent le flanc à une triple critique. Elles constituent d'abord une projection sur la réalité empirique de catégories qui sont originellement juridiques : les trois styles qu'il distingue ne sont rien d'autre que la reprise pseudo-empirique des trois fonctions traditionnellement attribuées par la loi à la police, soit la répression et la prévention du crime, le maintien de l'ordre et de la paix publique et la fourniture de services<sup>19</sup>. Or, si la notion de contrôle de criminalité est relativement claire, puisque nous possédons une définition juridique de la criminalité, les concepts d'ordre et de paix publique, de même que celui de service, sont très imprécis. Non seulement leur signification est-elle vague, mais ils sont à toutes fins pratiques vides de tout contenu opérationnel : l'exigence de maintenir l'ordre demeure silencieuse sur la façon dont la police peut y satisfaire. Ces lacunes sont d'autant plus sérieuses que le maintien de l'ordre s'est vu octroyer un privilège important dans la définition de la fonction policière. L'une des conséquences de cette indétermination, bien aperçue par Jean Susini (1983, p. 180), est que l'action de la police est encore conçue selon une pensée que l'on pourrait qualifier de magique.

Il est douteux que la notion d'ordre se prête à une définition générale, ne serait-ce que de manière programmatique, sans avoir fait préalablement l'objet d'un fractionnement visant à spécifier ses divers champs d'application. Selon cette voie d'approche, que nous empruntons, la question abstraite de la nature de l'ordre se transforme alors en une interrogation plus précise : quelles sont les caractéristiques de ce type d'ordre que l'appareil de la police publique s'efforce d'établir dans les sociétés comme la nôtre ?

L'hypothèse que nous soumettons pour répondre à cette interrogation se fonde sur un trait marqué de la répression exercée par la police envers des illégalités qui sont plus associées à des désordres qu'à la commission de crimes, soit les délits contre les mœurs, comme l'ivresse publique, la prostitution, le vagabondage et la consommation de drogues douces. On a grandement tort de penser que l'action de la police envers ces désordres est caractérisée par sa *régularité*. La répression de la prostitution à Montréal, que nous avons étudiée de façon plus particulière (voir Brodeur, 1979; 1984d), a connu d'importantes fluctuations, déterminées en grande partie par le caractère affiché ou discret de la prostitution. Avec Philippe Robert et Claude Faugeron (1980, p. 32), nous pourrions dire en

première approximation que l'intervention de la police est fonction de la *visibilité* des infractions, celles qui sont les plus visibles étant plus susceptibles d'être rapportées à la police par les citoyens.

Cet aperçu initial peut être développé quand on tient compte de l'action proactive de la police dans le maintien de l'ordre — une action policière est de type proactif lorsque la police intervient de son propre chef, sans être sollicitée par l'appel d'un citoyen. Nous dirons alors que *la nature ostensible d'un comportement est constitutive de son caractère d'infraction* : tout ce qui s'exhibe est, au regard du maintien de l'ordre, déjà suspect et transgressif.

Une excellente illustration de cette dernière proposition est fournie par les rassemblements sur la voie publique : il n'y a rien dans le fait d'un rassemblement — d'une simple agglutination de gens — qui puisse requérir de façon aussi constante l'attention de la police, sinon, justement, son caractère *voyant*. Il nous semble qu'une analyse affinée des modes accentués de la visibilité — l'incongru, l'inhabituel, le bruyant, le criard, l'importun, etc. — pourrait jeter un nouvel éclairage sur des phénomènes comme la mobilisation policière, certaines formes de discrimination et de harcèlement, et même la genèse de la criminalisation.

Bien que leur formulation soit simple, ces remarques n'en sont pas moins porteuses de conséquences, dont l'explication pourrait former l'antidote à de fausses surprises et à de fausses espérances. Nous nous référerons à cet égard à deux exemples pris dans des domaines éloignés de l'action policière.

Nous avons gardé en mémoire la surprise manifestée par un groupe d'étudiants devant les déclarations d'un cadre policier à l'effet que l'action de ses hommes sur l'une des rues les plus fréquentées par les jeunes de Montréal se bornait à contraindre les vendeurs de drogue à effectuer leurs transactions à l'intérieur des cafés et de s'abstenir ainsi d'importuner les piétons circulant sur la chaussée publique. Ces directives sont dans le droit fil de notre perspective : le maintien de l'ordre tient de la police des apparences.

Dans un domaine différent, on reproche souvent à la police de ne pas savoir faire la distinction entre la dissidence verbale et l'opposition violente à un régime politique (ce sont en général des personnes inoffensives qu'on arrête dans des rafles). Si elle ne s'excuse pas, cette carence s'explique aisément à l'intérieur du cadre que nous tentons d'articuler.

Comme nous le montrerons dans le chapitre 7, l'une des différences entre la dissidence et le terrorisme tient dans le caractère *ouvert* de la première pratique. En se manifestant publiquement comme non-conformiste, le dissident se rend disponible au contrôle policier, dont le champ d'opération est, encore une fois, constitué par l'ordre du visible.

### **Le savoir ignorant**

Nous aborderons maintenant la question du contrôle exercé par l'autorité politique sur l'appareil policier d'État. Un traitement adéquat de cette question est conditionné par la reconnaissance de deux faits de base. Le premier de ces faits est que, même si la police s'est bureaucratisée sous divers aspects, elle ne constitue pas au sens propre du terme une bureaucratie. Il lui manque en effet l'un des traits essentiels de la définition (weberienne) d'une bureaucratie, à savoir l'exercice d'un contrôle étroit des membres supérieurs de la hiérarchie sur les fonctionnaires de niveau inférieur. À l'intérieur même de l'appareil policier, l'efficacité de la supervision est, comme Orlando Winfield Wilson en fit l'amère découverte<sup>20</sup>, hautement problématique.

Cette difficulté est engendrée par un ensemble de caractères de l'appareil policier :

- D'abord par la mobilité et l'insularité<sup>21</sup> de son personnel : il est très difficile de superviser rigoureusement le travail d'une équipe relativement autonome de patrouilleurs en voiture.
- Ensuite par le cloisonnement qui s'établit au sein de cet appareil ; l'expression achevée de ce cloisonnement est fournie par la fameuse doctrine du besoin de savoir (*need to know basis*), selon laquelle on s'abstient de fournir à un policier plus d'information que ce dont il a besoin pour opérer.
- En troisième lieu, par l'intensité des conflits de pouvoir qui affligent de manière endémique les organisations policières, le pouvoir se mesurant alors par la possession et la thésaurisation de l'information (voir Manning, 1977, p. 110).
- L'existence de ces conflits a engendré l'obsession policière d'« être couvert », c'est-à-dire de disposer d'une couverture légale ou professionnelle pour justifier les décisions prises.

Le second des faits allégués plus tôt, que nous nous limiterons à consigner, relève de l'existence d'une médiation entre les instances de la police et du gouvernement. La nature de cette médiation est juridique. Il s'agit tout simplement de la loi, dont l'écheveau permet de tisser, dans une certaine mesure, la substance des rapports qui s'établissent entre l'autorité politique et l'appareil policier.

Il nous reste maintenant à tirer les conséquences des deux faits que nous venons d'invoquer. Commençons par remarquer que le problème politique d'exercer un contrôle sur l'appareil policier n'est qu'un prolongement de la difficulté particulière de superviser ce type d'appareil. La transposition de cette difficulté au niveau politique ne fait que l'appesantir de la traditionnelle réserve de la classe politique à répondre des agissements de la police. Les remarques que nous avons antérieurement formulées sur la nécessité de renoncer à un volontarisme de la transparence prennent ici tout leur sens. L'ambiguïté des directives du politique à l'endroit de la police est délibérément entretenue et fait partie d'une stratégie de caution mutuelle, qui obéit à des principes tacites dont la nature peut à tout le moins être esquissée.

Métaphoriquement, nous dirons que les mandats qui sont donnés à la police prennent la forme de *chèques en gris*. La signature et les montants consentis sont d'une part assez imprécis pour fournir au ministre qui l'émet le motif ultérieur d'une dénégation plausible de ce qui a été effectivement autorisé<sup>22</sup> ; ils sont toutefois suffisamment lisibles pour assurer au policier qui reçoit ce chèque une marge de manœuvre dont il pourra, lui aussi, affirmer de façon plausible qu'elle lui a été explicitement concédée. Les deux parties se protègent en établissant la base d'un litige sans fin, à partir de laquelle ils pourront mener une guerre d'usure contre leurs accusateurs, dans le cas d'un scandale. L'opacité des directives transmises est évidemment une fonction directe de la prévision qui est faite du caractère illégal ou répréhensible des opérations qui devront être accomplies pour les mettre en application.

La métaphore que nous venons d'employer en guise d'ouverture peut être traduite en des termes moins figuratifs. Le fait que les relations entre l'autorité politique et la police s'établissent à travers la médiation des lois donne en dernière instance un caractère juridique à toute stratégie de contrôle de la police. Or, la procédure légale se caractérise par la primauté absolue qu'elle accorde au cas spécifique sur l'invocation d'une

conjoncture générale : seul le cas particulier peut satisfaire aux rigueurs de la preuve judiciaire.

Une illustration saisissante de cette primauté a été fournie par le rapport de la Commission McDonald sur certains agissements de la GRC. Tout entier pénétré de juridisme, ce rapport dédouane systématiquement les membres du gouvernement des infractions commises par la GRC sous le prétexte qu'ils n'en possédaient qu'une connaissance *générale* : ils étaient informés que les services de sécurité devaient parfois transgresser la loi, sans toutefois avoir connaissance d'aucune infraction particulière<sup>23</sup>. De façon réciproque, la Commission ne recommande pas de poursuivre les membres coupables de la GRC, estimant d'abord assez pudiquement que ce type de recommandation excède sa compétence<sup>24</sup>. Elle ne peut cependant s'abstenir d'éclairer la prise de décision éventuelle des procureurs généraux du Canada et des provinces en discutant les principes qui sont mis en cause par l'engagement de poursuites contre les policiers de la GRC. La conclusion de cette discussion est, de façon attendue, défavorable à l'option d'engager des poursuites<sup>25</sup> : l'un des principes qui appuient cette conclusion est précisément l'approbation tacite du gouvernement des gestes posés par les policiers, qui pourrait être alléguée par la défense devant les tribunaux<sup>26</sup>.

Telle est réellement la nature du chèque en gris auquel nous nous sommes précédemment référé. *Il est rédigé en des termes généraux et encaissé en opérations particulières.* Cette dissymétrie protège à la fois l'émetteur et l'encaisseur. Contre le premier, on ne peut faire la preuve qu'il est complice d'une opération dont il n'a jamais pris une connaissance particulière ; quant au second, il peut toujours arguer, de façon implacablement raisonnée, qu'une licence générale autorise des pratiques particulières, sous peine de n'avoir aucun sens.

### **Les lois au-dessus de la légalité**

Il nous reste à reprendre le plus épineux des problèmes que nous avons abordés, celui des rapports de la police avec la légalité.

Nous avons déjà soutenu que l'assimilation de la notion d'égalité devant la loi à celle d'une identique vulnérabilité à la loi était une abstraction qui reposait naïvement sur de faux postulats. Avant d'étayer notre

position, nous aimerions circonscrire de manière plus précise le champ de la discussion.

En simplifiant quelque peu, un policier peut transgresser la loi pour deux types de raisons. Il peut d'abord le faire par appât du gain personnel, la plupart du temps financier. Ces infractions sont habituellement classées par les chercheurs et par les juristes dans la catégorie de la corruption policière, sur laquelle il existe une littérature abondante, dont Anthony Simpson (1977) a fait une première revue. Il peut aussi abuser de son pouvoir, d'une façon qu'il estime profitable à l'accomplissement plus efficace de ses tâches professionnelles, telles qu'il les interprète. Shearing et ses collaborateurs (1981a) ont réservé l'appellation de « déviance organisationnelle » à ce second type d'abus. La corruption policière est indéfendable, en droit et en fait ; il n'en va pas de même de la déviance organisationnelle, dont on peut prétendre qu'elle constitue la rançon inévitable d'un certain type de service policier (par exemple, les services de renseignement). C'est pourquoi nous consacrerons nos remarques à celle-ci, dont le caractère est plus problématique. C'est, bien sûr, cette seconde forme de déviance qui est alléguée quand on réclame que la police soit contrainte par la légalité.

Venons-en maintenant aux quatre postulats sur lesquels l'affirmation que la police ne devrait pas être « au-dessus des lois » est fondée.

- Le postulat de *cohérence* : Il est en fait faux. La *Loi canadienne sur la protection de la vie privée*, par exemple, autorise un policier à intercepter, sous certaines conditions, des communications privées en installant un dispositif d'écoute électronique (voir l'article 178.11 du *Code criminel*). La loi ne lui confère toutefois pas explicitement le droit de violer le domicile ou la propriété d'un individu pour y installer ses micros. Or, il serait absurde de requérir d'un suspect la permission d'installer chez lui un système d'écoute dans le dessein de pouvoir éventuellement l'incriminer ; l'installation d'un tel dispositif implique donc une violation de domicile<sup>27</sup>. Ces exemples pourraient être multipliés, pour peu que l'on tienne compte des exigences posées par l'exécution d'opérations clandestines. Nous renvoyons le lecteur aux rapports des Commissions Keable et McDonald où plusieurs de ces exemples sont discutés.
- Le postulat d'*uniformité* : Il est, lui aussi, faux. Il existe, en effet, dans le *Code criminel* du Canada et dans des législations qui lui sont connexes,

au moins trois types de dispositions légales : des interdictions qui s'appliquent, sous réserves d'autres dispositions ayant préséance, à tous les citoyens ; des attributions de pouvoir, dont la police est l'un des principaux destinataires, et des exemptions ou des immunités accordées à certains groupes professionnels (pharmaciens, médecins et chirurgiens) ou aux parlementaires (immunité contre des poursuites en libelle pour des accusations gratuites et même parfois mensongères formulées en Chambre). L'un des traits caractéristiques des dispositions qui attribuent des pouvoirs à des fonctionnaires de l'État est leur *ouverture* : ces articles accordent, sans autre spécification, *tous* les pouvoirs dont la nécessité peut être justifiée pour l'accomplissement d'une tâche prévue par la loi (par exemple, l'article 25 du *Code criminel* sur l'emploi de la force raisonnable, l'article 31(2) de la *Loi d'interprétation* ou l'article 20 de la *Loi constituant le Service de renseignement de sécurité* [C- 157]).

Le postulat de *décision* : Les remarques précédentes sur le manque de cohérence et sur l'ouverture de la législation sur les pouvoirs de la police entament de façon significative la possibilité de trancher toutes les causes qui pourraient être instruites. À l'objection que les tribunaux finissent toujours par rendre un jugement, nous répondons d'abord que certains de ces jugements sont parfaitement contradictoires (par exemple *R. v. Dass*, déjà cité en note) et, surtout que seule une infime *minorité* des affaires qui ressortissent à la justice parviennent effectivement devant les tribunaux. Cette remarque s'applique particulièrement aux causes relatives à la poursuite de policiers ; l'imbroglio juridique y est perçu comme suffisamment compliqué pour décourager la volonté d'aller devant les tribunaux. La laborieuse discussion du Rapport McDonald, qui aboutit à déconseiller que les policiers de la GRC responsables d'inconduite soient poursuivis, est à cet égard exemplaire. À l'exception du gouvernement québécois, qui a suivi une recommandation de la Commission Keable, toutes les autres provinces canadiennes se sont rangées à l'avis de la Commission McDonald et n'ont donc poursuivi aucun policier de la GRC impliqué dans une opération illégale sur leur territoire.

- Le postulat de l'*univocité sémantique* : Nous nous sommes déjà penché sur la fausseté de cet axiome, lorsque nous l'avons énoncé précédemment. Nous ajouterons maintenant que la racine de l'ambivalence du

texte juridique se trouve dans le dédoublement de l'infraction pénale : un acte est évalué à la lumière de ce qu'il est (*actus reus*) et de l'intention qui a prévalu à son accomplissement (*mens rea*). Or, la lecture judiciaire de l'intention qui anime la déviance policière organisationnelle — que ce soit celle des policiers ou celle des agents que ces derniers contrôlent — est assez éloignée de l'interprétation des formes ordinaires de la délinquance pour modifier le sens des textes de la loi (voir Brodeur, 1981).

La conclusion de ces remarques est que *ce qui est perçu superficiellement comme un débordement policier de la légalité est en réalité institué par la lettre de la loi elle-même*. Avant que l'on ne déplore trop cette conclusion, nous rappellerons qu'à trop bruyamment répéter que la police s'estime « au-dessus des lois », en réclamant dès lors une rectification drastique de cette situation, on n'est jamais parvenu qu'à produire le résultat inverse de ce qui était espéré : non pas une redéfinition de la pratique policière, de sorte qu'elle soit soumise à la loi, mais bien l'ajustement de la loi aux exigences des opérations de la police. Le projet de loi initial sur la constitution d'un service canadien de renseignement de sécurité (C-157) forme le témoignage le plus éloquent de la volonté politique d'aligner la loi sur les objectifs de l'appareil policier. Peut-être qu'en étant plus lucide que dénonciateur, on parviendrait à faillir de façon moins spectaculaire.

TABLEAU 1. Mythes et réalités de la police — synthèse

Recherche actuelle (tendances)	Mythes sur la police	Pistes de recherche
<i>la police résiste au savoir</i>	<i>le secret policier est impénétrable</i>	<i>la police peut être connue</i>
place de la violence	monopole de la force physique	la police fonctionne au symbole
la police ≠ anticrime	simplification des tâches de police	police de tout ce qui est visible
fractionnement	policier type = l'enquêteur	policier type = patrouilleur
le droit en question	préséance du droit	le droit serviteur de la police
recherche historique	police servante de l'État	directives de l'État = « chèque en gris » qui protège les deux partenaires
recherche comparative	police = État dans l'État	

## Notes

Une première version de ce chapitre a d'abord été publiée dans la revue *Criminologie* (Presses de l'Université de Montréal), vol. XVII, n° 1, 1984, p. 9-41.

1. Les deux appendices de l'ouvrage de Richard Ericson (1981) expriment éloquemment les difficultés d'étudier la police. L'appendice A contient une critique très vive des conclusions d'Ericson par le Bureau des commissaires (*Board of Commissioners*) qui l'avait initialement autorisé à effectuer sa recherche. Ericson réplique brièvement à ces critiques dans l'appendice B de son livre. Il est loin d'être le seul chercheur à avoir eu des démêlés avec un organisme policier : la publication des travaux de Peter Greenwood, Jan Chaiken, Joan Petersilia et Linda Prusoff (1975) avait également suscité un tollé parmi les organisations policières et Greenwood a dû consentir à nuancer ultérieurement ses conclusions. Pour une discussion éclairée de ces problèmes, voir John van Maanen (1978).
2. L'étude la plus élaborée qui ait été consacrée à ce phénomène de diversion est probablement celle de Stuart Hall, Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clarke et Brian Roberts (1978). Elle porte sur la « panique morale » créée en Angleterre, dans les années 1970, par l'amplification délibérée du phénomène de l'assaut dans les lieux publics (*mugging*).
3. Ce chiffre a été fourni par Reith en 1952 (voir la réimpression de son livre, Reith, 1975, p. 97). Il a été par la suite fréquemment confirmé, en particulier par la Commission Katzenbach (United States, 1967). Des données plus récentes (Skoler, 1977, p. 55) situent ce chiffre à quelque 20 000 corps policiers. Ce chiffre a maintenant décliné et il y aurait quelque 15 000 corps policiers aux États-Unis. Conscients du trop grand nombre d'organisations policières publiques, les États-Unis s'efforcent de procéder à des fusions de corps policiers.
4. Une des premières recherches empiriques sur la police en France est la vaste *Étude auprès des personnels de la Police nationale*, qui a été réalisée en France par Hauser et Masingue (1982a ; 1982b), deux chercheurs travaillant pour une firme privée (la société Interface). Hauser et Masingue (1982a) ont explicité par la suite la signification des résultats de cette étude ; celle-ci a donné lieu à la rédaction d'une *Charte de la formation de la Police nationale*, reproduite dans l'ouvrage précité.
5. Bien qu'elle n'ait été publiée qu'en 1970, l'étude de Westley a largement circulé après sa présentation en 1950, sous forme de thèse de doctorat. Un article de Westley (1953) contenait une présentation d'une partie des résultats de la thèse.
6. Bittner définit la police comme « un mécanisme pour la distribution de la force dans les situations sociales qui justifient une telle distribution » (1980b, p. 39). Bittner (1980a, p. 41) précise ailleurs que cette distribution de force coercitive ne fait pas l'objet d'une « négociation » entre la police et ceux qui font l'objet de cette distribution de force.
7. Pour les États-Unis, on peut citer les importantes études de Black (1980), de Greenwood et coll. (1975) et de Reiss (1971). Les études les plus systématiques sont, pour le Canada, celles d'Ericson (1981 ; 1982). Les rapports des Commissions Ouimet (Canada, 1969a, p. 42) et Hale (Ontario, 1974, p. 11-12) évaluaient déjà à plus de 80 % le temps policier consacré à autre chose qu'au contrôle de la criminalité.

8. Feydeau de Marville a été Lieutenant général de la police de Paris de 1740 à 1747. À ce titre, il était chargé d'une part importante de la police de tout le royaume.
9. L'article de Bayley (1979b) est un compte rendu d'une partie des études historiques et comparatives qui ont été faites sur la police.
10. Le maintien de l'ordre et de la paix — *peacekeeping*, en anglais — est une opération beaucoup plus variée dans le contexte de l'Amérique du Nord que le simple contrôle des foules à l'europpéenne. À moins d'une précision explicite, nous utilisons toujours l'expression « maintien de l'ordre » dans le sens plus étendu qu'il prend dans la tradition anglo-saxonne.
11. Les descriptions de ces sous-cultures (en anglais, *subcultures*) varient considérablement selon les pays (comparables) et les méthodes employées. Ericson (1981 ; 1982), qui emploie des méthodes qualitatives telles que l'observation participante pour décrire des policiers canadiens, les représente, à l'instar de Westley (1953 ; 1970), comme amers et intensément frustrés par la nature de leur travail. Reiner (1978), qui use du dépouillement de questionnaires pour étudier des policiers britanniques, dont la situation présente plusieurs analogies avec celle des policiers canadiens, nous apprend qu'ils sont motivés et satisfaits de leur travail.
12. Le mot « police » vient du latin *politia* et du grec *politeia*, qui signifient « gouvernement ». Ces deux derniers mots dérivent de l'expression grecque *polis*, qui veut dire « cité ».
13. Donzelot, dans son ouvrage intitulé *La police des familles* (1977, p. 12), utilise cette notion dans son sens le plus large et se réfère d'ailleurs explicitement à une définition du concept de police proposée en 1768 par Von Justi (dans ses *Eléments généraux de police*).
14. Pour le fonctionnement de la justice sous le Troisième Reich, voir Grunberger (1974, p. 155-168). Pour l'organisation des services répressifs sous Hitler, voir la magistrale étude de Wormser-Migot (1968, les deux premiers chapitres). Selon cette étude, les services de police criminelle dépendaient du ministère de la Justice et ceux de la police politique du ministère de l'Intérieur (p. 46-47). D'après Wormser-Migot (p. 231), « on peut dire que de mars 1942 à avril 1945 environ 45 000 Waffen SS ont servi dans les camps » de concentration.
15. Pour des données sur les façons d'identifier les suspects, voir Ericson (1981, p. 136).
16. Un pays comme la France est, par exemple, caractérisé par un très haut niveau de centralisation policière. Il n'y existe que deux grandes organisations policières : la Police nationale et la Gendarmerie, auxquelles s'ajoutent quelques services de renseignement et de contre-espionnage, dont les désignations varient fréquemment. Or, cette étroite centralisation n'empêche pas que les diverses pièces de ce dispositif policier ne reproduisent un état de conflit à l'intérieur de la structure qui les réunit (la « guerre des polices » a fait l'objet d'une littérature assez considérable, en France). Même dans les meilleures conditions formelles, l'hypothèse de la cohésion des services demeure problématique.
17. La plus importante de ces commissions (1976) a été présidée aux États-Unis par le sénateur Frank Church (Idaho). Une grande partie de ses révélations sont présentées dans Blackstock (1976).

18. Pour le Canada, les rapports des Commissions Keable (Québec, 1981), et McDonald (Canada, 1981a; 1981b) ont divulgué d'importants renseignements sur les activités de la GRC.
19. Ces catégories se retrouvent dans les articles 39 et 69 de la *Loi de la Police* du Québec, L.R.Q., 1977, c.P-13 modifiée en 1979 par L.Q., c.67 (la modification ne porte pas sur la définition des fonctions de la police). Au Québec, l'accent est mis sur le contrôle de la criminalité et le maintien de l'ordre, aux dépens des services.
20. Après avoir écrit un traité classique sur l'administration policière, O. W. Wilson a accepté d'être chef de la police de Chicago (voir Wilson et MacLaren, 1972). Il a été par la suite blâmé, lors d'une retentissante enquête, de ne pas s'être aperçu que le corps de police qu'il dirigeait était envahi par la corruption (voir Beigel et Beigel, 1977).
21. L'insularité est un prédicat qui s'applique bien davantage au personnel de la police, pris individuellement, qu'à l'appareil policier pris dans son ensemble et conçu comme une totalité dont les parties seraient solidaires. La police n'est pas *une île* mais un archipel — une micronésie — constitué par une *myriade* d'îlots; c'est pourquoi la thèse politique de l'insularité de tout le pseudo-organisme de la police est absurde.
22. Cette doctrine est couramment désignée en anglais sous l'appellation de *plausible deniability* (dénégation plausible). Elle constitue la plus cynique des exploitations de la crédulité morale ou judiciaire.
23. La lettre du premier ministre Trudeau à la Commission McDonald constitue l'expression achevée de ce savoir qui se fait ignorant. Voir Canada, 1981b, p. 89.
24. *Ibid.*, p. 513.
25. *Ibid.*, p. 520.
26. *Ibid.*, p. 519-520.
27. Dans un véritable monument de duplicité jurisprudentielle (*R. v. Dass* [1979] 8 C.R. [3rd] 224), un juge de la Cour d'appel du Manitoba a estimé qu'un policier qui avait violé le domicile d'un suspect pour y installer un dispositif d'écoute électronique était passible de poursuites criminelles ou civiles, tout en jugeant *en même temps* que la preuve recueillie par l'écoute des conversations du prévenu l'avait été de façon *légitime*. Le législateur canadien a fini par reconnaître sa faute et a étendu les pouvoirs des policiers: ils peuvent maintenant s'introduire légalement par effraction dans un lieu privé pour y installer un dispositif d'écoute. La loi a résolu la contradiction en l'institutionnalisant.

*Page laissée blanche*

## 2

### POLICE ET COERCITION

#### DÉFINITIONS

La définition de la police qui est proposée par David Bayley dans le troisième volume de *The Encyclopedia of Crime and Justice* se lit ainsi : « dans le monde moderne, *police* désigne en général des personnes employées par un gouvernement qui sont autorisées à utiliser la force physique afin de maintenir l'ordre et la sécurité publics » (1983, p. 1120 ; c'est nous qui traduisons).

Ce type de définition, qui voit dans l'usage autorisé de la force coercitive le trait spécifique de la police, se rencontre aussi fréquemment dans les textes juridiques que dans les travaux de recherche de la plupart des pays occidentaux. Comme l'indique sa formulation, cette définition se contente de donner les référents du mot « police » et ne prétend pas être l'expression d'un concept théorique. Cette élucidation du sens du terme de police opère comme une présupposition issue de l'expérience vécue et on la retrouve à ce titre dans des textes qui ne traitent de la police que de façon incidente. C'est ainsi, par exemple, que Louis Althusser (1970, p. 9-14) décrit la police comme un appareil d'État qui fonctionne surtout à la violence. On trouve dans cette caractérisation les deux idées maîtresses de la définition précitée, à savoir l'usage de la force et sa légitimation par l'État. Althusser et la myriade d'auteurs qui entendent ainsi l'expression

« police » ne s'engagent pas dans une discussion théorique élaborée sur la nature de la police, où seraient développés les fondements d'une telle définition. Celle-ci est plutôt formulée dans le fil d'un sens commun relativement informé par la norme juridique.

Pendant, le sociologue américain Egon Bittner a tenté, lui, d'explicitier les fondements théoriques. Il n'est pas fortuit que l'auteur de la définition citée plus tôt soit David Bayley : celui-ci a collaboré avec Bittner à l'élaboration de quelques études (Bayley et Bittner, 1984 ; 1985). Reprenant un thème énoncé au chapitre précédent, nous nous proposons de soumettre cette sociologie de la police à un examen critique, puisqu'elle constitue l'effort le plus élaboré qui a été fait jusqu'ici pour énoncer une théorie fondée sur l'usage de la force physique.

Une remise en question de la définition de la police par son usage de la force a été entreprise aux États-Unis par Peter Manning (1988 ; 1992 et surtout 1993, p. 2-5) et par Albert Reiss, qui a déclaré que « la technologie de base des organisations policières était la production et le traitement de l'information » (Reiss, 1992, p. 82). Au Canada, Richard Ericson (1994) conduit maintenant ses travaux sur la police à partir de la prémisse que celle-ci doit avant tout être conçue comme le dépositaire d'un savoir expert. Par ailleurs, en accord avec des critiques formulées au Royaume-Uni par Maureen Cain (1973 ; 1979) et par Les Johnston (1992a), Clifford Shearing (1984 ; 1992) a fait valoir que le cadre développé par Bittner était trop étroit pour rendre compte du secteur de la sécurité privée. Ces critiques ont été récemment reprises par Ericson et Haggerty (1997), Jones et Newburn (1998) et par Johnston (2000).

Ce chapitre comporte trois parties. La première traite de l'influence de la sociologie bittnérienne de la police et des sources de sa pensée. Nous allons ensuite proposer une présentation et, finalement, une critique de ses principales thèses.

## **LE RAYONNEMENT ET LES SOURCES DE LA PENSÉE DE BITTNER**

L'un des apports majeurs de Bittner est d'avoir montré les limites d'une théorie légaliste de la police, qui concevait celle-ci comme un automate du droit, dont la fonction consistait à appliquer de façon mécanique les lois pénales, sous la surveillance des tribunaux. Bien que Bittner ait critiqué avec succès cette approche, il ne l'a pas remplacée par quelque chose d'entièrement différent. L'application des lois pénales est une dimension

incontournable du mandat de la police et il n'est pas d'effort de construction de l'objet qui puisse l'évacuer complètement. Cet effort serait aussi futile que de nier que les sapeurs-pompiers ont un rôle à jouer dans la lutte contre les incendies. En d'autres termes, la critique bittnérienne du légalisme a produit un déplacement plutôt qu'un remplacement de perspective. On doit en dire autant de notre propre critique d'une théorie de la police fondée sur l'usage de la force. Son ambition n'est pas d'expulser la force du champ des notions fondatrices d'une sociologie de la police, mais de tenter de procéder à son décentrement.

### **Le rayonnement**

La pensée d'Egon Bittner est peu connue en France et dans le monde francophone. La raison principale en est que la sociologie de la police y demeure un chantier seulement fréquenté par quelques spécialistes dont plusieurs des livres sont relativement récents : Gleizal (1993) ; Gleizal, Gatti-Domenach et Journès (1993) ; Lévy (1987) ; Loubet del Bayle (1992) ; Loubet del Bayle et coll. (1988) ; Monet (1993a ; 1993b) ; Monjardet (1993 ; 1996) ; Monjardet, Chauvenet, Chave et Orlic (1984). Comme les travaux les plus influents de Bittner appartiennent tous à la sociologie de la police<sup>1</sup>, il est compréhensible qu'ils soient peu connus — d'autant plus qu'à une seule exception (Bittner, 1991) ils n'ont pas été traduits en français.

Bittner (1974/1990, p. 264) désigne Herman Goldstein comme son mentor dans ses recherches sur la police. Goldstein est l'un des rares chercheurs dont les travaux aient une influence perceptible sur les pratiques policières et il est considéré avec raison comme le père de la « police de communauté » (voir ses travaux sur le sujet : Goldstein, 1977 ; 1979 ; 1987 ; 1990). Il a rendu un hommage sans équivoque à Bittner : « L'explication la plus sophistiquée de la myriade des tâches assignées à la police a été élaborée par Egon Bittner, qui soutient que la faculté de la police d'utiliser la force coercitive confère une unité thématique à toute son action » (Goldstein, 1979, p. 27 ; c'est nous qui traduisons).

Aux États-Unis, plusieurs parmi les chercheurs les plus productifs ont adopté la théorie de la fonction de la police proposée par Bittner ou une variante de cette théorie (Bayley, 1983, p. 1120 ; 1988 ; Black, 1968 ; 1980, p. 27-30 et p. 109-110 ; Manning, 1977b, p. 14 ; Skolnick et Bayley, 1986). D'autres chercheurs ont élaboré une théorie de la police qui est

essentiellement un prolongement de celle de Bittner (Muir, 1977), ou s'affirment les disciples et même les vulgarisateurs des thèses de Bittner (Elliston et Feldberg, 1985 ; Klockars, 1985a, p. 18 et 120 ; 1985b ; 1988).

Robert Reiner, le chef de file de la sociologie britannique de la police, partage la conception de Bittner, à laquelle il se réfère explicitement (Reiner, 1985, p. xiii et 114-115 ; 1992b, p. 458-459). Maurice Punch (1979, p. 20), dont les travaux portent en partie sur la police des Pays-Bas, a déclaré que Bittner était l'un des deux inspirateurs de ses travaux.

L'importance de Bittner a été marquée en France par la publication de la traduction d'une partie de son ouvrage majeur, *The Functions of Police in Modern Society* (1970), dans une série des *Cahiers de la sécurité intérieure* intitulée « Les textes de la recherche » (Bittner, 1991). L'influence des analyses de Bittner sur des chercheurs comme Dominique Monjardet, qui a fait la présentation française du texte précité<sup>2</sup>, René Lévy ou Jean-Louis Loubet del Bayle est, pour autant que nous ayons pu en juger par leurs écrits et par de nombreux échanges avec eux, sensible. La police française étant l'un des appareils les plus centralisés du monde occidental, son lien à l'État est immédiat et son investissement dans le maintien d'un ordre défini par l'État constitue sa tradition la plus stable. C'est pourquoi les thèses de Bittner, qui se situent dans l'orbe d'une théorie weberienne de l'État, trouvent d'emblée un terrain fertile en France (Monet, 1993a ; Monjardet, 1993).

Bittner ne compte toutefois pas que des partisans et nous nous sommes déjà référé à un mouvement de critique qui s'est amorcé tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni et au Canada. Toutefois, qu'on s'oppose à lui ou qu'on le suive, la recension des travaux de sociologie sur la police démontre qu'il est la référence incontournable. Comme Monjardet l'a déjà remarqué, la grande majorité des écrits sur la police — nous n'avons rien dit des manuels, des précis et des ouvrages collectifs — reprennent son modèle coercitif, même si d'autres ont commencé à l'ébranler. L'important est moins de départager les fidèles des hérétiques que de constater à quel point cette œuvre est perçue comme exemplaire, quel que soit le degré de conviction avec lequel on y adhère. Le dernier mot sur cette question revient à Peter Manning qui, en dépit de sa recension très critique de Bittner, écrit : « Il est véritablement difficile d'exagérer [l'importance des] contributions intellectuelles d'Egon Bittner dans la définition du domaine analytique de la recherche sur la police » (1991, p. 435 ; c'est nous qui traduisons).

## Les sources

La théorie bittnérienne de la police s'inscrit dans le cadre d'une théorie weberienne de l'État, où celui-ci se définit par sa faculté d'exercer de manière légitime la force coercitive (Muir, 1977, chap. 1). Bittner ne mentionne toutefois Weber qu'une seule fois dans ses travaux sur la police (1974/1990, p. 234). Cependant, il consacre toute une section d'une revue de la littérature sur la police à vanter les mérites de l'ouvrage de Muir, qui construit une théorie de la police se réclamant explicitement des travaux de Weber (Rumbaut et Bittner, 1979, p. 269-275).

La principale source de la pensée de Bittner se trouve toutefois ailleurs. L'un de ses premiers écrits sur la police porte sur les interventions de celle-ci auprès des sans-abri atteints de maladie mentale (1967b/1990). La même année, Harold Garfinkel publiait son fameux traité intitulé *Studies in Ethnomethodology* (1967). Bittner est l'un des coauteurs, avec Garfinkel lui-même, du sixième chapitre du livre (Garfinkel et Bittner, 1967). *Studies in Ethnomethodology* est l'un des principaux manifestes de l'ethnométhodologie et porte sur le travail des intervenants au sein d'une institution psychiatrique ; à cette époque, Bittner était d'ailleurs rattaché à un centre de recherche hospitalier (*The Langley Porter Neuropsychiatric Institute*). Pour l'essentiel, l'ethnométhodologie est une microsociologie qui s'efforce de débusquer sous les constructions universalisantes du langage les situations existentielles particulières qui sont à la source de leur signification. En 1973, il publie une étude sur le vol à main armée avec John Conklin, un autre ethnométhodologue (Conklin et Bittner, 1973). Dès les premières années de ses travaux sur la police — et même par la suite — son association avec les ethnométhodologues est claire.

Cette pratique de la sociologie se retrouvera chez Bittner dans trois traits de méthode. Renouant avec la grande tradition inaugurée par William Westley<sup>3</sup> et par Jerome Skolnick (1966) aux États-Unis, et par Michael Banton (1964) au Royaume-Uni, Bittner a consacré ses travaux initiaux sur la police à des recherches sur le terrain, accompagnant des policiers dans leur ronde (Bittner, 1967a/1990 ; 1967b/1990). Ces premiers observateurs du travail policier ont tous été saisis par deux de ses aspects, pour eux les plus inattendus et dramatiques, soit son caractère discrétionnaire et son caractère coercitif, voire violent.

On peut affirmer en deuxième lieu que sa pratique du terrain, très attentive aux contextes particuliers d'intervention et aux types d'interactions

des policiers avec leurs « clients », est celle d'un ethnographe. Elle est toutefois relativement étrangère à une perspective structurelle. Bittner a fait la théorie de ce que font les policiers en tenue, mais il nous apprend peu de choses sur la police en tant qu'organisation irréductible à la somme des gestes de ses membres et entretenant des relations complexes avec d'autres appareils. Lorsque Manning (1991) reproche à Bittner de pratiquer une approche essentiellement analytique, il fait précisément référence à ce souci presque exclusif des situations particulières marquées par l'interaction de quelques individus.

Le troisième trait de méthode tient dans la sélection que fait Bittner de ses objets, qui s'inscrit également dans le droit fil de l'ethnométhodologie (Cicourel, 1976 ; Cicourel et Kitsuse, 1963). Les recherches de Bittner sur le terrain ont, en effet, largement porté sur l'intervention de la police auprès de groupes de personnes qui ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle efficace sur leur propre comportement, à savoir les malades mentaux, les alcooliques chroniques, les jeunes en difficulté et, de façon plus générale, la population des bas-fonds d'une ville (*skid row*, pour reprendre l'expression utilisée par Bittner ; voir 1967a/1990, chap. 2 ; 1967b/1990, chap. 3 ; 1968/1990, chap. 14 ; 1976/1990, chap. 9). Sans être déterminant, ce choix d'objet est d'une grande importance. En effet, en plus d'éprouver une certaine difficulté à se contrôler, un grand nombre de ces personnes — les alcooliques chroniques et les malades mentaux, pour prendre des exemples évidents — ont également perdu la maîtrise du langage, ce qui les rend peu sensibles à la persuasion, dont l'instrument premier est le langage. Pour la police, les contrôler implique donc, presque par nécessité, l'adoption d'un comportement autoritaire qui force la soumission. Bref, à cause de la nature des terrains de recherche qu'il a choisis, Bittner pouvait difficilement observer autre chose que des interventions policières manifestant, à divers degrés, une volonté de coercition.

#### LA THÉORIE DE LA POLICE SELON EGON BITTNER

La définition que donne Bittner du rôle de la police s'énonce ainsi :

[L]e rôle de la police se définit comme un mécanisme de distribution d'une force coercitive non négociable, mis au service d'une compréhension intuitive des exigences d'une situation (*Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, p. 233 ; la version originale de ce texte a été publiée en 1970).

Cette définition est paradoxale. Prise en elle-même, en effet, non seulement elle s'applique d'emblée aux appareils policiers les plus répressifs, mais il semble même qu'elle soit plus apte à définir le rôle de ce type d'appareil policier que celui d'une police opérant dans le contexte d'une société démocratique. Or, si l'on replace cette définition dans l'économie de la pensée bittnérienne, une interprétation répressive de sa définition se révèle en réalité être un contresens.

### La force retenue

Bittner affirme qu'il était « excessivement improbable » que l'idée de la police moderne ait pu naître dans un autre contexte que celui de l'Angleterre du XIX<sup>e</sup> siècle (1970/1990, p. 108). Pourquoi ? La réponse réside dans son interprétation ethnocentrique de l'histoire moderne. De son propre aveu, cette interprétation est relativement partielle et exagérée (*ibid.*, p. 107). Il n'en estime pas moins que, dans son ensemble, elle est juste, nous fournissant ainsi une des clés de sa pensée.

Bittner interprète la période qui s'étend de la fin des guerres napoléoniennes jusqu'à la Première Guerre mondiale comme une montée du pacifisme et de la condamnation du recours à la violence. Cette interprétation s'appuie sur deux constatations. La première est que l'exercice du gouvernement pendant cette période aurait davantage reposé sur le consentement des gouvernés que sur l'exercice de la force coercitive par l'État. C'est ainsi, remarque-t-il, que les gens commencent, au XIX<sup>e</sup> siècle, à payer leurs taxes sans qu'on ait besoin d'envoyer des hommes armés pour en effectuer la perception. Il s'appuie en outre sur la réforme de la justice pénale qui eut lieu au début du XIX<sup>e</sup> siècle et qui produisit ce que Michel Foucault a appelé « l'adoucissement des peines », pour conclure à l'existence d'une réticence croissante à user de la force pour gouverner (Bittner, 1970/1990, p. 102-109).

L'un des résultats les plus visibles de ces tendances à la modération aurait donc été la création de la police britannique par Sir Robert Peel, en 1829. Cette création ne doit pas être interprétée comme celle d'un surpouvoir, qui viendrait s'ajouter à celui d'autres instances, mais au contraire comme le projet de restreindre systématiquement l'usage de la force coercitive en octroyant le monopole de son exercice à un corps de spécialistes.

À défaut de pouvoir complètement abolir la force, on la limitera en en faisant la prérogative exclusive de la police (*ibid.*, p. 131).

Cette interprétation de la création de la police comme une tentative de limiter l'usage de la force coercitive entraîne plusieurs conséquences pour la théorie de Bittner. Elle donne un sens nouveau à sa définition du rôle de la police et elle explique certaines de ses prises de position qui semblent au premier abord manquer de cohérence.

D'abord, la police se définit beaucoup moins par son usage effectif de la violence que par sa *capacité* d'y recourir selon les exigences d'une situation. La police doit donc être conçue comme un mécanisme de distribution *virtuelle* de la force coercitive (Bittner, 1970/1990, p. 125 et 128 ; 1974, p. 256 ; Bayley et Garofalo, 1989). Dans un texte subséquent, Bittner atténuera davantage l'aspect actualisé du recours policier à la force en disant que l'usage de la coercition constitue pour la police une *responsabilité* plutôt qu'il ne décrit son action effective (1983/1990, p. 27). Notons que, dès ses premiers travaux, il avait même imaginé un avenir où le recours policier à la force physique cesserait complètement d'être nécessaire (1970/1990, p. 187).

L'interprétation que fait Bittner des tendances qui ont amené la création de la police est essentiellement normative, l'usage de la force étant décrit comme un geste absurde (*foolish*) et comme un mal parfois inévitable (*ibid.*, p. 108). La régression de l'usage de la force lui apparaît donc comme le fruit d'un progrès de la raison et de la morale. Or, la théorie bittnérienne de la police comporte elle-même une dimension normative qui est absolument fondamentale : elle est, en effet, tout entière soumise à l'impératif de modération. L'ouvrage principal de Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, débute par une discussion sur la nécessité de trouver des critères rigoureux pour évaluer l'action de la police (1970/1990, p. 89-90). En conformité avec cet impératif, il distingue deux ordres de problèmes. Il faut d'abord produire une *description* adéquate du mandat de la police : celui-ci sera défini comme le recours à la force dans des situations qui le justifient. Il faut ensuite formuler un critère d'*évaluation* pour mesurer la compétence de l'intervention policière. À l'opposé du mandat, ce critère résidera dans le caractère *minimal* du recours à la force. La nécessité de ne recourir qu'au minimum de force justifié par les circonstances d'une intervention policière est un des *leitmotifs* des travaux de Bittner (1970/1990, p. 187 et 190 ; 1974/1990, p. 262 ; 1983/1990,

p. 27). Le bon policier est celui qui accomplit bien son devoir en évitant, dans toute la mesure du possible, de recourir à la force.

Mais si le rôle de la police est d'intervenir dans des situations qui réclament l'usage de la force, il devrait s'ensuivre que les désordres civils collectifs (émeutes, manifestations violentes, mouvements de foule) constituent la terre d'élection des interventions de la police. Pourtant, Bittner affirme exactement le contraire : « [T]outes les fois, dit-il, qu'un simple bris de la paix prend l'aspect d'un conflit factieux (*factional strife*), le rôle de la police doit être assumé par une autre force de l'ordre » (1970/1990, p. 191). Cette position est au premier abord difficile à expliquer. Bittner soutient, en effet, que l'essence du mandat de la police est profondément incompatible avec toute attitude militaire (*ibid.*, p. 136). Pour lui, l'existence, au sein de la police, d'un corps comme celui des CRS serait intolérable. Cette extrême réserve de Bittner face à l'engagement de la police dans les tâches de maintien de l'ordre, entendu comme le rétablissement de la paix dans le contexte de violences *collectives*, est largement passée inaperçue parmi les défenseurs français de sa pensée. Revendiquer la vérité de la sociologie bittnérienne de la police à partir du maintien de l'ordre à la française revient à l'interpréter littéralement à contresens. Bittner a réagi dans toute son œuvre contre la militarisation de la police, qui est une des conditions de son intervention en masse au sein de désordres collectifs.

La seule explication qu'il nous fournisse de sa position par rapport à la répression des violences collectives est en partie tributaire de son adhésion à l'ethnométhodologie, qui répugne à autant traiter les phénomènes de masse que les effets de système : la police ne serait habilitée à intervenir que dans des situations particulières, où le policier exerce sur une base individuelle son pouvoir discrétionnaire (*ibid.*, p. 191).

La position de Bittner contredit, dans une certaine mesure, son interprétation de la naissance de la police britannique moderne. En effet, à moins que les désordres collectifs ne s'évanouissent par magie, il faudra bien qu'un autre appareil intervienne pour les contenir (Bittner semble favoriser une milice comme la Garde nationale des États-Unis). Cet autre corps ne pouvant par définition éviter de recourir à la force physique, il s'ensuit qu'il est faux de prétendre que la création de la police a concentré et limité le pouvoir de coercition au lieu de le multiplier. Même après la création des corps policiers, l'existence du pouvoir coercitif de l'armée ou

d'une milice spécialement créée pour combattre les désordres collectifs intérieurs demeure indispensable à la théorie bittnerienne de la police.

### La force généralisée

Bittner s'élève vivement contre la conception légaliste du travail de la police, qu'il a largement contribué à discréditer. Sa position sur les relations entre la loi et la police s'énonce dans un passage très dense de *The Functions of Police in Modern Society* :

[L]’autorité dont dispose la police d'utiliser la force est radicalement différente de celle d'un gardien de prison. Alors que les pouvoirs de ce dernier découlent de son obligation d'appliquer la loi, le rôle de la police se conçoit bien mieux si l'on dit que sa capacité de procéder à l'arrestation des contrevenants découle de son pouvoir d'utiliser la force (1970/1990, p. 123 ; c'est nous qui traduisons).

Ce passage très concis demeure énigmatique, hors de son contexte. Bittner y discute de deux questions. La première est la place de la lutte contre le crime dans les tâches de la police et la seconde est le degré d'encadrement exercé par la loi sur les interventions de la police. Ces deux questions sont intimement liées. Selon la conception légaliste de la police, celle-ci a pour mandat essentiel d'appréhender ceux qui ont violé la loi et, dans cette mesure, elle tire toute son autorité d'être l'exécutif de la loi pénale. Cette caractérisation, estime Bittner, correspond davantage à la situation des gardiens de prison qu'à celle de la police. Toute l'autorité des gardiens de prison pour maintenir les détenus dans un état de privation de liberté provient de ce qu'ils appliquent la peine légalement imposée par un magistrat. De plus, les tâches des gardiens de prison sont exclusivement définies en fonction d'une population de gens qui ont été reconnus coupables d'un crime. Il en va tout autrement de la police. Celle-ci serait investie d'une autorité plus générale pour utiliser la force dans toutes les situations qui la requièrent. Les crimes ne constituent qu'une faible partie des contextes d'intervention de la police. En outre, son pouvoir de procéder à des arrestations ne serait que l'un des instruments de coercition dont elle dispose.

En d'autres termes, le pouvoir de la police ne dérive pas de sa mission de lutte contre le crime ; c'est plutôt l'inverse qui est vrai : c'est sa mission de répression du crime qui découle de son pouvoir général d'user de la force. Cette thèse est séduisante et elle correspond sûrement à des pratiques dans certaines chasses gardées de la police, comme les ghettos. Toute la question est de savoir si cette thèse peut être généralisée et si Bittner n'a pas poussé trop loin sa critique du légalisme en produisant une théorie de la police proprement ajuridique.

### Une vision réductrice de la police

La théorie bittnérienne de la police comme appareil général de coercition a pour conséquence inattendue d'imposer des limites considérables à notre conception de l'action policière.

Les premières de ces limites sont sociales et territoriales. Bittner concentre l'action de la police dans des zones urbaines dégradées, l'essentiel de ses interventions ayant pour théâtre les bidonvilles, les bas-fonds, les quartiers réservés et les ghettos (1970/1990). Il déclare qu'il est rarissime (*exceedingly rare*) que les décisions des policiers aient un effet direct sur les conditions d'existence des membres des classes moyennes et des classes supérieures (*ibid.*, p. 159). Il est effectivement rare que ceux-ci soient mis en état d'arrestation. Mais, s'ils ne font pas l'objet de mesures coercitives, faut-il également penser qu'en tant que classe ils ne retirent aucun bénéfice de l'action policière au niveau de leur sécurité ? Nous touchons là une des difficultés les plus profondes du bittnérisme, qui définit la police par son usage de la force sans préciser les fins ainsi poursuivies.

Un second type de limites est de nature opérationnelle. Bittner prétend que la police ne s'intéresse ni à la criminalité économique ni à la criminalité astucieuse (1974/1990, p. 242 ; 1983/1990, p. 27). La répression de ce genre de criminalité implique rarement le recours à la force physique, les fraudeurs et les escrocs n'étant pas portés, selon Bittner, à résister à leur interpellation quand ils ont été découverts. D'où le manque d'intérêt de la police pour ce type d'opération.

Ces exemples pourraient être multipliés, car la théorie de Bittner demeure relativement indifférente aux tâches de la police judiciaire. En effet, personne n'a été plus explicite que Bittner lui-même (1974/1990, p. 241) sur les limites de sa théorie, celle-ci se rapportant au premier chef

au travail des patrouilleurs en tenue ; et encore, elle porte essentiellement sur l'action des simples agents et demeure muette sur celle des gradés qui les commandent.

### Les caractères de l'intervention policière

Bittner a résumé, dans une formule souvent citée, la nature des situations où doit intervenir la police : quelle que soit leur diversité, ces situations se caractérisent toutes par « quelque-chose-qui-ne-devrait-pas-être-en-train-de-se-produire-et-à-propos-de-quoi-il-vaudrait-mieux-faire-quelque-chose-maintenant » (1974/1990, p. 249 ; tirets dans le texte, c'est nous qui traduisons).

Il découle de l'ensemble des affirmations de Bittner que l'intervention policière peut être schématisée ainsi :

- elle est une intervention d'urgence à caractère ponctuel (1974/1990, p. 255) ;
- elle se produit dans un contexte de crise et dans des circonstances (virtuellement) dramatiques ;
- elle est individuelle plutôt que collective et ses cibles sont également plutôt individuelles que collectives ;
- elle est essentiellement de nature réactive, plutôt que proactive ou préventive ;
- elle se rapporte plus souvent au maintien individuel de la paix qu'à la répression du crime (*ibid.*, p. 318) ;
- elle ne répond pas aux normes d'un savoir explicite et partagé mais constitue plutôt un métier ou un art (*craft*) (*ibid.*, p. 254) ;
- les solutions qu'elle apporte sont provisoires.

### Une théorie consensuelle de la police

Ce dernier caractère de la sociologie bittnérienne de la police peut s'énoncer simplement. Bittner soutient que sa description de l'action policière correspond aux attentes profondes de ceux qui réclament son intervention (1970/1990, p. 123-125). En d'autres termes, réclamer l'intervention de la police, c'est faire consciemment appel à sa capacité de soumettre par la force toute résistance à l'application de la solution qu'elle

a décidé d'imposer. De la même façon que définir l'intervention policière par son usage de la force confère une unité thématique aux formes apparemment hétérogènes de l'action policière, dire que tous ceux et celles qui réclament l'intervention de la police souhaitent une action coercitive rassemble leurs attentes, probablement diverses, dans une sorte de consensus.

### UNE ANALYSE CRITIQUE DES THÈSES DE BITTNER

Les critiques que nous ferons sont regroupées sous trois chefs, en conformité avec la trilogie de Peirce-Morris, qui distingue la syntaxe, la sémantique et la pragmatique.

#### La syntaxe

La syntaxe dénote ici des considérations formelles d'ordre épistémologique.

#### *La nature des concepts utilisés*

La théorie de Bittner repose sur un champ de concepts qui comprend la force (physique ou non physique, effective ou virtuelle), la coercition, la violence, le pouvoir et l'autorité. Depuis Hegel, qui nous rappelait dans *La phénoménologie de l'esprit* que l'utilisation de la notion de force ne peut produire que des explications tautologiques, jusqu'à Foucault, en passant par Eric Weil et Emmanuel Lévinas, les avertissements à propos de la difficulté de penser ces concepts et de les utiliser avec rigueur sont constants. Or, Bittner manie en les interchangeant les concepts de force physique, de menace de recourir à la force physique, d'intimidation et de comportement autoritaire, ce qui les rend encore plus incertains. Cette pratique repose sur le présupposé qu'il existe un *continuum* entre le recours à des modes de coercition non physique et l'usage de la force physique, et que l'on peut passer insensiblement et sans rupture des premiers au second. Non seulement cette présupposition accroît considérablement le flou des concepts, mais elle est juridiquement intenable. Dans son état actuel, la loi établit une rupture claire entre l'exercice de la violence physique et les modes non physiques de coercition. Le recours à la force physique est réglementé par la loi et requiert une autorisation judiciaire en dehors des situations d'urgence véritable.

Il est un second aspect de ce champ conceptuel qu'il importe de souligner : il entraîne des attitudes normatives très marquées. L'usage de la violence est condamné socialement et il l'est aussi par Bittner. Or, la perspective normative où baignent les concepts de Bittner se répercute de façon directe sur la mise à l'épreuve empirique de ses thèses sur la police.

### *La mise à l'épreuve empirique*

En effet, Bittner estime que la part prise historiquement par la police dans la répression d'aspirations légitimes entretenues par des personnes ou des collectivités a fait du métier de policier une fonction dont la réputation est souillée (*tainted occupation*) (1970/1990, p. 94). C'est pourquoi, quelles que soient leur provenance — elles peuvent émaner de la police elle-même — et la façon dont elles ont été recueillies, on peut toujours soupçonner les opinions émises sur la police d'être de mauvaise foi et de manifester très imparfaitement la pensée véritable de ceux qui les expriment publiquement. Bittner lui-même nous fournit un exemple significatif de cette pratique du soupçon.

Nous avons vu que la police se caractérisait bien plus par son usage virtuel qu'effectif de la force physique. Un usage virtuel étant par définition inobservable, Bittner doit chercher le fondement de sa définition du rôle de la police ailleurs que dans la pratique policière elle-même. Or, ce fondement, il le trouve en grande partie dans son interprétation de la nature des demandes qui sont faites à la police et qu'il considère comme un facteur « d'une extraordinaire importance pour la distribution du service policier » (1974/1990, p. 252 ; voir aussi p. 250-251 et 254). Sa définition du rôle de la police par la capacité de celle-ci de recourir à la force correspond, affirme-t-il avec vigueur, aux attentes et aux aspirations de ceux qui réclament son intervention (1970/1990, p. 123). Toutefois, immédiatement après avoir écrit cette phrase, il ajoute entre parenthèses la réserve suivante : « même si [cette conception de la police] entrerait en conflit avec ce que la majorité des gens dirait ou voudrait entendre, en répondant à une question sur la fonction propre de la police » (*ibid.*, p. 123).

Nous ne faisons pas grief à Bittner de cette parenthèse, qui comporte sa part de vérité. Nous insistons cependant sur la difficulté de vérifier une théorie qui doit s'appuyer empiriquement sur les attentes manifestées par le public à l'égard de la police, lorsqu'il est explicitement affirmé que le

discours des gens sur leurs propres attentes vis-à-vis d'elle pourrait être mis en contradiction avec la thèse du chercheur, sans que sa vérité en soit entamée. La validation empirique oscille ici entre l'impossible observation du virtuel et une analyse de la demande de service, qui écarte d'emblée ce que cette demande dit d'elle-même pour lui substituer le discours de l'analyste.

Depuis les *topiques* d'Aristote, tous les logiciens s'accordent pour estimer qu'une définition ne doit pas reposer sur une négation : dire d'une chose ce qu'elle n'est pas est ne rien dire sur ce qu'elle est. La définition du rôle de la police que propose Bittner repose sur sa *capacité* ou sa *faculté* de recourir à la force. Même en taisant le fait que cette conception nous reporte au paradigme scolastique de l'acte et de la puissance, nous pouvons encore soulever deux difficultés. Le concept de faculté se situe quelque part entre l'affirmation et la négation. Si ce n'est rien dire d'une chose que de dire ce qu'elle n'est pas, est-ce en ajouter beaucoup plus que de révéler ce qu'elle *peut* faire, en précisant de surcroît qu'il est concevable que la faculté qui lui est attribuée ne soit *jamais* effectivement exercée (Bittner, 1970/1990, p. 187) ? Cette question est d'autant plus pertinente que la faculté en question porte sur l'usage de la force, ce qui redouble son aspect virtuel et nous rapproche de la tautologie : la police est en puissance un mécanisme *pour exercer* la puissance.

Le champ de la virtualité avec sa terminologie afférente (*l'ultima ratio*, le dernier recours, la dernière instance) échappe par principe à toute mise à l'épreuve empirique : même si l'on démontrait que la police n'utilise *jamais* la force physique — on sait déjà que, par rapport au nombre de ses interventions, elle l'utilise très rarement — on n'aurait pas progressé d'un iota dans la réfutation de la définition de la police par sa *capacité* à recourir à la violence.

La difficulté de définir la *fonction* d'un appareil par son recours ultime peut être illustrée par l'exemple de l'armée. Plusieurs pays possèdent un arsenal nucléaire, qui est l'arme de recours ultime. Dira-t-on que définir l'armée comme un mécanisme destiné à la distribution non négociée de missiles nucléaires constitue une procédure heuristique ? Nous ne le croyons pas, bien qu'il soit toujours possible de construire une telle définition.

### *Un fonctionnalisme sans finalité*

À cause de l'emploi du terme de fonction dans le titre de *The Functions of Police in Modern Society* et de celui de rôle dans la formulation de la définition de la police, plusieurs chercheurs ont pensé que Bittner proposait une définition fonctionnaliste de la police. On peut en douter.

Lors de nos travaux, nous avons soumis à un échantillon de 646 policiers du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM; le service s'appelait alors Service de police de la Communauté urbaine de Montréal) un questionnaire leur demandant, notamment, de choisir une définition de leur fonction<sup>4</sup>. Une infime minorité de policiers (3,48 %) a choisi ce qui correspondait à une version édulcorée de la définition bittnérienne (« imposer son autorité » dans les circonstances le justifiant). On peut évidemment tenter d'expliquer ce faible pourcentage par la réticence des policiers à indiquer leur préférence pour une conception coercitive de la police. Ce facteur a sûrement joué. Il existe cependant une autre explication, que nous avons découverte au cours des entrevues effectuées auprès d'une partie de notre échantillon pour compléter le travail commencé avec le questionnaire. Plusieurs policiers nous ont expliqué leurs réserves par rapport à cette définition en alléguant qu'à la différence des autres choix du questionnaire, celle-ci n'indiquait qu'un moyen — l'imposition de l'autorité —, sans en préciser la fin.

Maureen Cain (1979) et Robert Reiner (1992a, p. 458) ont remarqué qu'en dépit de son vocabulaire, la définition bittnérienne du rôle de la police restait muette sur la *fonction* du recours à la force. C'est comme si l'on définissait le rôle des sapeurs-pompiers par la distribution de jets d'eau sans indiquer que le but de l'opération est d'éteindre les incendies. Quelques auteurs ont tenté de reprendre la définition de Bittner en y ajoutant une dimension explicitement fonctionnaliste. Ces efforts ont produit des résultats d'une extrême pauvreté ou bien susceptibles de soulever la controverse et de briser le consensus autour de sa définition. Pour Otwin Marenin (1982, p. 252), la police est habilitée à utiliser la force « pour faire le nécessaire » (*to do whatever needs doing*), ce qui est parler pour ne rien dire. Reiner (1992, p. 459, note 12) suggère que cette fin pourrait consister en l'application de la conception dominante de l'ordre. Cette suggestion est intéressante mais elle équivaut à une refonte en profondeur de la théorie bittnérienne de la police, qui est caractérisée par son

apolitisme. En outre, cette nouvelle formulation briserait à coup sûr l'unanimité autour de la définition de Bittner.

### *La construction des situations d'intervention*

Bittner hésite souvent entre deux formulations de sa thèse sur le rôle de la police. Selon la première, la police a pour mandat de recourir à la force dans des situations où ce recours est justifié (1970/1990, p. 123). Mais il n'indique pas qui décide de l'aspect justifié ou non de l'usage de la force et il laisse entendre que des situations exigent d'elles-mêmes, en vertu de leurs caractéristiques « objectives », l'usage de la force pour être résolues (*ibid.*, p. 125). Dans d'autres contextes, Bittner suggère que c'est l'intervenant policier qui décide, à partir d'une saisie intuitive de la situation, dans quelle mesure la force doit être utilisée.

Les difficultés attribuables à cette ambivalence ne résident pas tant dans le fait que l'évaluation par le policier de la nécessité d'utiliser la force est faillible et parfois même délibérément erronée (Bittner en est pleinement conscient), que dans l'extrême hétérogénéité des situations où intervient la police et qui, on peut toujours l'imaginer, réclameront l'usage de la coercition. Pour démontrer que le concept de l'usage de la force confère une « unité topique » à la diversité des interventions policières, Bittner (1970/1990, p. 128-129) raconte cette histoire classique du policier qui offre une glace à un enfant perdu pour le faire patienter au commissariat en attendant que ses parents viennent le réclamer, ajoutant que si l'offrande de la glace ne suffisait pas à retenir l'enfant, le policier devrait recourir à d'« autres moyens » (*other means*) pour le retenir. Que veut-on entendre ici ? Qu'un policier peut d'abord offrir une glace à un enfant perdu et qu'il est par la suite autorisé par son statut à user d'une certaine force physique si l'enfant est trop agité ? Si ce scénario est plausible, il n'y a pas une seule situation que le chercheur ne puisse construire de manière à ce qu'elle conforte la théorie bittnérienne sur l'usage de la coercition. Ajoutons de plus que tout adulte peut user de coercition physique pour protéger un enfant contre sa propre imprudence.

Les problèmes viennent ensuite et surtout de ce que Bittner semble méconnaître le caractère absolument fondateur de la construction de l'événement dans les opérations de la police (McBarnet, 1979). Parmi les procédures opérationnelles de la police de Montréal (SPVM), on trouve la précision suivante : « Aux fins de la présente directive, un événement

signifie tout fait porté à la connaissance d'un membre du Service nécessitant la rédaction d'un rapport » (SPVM, Procédures opérationnelles, n° 520-6). On ne saurait être plus clair : l'événement est ce qui est constitué/recueilli par la rédaction d'un rapport policier. Ce processus de construction opère à tous les niveaux. L'intervention policière se caractérise, selon Bittner, par son urgence. Nous avons donc demandé à notre échantillon de policiers dans quel genre de situations ils intervenaient : 84 % ont répondu qu'ils avaient souvent affaire à des situations d'urgence et 81 % qu'ils intervenaient souvent dans des situations qui n'étaient caractérisées ni par leur urgence ni par leur violence (en raison de l'ambiguïté du terme « souvent », ces deux réponses ne sont pas mutuellement exclusives). Toutefois, une autre question portant sur les procédures d'intervention et les équipements qu'on utilise dans les situations d'urgence — particulièrement la conduite à grande vitesse et le déclenchement de la sirène — nous oblige à relativiser la proportion élevée de ceux qui disent intervenir souvent en situation d'urgence : en effet, la proportion des policiers ayant souvent recouru à ces moyens était tombée au-dessous de 50 %. Tout préliminaires qu'ils soient, ces résultats indiquent que la perception de l'urgence est profondément labile. Il en va ainsi *a fortiori* de la perception de la nécessité d'utiliser la force, qui est souvent mise en forme par des enjeux professionnels. Nous avons siégé pendant quatre ans au sein d'un comité civil chargé de recueillir les plaintes des citoyens contre les policiers et nous avons pu constater que dans un nombre élevé de plaintes contre la police pour brutalité, la victime était elle-même accusée de voies de fait contre un agent de la paix. Le but de cette invention policière était de justifier *ex post facto* la force déployée contre le citoyen.

Une attention soutenue portée à la construction des événements par la police pourrait conduire à une inversion du bittnérisme. Au lieu de dire que la police use de sa force dans les situations qui requièrent une solution coercitive, on dirait alors que les policiers structurent l'événement de telle manière qu'ils puissent utiliser la force dont ils disposent pour dénouer une situation. Cette inversion ne saurait être que partielle, car les policiers interviennent le plus souvent en répondant à l'appel d'un citoyen qui a déjà défini l'événement à sa manière. Outre le fait que rien n'empêche le policier de surimposer sa propre définition, cette remarque ne fait toutefois que déplacer d'un cran une difficulté sur laquelle Bittner demeure silencieux. Les citoyens qui réclament l'intervention de la police construisent-ils de

façon homogène les événements qui déclenchent leur appel? Seule la recherche empirique peut apporter une réponse à ce genre de question.

## La sémantique

La sémantique ne renvoie pas ici à la théorie du sens des mots, comme en linguistique, mais désigne plutôt le rapport des signes avec ce qu'ils désignent, comme on l'entend en logique. En d'autres termes, nous allons traiter de la conformité de la sociologie bittnérienne aux données empiriques, telles qu'elles ont été recueillies par la recherche. Nous traiterons d'abord des limites générales du bittnérisme et nous aborderons ensuite un ensemble de points particuliers.

Les critiques de Bittner lui reprochent d'avoir élaboré une théorie qui ne rend pas compte d'une partie significative des activités de la police. Comme nous l'avons vu, Bittner a lui-même précisé que ses affirmations s'appliquaient surtout à la police en tenue et, avons-nous ajouté, sans grade. Cet avertissement a été oublié et bon nombre de ceux qui ont adopté sa théorie la tiennent pour une théorie *générale* de la police. Articulée à partir des concepts d'urgence, de crise et de réaction à une demande extérieure pressante, la sociologie de Bittner est tout entière investie dans une description du présent de l'intervention policière. Or, l'activité policière précède souvent l'événement et, de façon systématique, elle en constitue le suivi. Nous présenterons donc un relevé de ce qui n'est pas pris en compte par Bittner en fonction de ce qui précède l'événement, de ce qui lui est contemporain et de ce qui le suit.

En ce qui a trait à ce qui précède l'événement, on peut identifier trois activités : le renseignement, la prévention du crime et les actions proactives. Le *renseignement* peut suivre ou précéder l'événement, mais nous le rangeons parmi les actions qui précèdent l'intervention policière, car son but est de la guider, ce qui implique logiquement une préséance temporelle du renseignement sur l'opération. Si l'on excepte les formes, d'ailleurs rigoureusement illégales, de recours à la force pour obtenir des renseignements (la torture, le passage à tabac), définir la police par son usage de la force dans des situations d'urgence présente peu d'intérêt pour rendre compte de cette activité. La *prévention*, quant à elle, consiste en un ensemble de mesures qui ont pour but d'empêcher l'apparition d'incidents criminels ou de désordre. Il est donc difficile d'en rendre

compte par le biais d'une théorie essentiellement réactive de la police. Même aujourd'hui, les activités de prévention ne constituent pas une part importante de l'action policière. Néanmoins, ceux qui s'efforcent de réfléchir à l'avenir de la police plaident pour qu'on leur accorde une place prépondérante. Enfin, la *proaction* désigne les opérations déclenchées par la police, qui occupent un rôle privilégié dans la lutte contre la criminalité transactionnelle (le trafic de drogue, la contrebande, la prostitution). Comme Manning (1980) l'a montré de façon définitive dans le domaine de la lutte contre la drogue, la proaction policière consiste à créer l'événement qui justifiera l'intervention policière. Il est, dans cette mesure, impossible d'en rendre compte dans le cadre d'une théorie réactive de la police, où les contextes d'intervention sont en principe générés indépendamment de son action.

Sur le plan de ce qui est contemporain à l'événement, on peut retenir la question de la sécurité privée et celle de la mobilisation de l'intervention policière. La seconde moitié du *xx<sup>e</sup>* siècle a été caractérisée par le développement accéléré des *agences privées de sécurité*. Une sociologie de la police qui privilégie la réaction à l'événement et l'usage de la force ne constitue pas un cadre adéquat pour en rendre compte — et on aurait peine à trouver un seul sociologue de la sécurité privée qui adopte les positions de Bittner. L'un des ouvrages les plus influents sur cette question (Johnston, 1992a, p. 188-195) critique sévèrement sa conception monopoliste de l'usage de la force. Ces critiques s'adressent moins à Bittner lui-même, qui n'a jamais prétendu avoir étudié la sécurité privée, qu'à toute sociologie qui prétendrait, surtout en cette période de dispersion du contrôle social, faire la théorie de la police en omettant sa composante privée (Ocqueteau, 1992 ; 1993 ; 2002 ; Shearing et Stenning, 1981a).

Depuis les premiers travaux de Thomas Bercal (1970), d'Elaine Cumming, Ian Cumming et Laura Edell (1965), d'Albert Reiss (1971) et de John Webster (1970), les recherches sur ce qui déclenche la *mobilisation* policière se sont multipliées (Antunes et Scott, 1981 ; Ericson, 1981 ; 1982 ; Punch, 1979 ; Punch et Naylor, 1973 ; Shearing, 1984 et Walsh, 1986). Pour l'essentiel, ces recherches soulignent la diversité des appels que reçoit la police ainsi que celle des motifs pour lesquels les citoyens réclament son intervention. Dans une étude effectuée pour le compte de la Commission de réforme du droit du Canada, Martin Friedland (1975, p. 49-50) a estimé que l'une des catégories d'appels les plus fréquemment

reçus par la police de Toronto concernait des demandes d'information juridique : plus de 3 000 000 d'appels, sur les 10 000 000 reçus annuellement par 20 services de police desservant une population estimée à 8 000 000 d'habitants. En plus de ses résultats empiriques, l'importance de la démarche de Friedland tient dans sa méthode. Il n'a pas seulement analysé les appels dirigés vers les services d'urgence de la police (l'indicatif 9-1-1), mais il s'est penché sur les très nombreux appels (de 3 à 6 000 000) qui aboutissaient sur les lignes téléphoniques administratives de la police, trop peu étudiées par les théoriciens bittnériens de la police. La nature de ces appels révèle que les citoyens considèrent la police comme une source d'information presque autant que comme une source d'intervention.

Shearing (1984, p. 20-22) estime à plus de 35 % la proportion des appels reçus par la police de Toronto se rapportant exclusivement à sa fonction de service. Dans l'ensemble, ces études auraient plutôt tendance à infirmer la conception homogène du rôle de la police et n'apportent donc aucune validation aux thèses de Bittner. En effet, même en tenant compte des demandes d'intervention des préposés aux systèmes d'alarme installés par les agences privées de sécurité, les appels qui relèvent de situations d'urgence ne dépassent pas 15 % (le vol à main armée, qui constitue l'une des seules situations d'urgence véritable, ne constitue que 0,3 % des appels). Par contre, les appels des policiers entre eux pour des raisons d'administration interne comptent pour 23,6 % du total.

On possède très peu de travaux sur l'action de la police en milieu rural et dans des territoires spéciaux, comme les réserves amérindiennes. Tammy Landau a soutenu, en 1993, une thèse à l'Université de Toronto, où elle s'efforce de démontrer les insuffisances de la sociologie bittnérienne pour rendre compte de l'action de la police dans ces réserves.

Pour ce qui est des actions de la police postérieures à un incident ayant réclamé son intervention, nous retiendrons l'enquête policière et la prise de rapports. Si l'on excepte son aboutissement recherché, la résolution d'un crime et une arrestation, tout le travail de l'*enquête criminelle* consiste en une recherche d'information. Certes, l'usage de la coercition peut être pertinent pour rendre compte de l'enquête — pensons aux pouvoirs des juges d'instruction et, dans un contexte anglo-saxon, aux autorisations judiciaires de perquisitionner — mais le travail de l'enquête ne saurait être interprété par une grille d'analyse qui octroie une place privilégiée à

l'usage de la force. Plusieurs des questions relatives à l'enquête s'accordent mal avec la perspective de Bittner. En effet, comment interpréter, au regard d'une problématique de l'usage *perçu* de la coercition, toutes ces opérations dont le caractère coercitif n'est jamais connu parce qu'elles sont conduites en secret (par exemple, l'interception des communications privées et les diverses formes de surveillance)? Il faut insister sur le fait qu'une grande partie des activités de corps comme la Police judiciaire, *Scotland Yard*, le BKA ou le FBI américain, qui sont des symboles puissants de l'action policière, tombent en dehors du paradigme bittnérien.

Selon nos propres recherches sur le SPVM, la *prise de rapports* occupe 16 % du temps des policiers en tenue. Ericson (1994, p. 6) nous apprend que la police de Toronto dispose de 350 formulaires de rapport différents et que la Gendarmerie royale du Canada en possède 2 000. La rédaction des rapports, qui pourtant représente un investissement significatif du temps de la police, constitue un contre-exemple irréductible de la thèse de l'usage de coercition, aussi virtuel qu'on veuille le concevoir. En plus de requérir du temps, ces rapports constituent la base des banques de données policières, dont le rôle est déjà déterminant et qui seront appelées à jouer un rôle croissant.

Dernière lacune, enfin, qui relève d'un défaut fondamental de perspective : la définition bittnérienne du rôle de la police ne nous éclaire en rien sur sa fonction par rapport aux victimes et plus généralement aux demandeurs de service, dans la mesure où leurs besoins peuvent excéder la simple maîtrise de leur(s) agresseur(s).

Il semble donc que le paradigme bittnérien ne puisse se rapporter qu'à une seule partie — et pas la plus grande ni même la plus significative — des activités de police.

### *Un monopole fictif*

Nous avons vu qu'au terme de sa description de la montée du pacifisme au XIX<sup>e</sup> siècle, Bittner parvenait à la conclusion que le meilleur moyen que les Britanniques avaient trouvé pour limiter l'usage de la force avait été d'en donner le monopole à la police. Or, ce monopole a été mis en cause par plusieurs chercheurs (Lustgarten, 1986, p. 94; Sykes, 1977, p. 238). En 2003, le *Code criminel du Canada* reconnaissait toujours la légitimité du recours aux châtiments corporels par les parents sur leurs enfants et par les instituteurs sur leurs élèves. À ces pouvoirs, s'ajoutent le pouvoir

d'internement des psychiatres, l'emprise des travailleurs sociaux sur les assistés, l'autorité des agents de probation et de libération conditionnelle sur leurs clients, celle des gardiens de prison sur les détenus et les immenses pouvoirs de coercition dont dispose la magistrature après qu'un contrevenant a été estimé coupable d'une infraction. À la condition de restreindre la signification de l'expression « situation » utilisée par Bittner dans sa caractérisation du rôle de la police, sa définition s'applique en effet littéralement au rôle des juges qui imposent des peines privatives de liberté selon leur « compréhension intuitive des exigences de la situation des condamnés ». On ne saurait minimiser l'importance de ces relations coercitives, maintenant que l'on commence à connaître l'étendue des pouvoirs qui sont exercés à l'intérieur des familles, des internats, des tribunaux et des prisons. À ces remarques sur l'irréalité du monopole policier de la force coercitive s'ajoute la reconnaissance décisive par Bittner du rôle de l'armée et d'organismes paramilitaires dans la répression des désordres civils et des violences collectives. De son aveu même, le monopole est partagé. Rappelons enfin que ce monopole devient véritablement illusoire si l'on tient compte des agences privées de sécurité et de ce que Johnston (1992a) appelle des appareils policiers « hybrides »<sup>5</sup>. La seule façon de sauver le bittnérisme est alors de l'enfermer dans un cercle vicieux où la police disposera toujours du monopole de l'exercice légitime de la violence parce qu'on s'obstinera à définir comme policier toute personne qui exerce légitimement la violence, y compris un père de famille.

### *Les pouvoirs de la police d'exercer la force physique*

Dans un texte précité, Bittner affirme que le mandat de la police de procéder à l'arrestation des contrevenants dérive de son autorité générale d'exercer la force. Cette affirmation est juridiquement incorrecte, aucun texte ne conférant à la police une autorisation générale d'user de la force à sa discrétion, à tout le moins dans les sociétés de droit anglo-saxon comme le Canada. Il se peut toutefois que la description de Bittner ait adéquatement rendu compte de la situation qui prévalait dans les bas quartiers et les ghettos des États-Unis pendant les années 1960 et auparavant. À cette époque, la police n'avait de compte à rendre à personne et, pour reprendre l'expression de Bittner, le policier représentait dans les ghettos et les quartiers défavorisés une figure dont le pouvoir et l'importance

inspiraient la terreur (« a figure of awesome power and importance », 1970/1990, p. 159).

Cette situation a cependant profondément évolué sous deux aspects. D'abord, la police est loin d'être aussi intimidante qu'elle l'a été dans le passé. En particulier dans les ghettos ethniques — au Canada, dans les réserves autochtones —, son autorité est ouvertement défiée et elle est en butte à une hostilité telle qu'elle est réticente à y intervenir, si ce n'est dans le cadre d'un déploiement collectif de force policière. Le problème de l'insécurité policière est une réalité avec laquelle la police a de plus en plus de difficulté à composer (qui protégera la police contre les délinquants les plus résolus et les plus violents?). Le second changement est plus important : la police est maintenant sommée de rendre des comptes par un grand nombre d'instances (les groupes de pression, les organismes administratifs de surveillance externe, les tribunaux civils et, enfin, la presse) et de façon encore plus pressante quand elle use de la force physique. Or, la seule défense que peut présenter un policier accusé d'avoir abusé de son pouvoir de recourir à la force physique est d'avoir dû l'employer pour prévenir un crime ou pour procéder à l'arrestation d'un contrevenant. Lorsque le policier use de son arme, les marges des justifications qu'il doit fournir sont encore plus étroites. Au cours des quatre années où nous avons siégé au sein d'un comité de surveillance de la police du gouvernement québécois, nous n'avons jamais été témoin d'un seul cas où un policier, pour se défendre d'avoir abusé de son pouvoir, s'en était remis à une prétendue autorisation générale d'exercer la force. Dans tous les cas, la défense du policier reposait sur son action pour prévenir ou réprimer un délit. Il ne nous apparaît pas contestable que l'un des effets du renforcement de l'obligation pour la police de rendre des comptes a été de contraindre celle-ci à faire la preuve que l'exercice de son pouvoir de coercition physique était exclusivement fondé sur sa mission de lutte contre le crime. Nous donnerons un autre indice de ce changement.

### **Le recours ultime**

L'un des passages les plus cités de *The Functions of the Police in Modern Society* est celui où Bittner réfute l'objection que le travail policier est une forme de thérapie et de travail social (1970/1990, p. 27). Cette objection, répond l'auteur, néglige le fait capital que les médecins et les travailleurs sociaux appellent la police quand ils ne peuvent plus contrôler une

situation. Nous avons tenté de soumettre cette affirmation à une validation empirique en interrogeant des responsables d'institutions susceptibles de recourir en dernière instance aux services de la police (hôpitaux, cliniques psychiatriques, centres d'accueil pour jeunes et pour personnes âgées et prisons). Les institutions visitées règlent elles-mêmes les crises violentes qu'elles ont à affronter. Le plus souvent, l'intervention de la police est sollicitée pour prendre en charge un client de l'institution qui a été maîtrisé par les soins de son personnel et qui, selon les autorités administratives, doit faire l'objet d'accusations criminelles. La seule exception à cette règle se présente dans les institutions psychiatriques qui utilisent effectivement la police comme ressource de dernière instance, lorsque leurs patients ont des comportements homicides. Or, le personnel de deux des plus grandes institutions psychiatriques de Montréal nous a confié que les policiers étaient réticents à répondre à ses appels, même dans le cas de grande urgence, car ils ne peuvent espérer qu'un maigre bénéfice judiciaire de ces appels. Les personnes qu'ils devraient alors arrêter étant à divers degrés des malades mentaux, elles ne peuvent en effet que difficilement faire l'objet d'accusations criminelles. C'est pourquoi la police tarde à répondre à ces appels et a tendance à laisser au personnel de ces institutions le soin de résoudre les crises.

### *L'emploi de la force*

Nous avons interrogé les policiers de notre échantillon sur les stratégies qu'ils utilisaient pour résoudre les conflits au cours desquels ils intervenaient. À peine 2,33 % ont reconnu qu'ils utilisaient la coercition et 51,7 % se sont dits *en désaccord* avec un recours à la contrainte dans les cas où ils essayaient un refus de la solution qu'ils proposaient initialement. Il est évidemment possible de rejeter ces résultats en alléguant la mauvaise foi des policiers qui ont répondu à notre questionnaire. Ce serait négliger délibérément la confusion extrême qui règne chez les policiers au sujet de la légitimité de l'emploi de la force et se fonder davantage sur des présupposés que sur l'observation du travail de terrain et sur des entretiens avec des policiers, auxquels nous nous sommes systématiquement livré. Notons enfin que les réponses que nous avons obtenues correspondent en fait à la proportion très peu élevée de recours à la violence par les policiers.

Tous ces résultats ne réfutent pas une théorie qui se dérobe à l'épreuve des faits. Nous pensons toutefois qu'ils devraient nous faire hésiter à voir dans la sociologie bittnérienne de la police le paradigme qui doit être utilisé pour penser l'évolution future des actions de police, que celles-ci relèvent du domaine public ou du domaine privé.

### La pragmatique

La pragmatique de la police consiste en l'évaluation de la qualité de ses opérations en fonction du rôle qui lui a été attribué. Or, force est de constater que le lien entre la définition bittnérienne du rôle de la police et l'évaluation de la qualité de ses interventions est de nature essentiellement paradoxale. Ce paradoxe peut être mis en lumière par le moyen d'une comparaison.

Soit cette définition de l'instruction obligatoire, que nous avons évidemment fabriquée pour les besoins de notre argumentation : *l'école publique est un mécanisme destiné à la distribution non négociable des connaissances, mis au service d'une compréhension intuitive du développement d'un enfant*. On ne saurait définir de cette façon l'instruction publique et ajouter d'un même souffle *qu'il est souhaitable que l'enseignant(e) transmette le moins de connaissances possible à ses élèves*. Or, c'est pourtant très exactement ce que fait Bittner en définissant la police comme un mécanisme destiné à la distribution de la force coercitive, tout en limitant cette distribution, comme nous l'avons vu, au minimum (rappelez que Bittner [1970/1990, p. 187], considère qu'il est pensable que la police renonce complètement à la force physique dans le futur). Bittner établit donc une dichotomie entre ce qu'il appelle une *description* de la fonction policière, qui repose sur le concept de force, et une *évaluation* de la performance policière, dont le critère basique est une exigence radicale de limiter l'usage de la force. Cette dichotomie, il faut le souligner, ne s'applique pas de façon univoque à toute institution qui fait usage de la force. Comme Clausewitz, on peut en effet soutenir *à la fois* que la fonction de l'armée est de faire la guerre et que bien faire la guerre implique l'anéantissement total de l'ennemi par tous les moyens.

Sans nier les apports très considérables des travaux de Bittner à la pragmatique de la police, nous soulèverons un problème. La dichotomie bittnérienne entre la description de la fonction policière et l'évaluation

des prestations de la police ne risque-t-elle pas de communiquer un message d'une redoutable ambiguïté aux intervenants policiers ? Ce message s'énoncerait ainsi : votre mission est de frapper, mais faites-le avec le plus de mesure possible ! Selon ce qu'elle retiendra de ce mot d'ordre, la police peut donner aveuglément la charge, comme à Waco au Texas, avec les résultats désastreux que l'on sait, ou elle peut s'installer dans la tolérance, avec le risque d'en payer elle-même le prix ou de le faire payer à ceux qu'elle est censée protéger. Il se peut toutefois — et cette possibilité ne doit en rien être écartée — que le caractère équivoque du mot d'ordre précité cristallise toute la difficulté d'avoir une police efficace dans une société libre. Il arrive à Bittner de traduire la dichotomie entre la description du rôle de la police et l'évaluation de ses pratiques par la distinction entre la *responsabilité* du policier (intervenir dans des situations qui réclament l'usage de la force) et ses *aptitudes* effectives (*skills*) à réduire au minimum ce recours à la force. Cette polarisation entre les responsabilités et les aptitudes de la police est peut-être indépassable.

### LE PARADIGME BITTNÉRIEN : REJET OU TRANSFORMATION

Comme nous l'avons dit au début de ce chapitre, notre propos n'était pas tant de montrer que la sociologie bittnérienne de la police devait être écartée que de mettre en lumière la nécessité d'une réévaluation de la place du recours à la force dans la définition du rôle de la police. Nous croyons que l'ensemble des critiques que nous avons formulées à l'endroit de la sociologie de la police développée par Bittner justifie la conclusion que le paradigme bittnérien doit effectivement être transformé, en conservant ce qu'il y a d'irréductible dans sa vérité. *Pour ce qui est de la force, la caractéristique de la police est moins d'en monopoliser l'exercice que d'y avoir recours dans des situations beaucoup plus variées que d'autres appareils qui partagent avec elle la prérogative de l'exercer légitimement.* Toutefois, cette affirmation ne résout pas le problème de l'importance qu'il convient d'attribuer à la force dans la définition du rôle de la police. Ceci étant dit, plusieurs questions continuent de se poser.

Première question : une critique de Bittner équivaut-elle à une critique de toute théorie de la police qui accorderait une place centrale au recours à la force dans sa définition du rôle de la police ? Il faut répondre par la négative, mais se hâter d'ajouter que Bittner est le sociologue de la police qui a construit l'appareil théorique le plus développé — à notre avis, cet

appareil théorique demeure le seul en sociologie — permettant d'établir scientifiquement l'importance du recours à la force dans la définition du rôle de la police. Si on retire à cette définition de la fonction policière par la force son fondement bittnérien, on reste avec un lieu commun imprécis soutenu par un dogmatisme juridique athéorique. En d'autres termes, si on met de côté Bittner, non seulement une théorie coercitive de la police reste à faire, mais elle doit au moins se hisser au niveau des exigences exemplaires d'une sociologie de la police telle qu'elle a été développée par cet auteur.

Deuxième question : comment rendre compte du pouvoir de persuasion très considérable — on pourrait même soutenir qu'il est indépassable — du paradigme coercitif de la fonction policière ? La réponse est relativement simple. En dépit de toutes les démonstrations que la police ne possède pas le monopole exclusif de l'usage de la force, une définition de la police qui octroie une place centrale à cet usage semble satisfaire à la plus impérative des exigences de la définition, à savoir l'énoncé du caractère distinctif de son objet. C'est en quoi pèchent actuellement ceux qui s'efforcent de dépasser Bittner. Pour l'essentiel, le paradigme de rechange proposé par Manning (1979 ; 1988 ; 1989), Ericson (1994), Ericson et Shearing (1982) et cautionné par Reiss (1992) repose sur une définition de la police basée sur son rôle dans la production et le traitement de l'information, du renseignement et d'un savoir expert. On peut objecter à cette théorie qu'elle ne propose rien qui soit spécifique à la police. En effet, tous les appareils de l'État, sans compter les grands réseaux commerciaux privés, accumulent une masse de renseignements sur leurs cibles et sur leurs clients. Il faudrait donc montrer en quoi l'informatique policière est irréductiblement distincte des autres banques de données. On pourrait tenter de le faire en établissant un lien contraignant entre l'information policière et la gestion des risques et de la sécurité.

Ces remarques nous amènent à soulever une dernière question. Existe-t-il une alternative véritable au bittnérisme, c'est-à-dire à une conception coercitive de la police ? Cette question est redoutable et on peut l'aborder de deux manières.

La première manière peut être illustrée en référence à Bittner lui-même. En bon ethnométhodologue, il accorde une grande place à la médecine, qui lui fournit la métaphore fondatrice de sa pensée. Cette métaphore est celle de la chirurgie dans son rapport avec la médecine. La

chirurgie est la mesure de dernier recours de la médecine, à laquelle on ne doit recourir qu'en toute dernière instance (Bittner, 1970/1990, p. 190). On voit bien dans cette métaphore ce à quoi la police est assimilée : c'est évidemment la chirurgie ; on voit beaucoup moins bien ce qui tient dans les actions de police le rôle de la médecine générale, à savoir une fonction qui resterait en retrait de l'usage de la force physique. On pourrait imaginer qu'à l'avenir la police reproduira la distinction entre la médecine générale et la chirurgie s'assimilant effectivement à la seconde. On assisterait alors à un resserrement des fonctions de la police, réduite à des escouades de spécialistes de l'intervention d'urgence violente (genre SWAT, GIGN ou CRS) ou à des brigades spécialisées dans la lutte contre certaines formes de criminalité (trafic des stupéfiants, crime organisé et terrorisme). Même si cette évolution est conforme à la métaphore de Bittner, elle s'écarte doublement de sa théorie. Dans ses tendances actuelles, cette évolution accorde en effet un rôle prépondérant à l'enquête et au renseignement, en ce qui concerne les brigades spécialisées. Or, comme nous l'avons vu, on ne peut rendre compte de l'enquête et du renseignement policiers dans le cadre d'une théorie coercitive de la police accordant un statut privilégié à l'intervention d'urgence. Ensuite, la police se voit octroyer la responsabilité première du maintien de l'ordre dans des situations de violences et/ou de désordres collectifs, ce qui s'écarte une deuxième fois de l'orthodoxie bittnérienne.

La seconde manière de sortir de l'impasse consiste à nier son caractère aporétique et à lui donner un droit d'existence (en fait, incontournable). Les manifestations du crime et du désordre, dit-on souvent, sont tellement hétérogènes que toute tentative pour leur trouver un commun dénominateur en dehors de la prohibition légale dont elles font communément l'objet est d'avance vouée à l'échec. On argumenterait semblablement par rapport à la police : ses tâches sont trop diversifiées pour qu'on y trouve une trame commune. On pourrait même être tenté de situer la spécificité de la police dans le contraste entre la généralité indépassable de ses tâches et la spécificité de celles des autres appareils de l'État et de la société civile. Ce qui distingue l'homme à tout faire est précisément qu'il est le seul à tout faire.

TABLEAU 2. Police et coercition — synthèse

La police coercitive selon Bittner	Difficultés
théorie jusqu'ici influente (Montjardet, Reiner, Clockars)	nouvelle tendance : la police de l'expertise (Manning, Ericson)
police exclusivement définie par son moyen	police soumise à une obligation de résultat
moyen utilisé en ultime recours = force	notion floue : s'étend de l'autorité à la violence physique (théorie difficile à falsifier)
spécificité : le policier est le seul qui peut utiliser la force en toutes circonstances	aperçu fondamental et à retenir : le gardien de prison, par exemple, ne peut utiliser la force que dans son établissement
contexte d'intervention : ponctuel, individualisé, URGENCE	rareté de l'urgence et fréquence des tâches générales de SURVEILLANCE
théorie réaliste de la réaction policière à un incident indésirable	tient peu compte d'activités précédant l'événement : toute la prévention
rend compte de l'action des agents en tenue	silence relatif sur les activités d'enquête
policier est un art fondé sur une saisie immédiate des exigences d'une situation	tendance actuelle : développer la planification policière et la police scientifique
théorie consensuelle : on fait venir la police pour les mêmes raisons	la police intervient dans une situation de conflit, ou une des parties ne réclame pas son intervention
perspective descriptive	utilité restreinte pour l'évaluation de la performance policière

## Notes

Une version préliminaire de ce chapitre a été initialement publiée dans la *Revue française de sociologie*, vol. 35, 1994, p. 457-485.

1. La plupart des écrits de Bittner sur la police ont été réunis dans un livre (Bittner, 1990). Comme ses travaux sur la police s'échelonnent de 1967 à 1990, on masquerait leur évolution en n'utilisant que cette référence. Ce mode de renvoi est cependant très utile, car il est uniforme et se réfère à un ouvrage qu'on peut facilement se procurer. Dans leur mode de parution original, les travaux de Bittner sont en effet difficilement accessibles. Nous utiliserons donc un double mode de renvoi. Par exemple, « Bittner (1967a/1990, p. 8) » renvoie d'abord à la parution originale de l'œuvre, dont le titre se retrouve dans notre bibliographie, et ensuite au livre de 1990 à la page indiquée.
2. Dans sa présentation du texte de Bittner, Monjardet écrit : « publié pour la première fois en 1970, il est reproduit depuis dans pratiquement tous les manuels, cours, "readers" qui traitent de choses policières. On sait qu'en Amérique du Nord

celles-ci font l'objet d'un enseignement universitaire et parfois de débats publics approfondis » (1991, p. 223).

3. L'ouvrage de Westley, *Violence and the Police : A Study of Law, Custom, and Morality*, publié en 1970, a exercé une grande influence sur les premiers sociologues de la police. Westley est véritablement le pionnier des études empiriques sur la police.
4. Ils avaient le choix entre le maintien de l'ordre, l'encadrement et l'assistance aux citoyens, la poursuite des auteurs de crimes, l'imposition de leur autorité dans les circonstances appropriées (ce choix correspondait à la fonction bittnérienne de la police), la prévention du crime et la négociation des conflits.
5. Dans son remarquable ouvrage sur la sécurité privée, Johnston consacre le chapitre 6 aux appareils policiers hybrides. Ceux-ci sont constitués par des appareils mixtes qui tiennent à la fois du public et du privé, comme un service officieux de renseignement fondé aux États-Unis par d'anciens policiers gardant le contact avec leurs ex-collègues du public, qui leur fournissent des renseignements de façon systématique. Il existe en outre un très grand nombre d'appareils parapoliciers qui ont été créés par divers services gouvernementaux et qui peuvent être qualifiés d'hybrides, comme la « police » des postes, des transports et les sections d'enquête de diverses agences de régulation. Rappelons à cet égard que le premier assaut contre la secte religieuse de Waco aux États-Unis, qui a fait plusieurs morts et qui a précipité la crise, avait été donné par un groupe d'intervention d'un service gouvernemental américain non policier chargé d'appliquer la législation sur le tabac, l'alcool et les armes à feu. Les appareils de contrôle hybrides constitueront à l'avenir un chantier de recherche de plus en plus important. Johnston (1992a, p. 115-117) en fournit une première énumération pour le Royaume-Uni.

*Page laissée blanche*

DEUXIÈME PARTIE

---

**PROXIMITÉ ET VISIBILITÉ**

*Page laissée blanche*

# 3

## LA RÉINVENTION DE LA PROXIMITÉ

### UN NOUVEAU VIATIQUE : « LA COMMUNAUTÉ »

Cette partie de notre ouvrage est consacrée à suivre le déroulement complexe du processus de réforme des polices anglo-saxonnes, qui a commencé à se déployer dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La réforme des polices est maintenant un mouvement global qui s'est étendu à presque toutes les polices. La réforme a débuté par l'irruption d'un mot sur la scène terminologique — *community*, en français, « communauté » — qui a rapidement pris la valeur d'un emblème derrière lequel les réformateurs ont commencé par se ranger, quitte à revoir par la suite leur engagement, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

La consultation des banques de données bibliographiques est toujours révélatrice des tendances qui marquent les recherches universitaires ou institutionnelles. Ces banques de données produisent de l'information bibliographique (titres d'articles ou de livres) à partir de la spécification de mots clés (en anglais). Voici quelques exemples du nombre de textes associés à une expression clé (nous traduisons en français les expressions utilisées) :

- police/sécurité privée : 48 titres
- police/tendances futures : 61 titres

- police/réforme : 95 titres
- police/communauté : 668 titres

Comme l'indiquent ces résultats, la police dite « communautaire » (*community policing*) constituait alors, à tout le moins dans les écrits, une tendance — un programme — que l'on pourrait qualifier d'incontournable pour ce qui est de l'Amérique du Nord et, plus généralement, des pays anglo-saxons (Loree et Murphy, 1987), tendance qui est de plus en plus remise en question de nos jours.

Nous nous sommes donc résolu à rassembler une partie de nos propos autour de ce thème de la police de communauté pour plusieurs raisons. D'abord, comme nous venons de le dire, à cause de son importance, voire son omniprésence dans les champs de la recherche et de la pratique depuis un certain temps. À la fin des années 1980, le *National Institute of Justice* du ministère de la Justice des États-Unis et la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard ont consacré à ce thème une série de fascicules intitulés *Perspectives on Policing* (Hartmann, 1988 ; Kelling et Moore, 1988 ; Kelling et Stewart, 1989 ; Kelling, Wasserman et Williams, 1988 ; Moore et Trojanowicz, 1988a ; 1988b ; Moore, Trojanowicz et Kelling, 1988 ; Sparrow, 1988 ; Wasserman et Moore, 1988). L'alliance de l'Institut de recherche du ministère de la Justice et de la plus prestigieuse des universités américaines est un signe des efforts déployés pour provoquer une réforme de la police qui s'orienterait vers l'établissement d'une police de communauté.

L'importance de ce mouvement ne se limite cependant pas à sa réalité factuelle. Cette tentative de réforme manifeste au niveau de la police l'impasse dans laquelle était parvenu tout le système de la justice pénale. Mais il serait naïf de dire qu'un vent de renouveau souffle sur la justice pénale, puisque le renouvellement prend, dans tous les cas, la forme d'une redécouverte de principes énoncés au Siècle des lumières. Néanmoins, la conscience de l'échec est telle, dans le monde de la justice, qu'elle a engendré un volontarisme de la réforme pour lequel toute rupture semble prometteuse.

Les réformes accomplies dans d'autres domaines de la justice pénale ont donné, aux États-Unis, des résultats inverses de ceux qui étaient attendus. Par exemple, le développement de lignes directrices en matière de détermination des peines, qui devaient réduire la population carcérale,

l'ont fait croître de manière exponentielle jusqu'à plus de 2 000 000 de prisonniers (Blumstein, 1988 ; Garland, 2001b ; Tonry, 1995). Avertis par ces expériences décevantes, nous devons faire preuve de circonspection pour ce qui est du mouvement actuel vers la création d'une police de communauté, dont l'un des aboutissements est à l'heure présente la police de tolérance zéro.

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'abord d'identifier les principaux facteurs qui ont engendré les propositions actuelles de réforme. Nous décrirons ensuite le nouveau paradigme pour la police, proposé par les réformateurs. Nous ferons état, en troisième lieu, des très nombreuses critiques opposées à ce modèle. Dans une quatrième partie, nous allons brièvement rapporter des développements qui sont relativement extérieurs aux projets actuels de réforme. Nous présenterons finalement, en conclusion, nos hypothèses sur la signification des projets actuels de changement.

### **L'IMPASSE INITIALE**

Alors qu'on est de plus en plus sceptique par rapport aux effets de la recherche dans les sciences sociales, il existe néanmoins un domaine où les résultats de la recherche ont eu un résultat positif. Ce domaine est celui des recherches évaluatives sur les opérations policières. Cette influence s'explique en grande partie par le fait que les recherches ont été faites sous l'égide d'organismes qui jouissaient de liens institutionnels et privilégiés avec les milieux policiers, tels la *Police Foundation*, la *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA) et le *National Institute of Justice*. D'autres recherches, dont les résultats sont très influents, ont été effectuées par des organismes privés, telle la *Rand Corporation*, qui jouissent d'une audience considérable dans les milieux policiers et gouvernementaux américains. Au Canada, le Collège canadien de police et son journal ont donné un écho considérable aux travaux poursuivis aux États-Unis.

### **La mesure de l'efficacité des opérations policières**

Une série de rapports de recherche d'une remarquable solidité ont été produits à la suite de recherches empiriques conduites dans plusieurs villes des États-Unis, avec la collaboration des services de police de ces villes. Plusieurs de ces recherches ont porté sur les différentes modalités

de la patrouille policière (Chaiken, 1975 ; Kelling et Wycoff, 1977 ; Tien, 1977). Ces recherches ont donné lieu à trois constats d'échecs majeurs, qui ne sont plus véritablement remis en cause.

- *La patrouille motorisée.* Le premier de ces constats est relatif à la patrouille policière en voiture. Des recherches menées surtout à Kansas City (Kelling, Pate, Dieckman et Brown, 1974a ; 1974b ; voir aussi Boydston, 1975 ; Boydston et Sherry, 1975 ; Boydston, Sherry et Moelter, 1977 ; enfin, Fienberg, Larntz et Reiss, 1976) ont démontré que la simple présence de véhicules de police n'avait pas d'effet discernable sur les taux de criminalité et, de façon plus générale, sur le maintien de l'ordre. L'expérience consistait à choisir trois quartiers comparables de Kansas City et d'augmenter la patrouille policière en automobile pour l'un, de la supprimer pour l'autre, et de la laisser telle qu'elle était avant l'expérience pour le troisième. Ces changements dans la présence de véhicules peints aux couleurs de la police n'ont pas donné de résultat significatif au plan de l'évolution des taux de criminalité. Ceux-ci sont demeurés sensiblement les mêmes dans les trois quartiers choisis.
- *La rapidité de l'intervention.* Un des poncifs de la stratégie policière américaine était que la rapidité d'intervention maximisait les probabilités d'appréhender les coupables. Les recherches menées à Kansas City (Kansas City Police Department, 1977 ; MacEwen, Connors et Cohen, 1986) et dans d'autres villes ont invalidé ce postulat. Les recherches ont montré que les efforts de la police pour intervenir rapidement étaient annulés par le retard que prenaient les victimes à solliciter l'aide de la police.
- *L'enquête policière.* Finalement, une série d'études ont considérablement réduit les attentes que l'on pouvait avoir par rapport à l'enquête policière (Chappell, Gordon et Moore, 1982 ; Greenwood, Chaiken, Petersilia, 1977 ; Greenwood et Petersilia, 1976 ; Sanders, 1977). Pour l'essentiel, les études ont démontré qu'il était relativement rare que la police trouve l'identité d'un coupable en suivant le filon d'indices factuels, quelles que soient l'ampleur et le degré de sophistication des moyens techniques utilisés. Dans les cas où personne — victime, témoin, délateur ou informateur — ne pouvait révéler à la police le nom de l'auteur(e) de l'acte criminel, il y avait peu de probabilité que celle-ci découvre l'auteur(e) d'un crime.

La signification de ces constatations pourrait difficilement être exagérée. Les opérations de la police nord-américaine reposaient toutes entières sur la triple idée que la patrouille en voiture avait des effets dissuasifs marqués, que la rapidité d'une intervention garantissait que les coupables seraient arrêtés et que l'enquête policière produisait toujours un résultat positif, pour peu qu'elle ait été menée avec vigueur. Ces recherches ont ébranlé les piliers mêmes de la police nord-américaine.

### Un aveu d'impuissance

Les travaux auxquels nous venons de nous référer ont été produits à la suite d'une série de bouleversements dans la conjoncture urbaine nord-américaine. Parmi les facteurs qui ont déterminé de grands ébranlements, on peut citer :

- *Les tensions raciales.* Les émeutes raciales, qui ont commencé vers la fin des années 1960, n'ont jamais véritablement cessé de se produire. La forme la plus récente de ces affrontements raciaux réside dans la violence exercée contre des personnes qui ont pénétré dans des quartiers qui leur étaient interdits (assassinats de Noirs dans des quartiers blancs). L'utilisation par la police des armes à feu contre les membres de minorités raciales a souvent déclenché de grands désordres (ce problème est particulièrement vif, à l'heure actuelle, dans la société canadienne [Québec, 1988 ; Ontario, 1989 ; Malouf, 1994] et en Angleterre [Lord Scarman, 1981 ; Reiner 1985 ; Smith, 1994]).
- *La création de zones de guerre.* Le phénomène de la décadence urbaine n'est pas, aux États-Unis, une création des médias. Il est crucial de comprendre que certains ghettos américains — dans de grandes villes comme Chicago, Atlanta, Détroit, Washington, New York — faisaient quotidiennement l'expérience d'une violence aussi extrême que celle de Beyrouth pendant la guerre civile (Thomas Moore, 1989).
- *L'effondrement du contrôle.* Quelles qu'aient été les promesses de l'administration du président Bush (père) de réduire de façon significative le trafic de la drogue, il est possible de parler dans ce cas d'un échec notoire. Les services de police sont encore maintenant les premiers à reconnaître qu'ils parviennent à peine à saisir 10 % de la drogue qui inonde le marché américain. Depuis la prohibition de l'alcool au

cours des années 1920, la répression de l'importation et de la consommation de drogue est le seul cas qui ait donné lieu à un aveu public d'impuissance de la part des services policiers.

- *Le recours aux armes.* Les facteurs précédemment décrits ont engendré au sein de la société civile une violence dont on commence à peine à mesurer l'ampleur. On pense connaître grâce aux médias la violence (réelle) déployée dans les conflits entre gangs, qui utilisent maintenant un armement de guerre. Les travaux de Gary Kleck (1984 ; 1986a ; 1986b ; 1988) ont toutefois montré à quel point était répandu l'homicide perpétré par des citoyens qui s'estiment en état de légitime défense. La volonté des citoyens de s'armer est également perceptible au Canada où l'on peut maintenant se procurer une mitraillette Uzi dans les commerces qui prétendent vendre des « fusils de chasse ».

Les remarques précédentes n'ont certes pas pour but de peindre toute l'Amérique du Nord sous les couleurs d'une régression à l'état sauvage, mais plutôt de décrire le contexte de l'abandon d'une métaphore. Depuis les années 1950, la métaphore qui articulait le discours de la police en Amérique était celle de « l'étroite ligne bleue » (*the thin blue line*). Cette métaphore signifiait que la police était le dernier rempart contre les forces de la violence, du crime et de la barbarie. Cette métaphore est maintenant dépourvue de sens : trop de brèches ont été faites dans ce rempart pour que la police elle-même continue de prétendre arrêter à elle seule le flot des actes qui transgressent la loi. Le fait nouveau est précisément que la police a renoncé à cette prétention. Nous reviendrons sur le sujet dans les pages qui suivent. Il est néanmoins impérieux de reconnaître qu'il n'est plus aucun corps public qui soit en mesure de revendiquer maintenant le monopole sur l'exercice du contrôle social.

### **Une marche en arrière ?**

La situation dont nous avons esquissé les traits en est indiscutablement une de crise. Celle-ci est également sensible au Royaume-Uni, où plusieurs ouvrages affichent leur pessimisme quant à la capacité des appareils policiers à endiguer les vagues croissantes du désordre (Fielding, 1988 ; Holdoway, 1983 ; Jones, MacLean et Young, 1986 ; Kinsey, Lea et Young, 1986 ; Reiner, 1985 ; 1994). La police n'est toutefois pas la seule

composante du système pénal qui soit affectée par une crise. La conjoncture est tout aussi défavorable au niveau des instances qui imposent les sanctions pénales — les tribunaux — et au niveau des instances qui appliquent les peines — le système correctionnel.

Il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur la façon dont les autres composantes du système pénal s'y sont prises pour tenter de résoudre les problèmes très sérieux qu'elles rencontraient. Pour l'essentiel, les composantes judiciaires et correctionnelles ont voulu sortir de la crise qui les affligeait en effectuant un retour en arrière, qui a pris la forme d'une redécouverte des principes de la pénologie classique, énoncés au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il semble que la réforme de la police s'engage dans la même involution. Comme on le constatera dans la partie suivante de ce chapitre, le nouveau modèle proposé par les réformateurs américains équivaut dans une mesure appréciable à une réaffirmation des principes qui ont prévalu à l'institution de la police métropolitaine de Londres par Sir Robert Peel, en 1829.

Nous nous interrogerons plus tard sur les chances de succès d'une stratégie nouvelle qui constitue au moins en partie un retour à l'origine. Il importe toutefois de souligner que la nature rétrospective des solutions proposées constitue en elle-même un indice révélateur de la sévérité de la crise. Celle-ci est d'une telle acuité qu'elle paraît inhiber l'imagination créatrice des réformateurs, dont le premier mouvement est de regarder en arrière.

#### **LA POLICE DE COMMUNAUTÉ : UN NOUVEAU MODÈLE ?**

Il nous faut faire quelques remarques préliminaires avant de décrire le nouveau modèle policier proposé sous l'appellation de « police de communauté ». L'expression « police de communauté » constitue un label qui est appliqué à des versions profondément différentes de cette stratégie d'intervention. Nous devons nous limiter à ne présenter que l'une de ces versions, en étant conscient qu'elle ne fait pas l'unanimité chez tous les intervenants.

Il s'agit du modèle de la police de communauté élaboré par le groupe de chercheurs réunis par le National Institute of Justice (NIJ) et l'Université de Harvard. Notons tout de suite que même dans ce dernier cas, des dissensions existent au sein du groupe au sujet de certains aspects du modèle, en particulier sur le rôle des tensions raciales dans sa genèse. Il importe également de souligner que la question du degré d'application de

ce modèle demeure encore maintenant très controversée, certains auteurs soutenant que le modèle a surtout servi à fournir aux cadres policiers la rhétorique d'une politique de relations publiques (Greene et Mastrofski [dir.], 1988 ; pour un bilan récent de la question, voir Greene, 2000). Néanmoins, on ne saurait nier que le ministère américain de la Justice a déployé des efforts considérables pour convaincre les corps policiers d'adopter ce modèle ; l'administration du président Clinton a offert des subventions de plusieurs dizaines de millions de dollars aux corps policiers qui se sont résolus à pratiquer une approche communautaire. Il est donc certain que ce modèle a donné naissance à un nombre important d'applications expérimentales par divers corps policiers. La conception que nous avons choisi de présenter a finalement exercé une influence marquée dans la plupart des pays anglo-saxons, notamment au Canada.

Nous présenterons le modèle en deux étapes. L'un des fascicules préparés par le NIJ (Sparrow, 1988) se prolonge d'un bref appendice qui montre les différences entre le nouveau modèle et l'ancien, en procédant par l'énoncé d'une liste de 14 questions et de leurs réponses. Cet appendice présente des qualités de synthèse et de clarté remarquables et il a été expressément conçu pour des fins de communication. Nous proposerons d'abord une traduction libre de cet appendice. Nous commenterons ensuite les divers aspects du modèle, à la lumière des recherches effectuées sur la police.

TABLEAU 3. Police traditionnelle et police de communauté : questions et réponses

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police de communauté
1. Que sont les policiers ?	Ils forment une agence gouvernementale s'occupant principalement de l'application de la loi ( <i>law enforcement</i> )	Les policiers sont des membres du public et le public fait partie de la police. Les agents de police sont ceux qui sont payés pour consacrer tout leur temps à remplir des devoirs qui sont également ceux de tous leurs concitoyens

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police de communauté
2. Quelles sont les relations entre la police et d'autres services publics ?	Leurs priorités sont souvent en conflit	La police est un service parmi plusieurs autres, responsable d'améliorer la qualité de la vie
3. Quel est le rôle de la police ?	Centrer ses efforts sur l'élucidation des crimes	Une approche plus large, centrée sur la résolution des problèmes ( <i>problem solving</i> )
4. Quelle est la mesure de l'efficacité de la police ?	L'identification des contrevenants et leur arrestation	L'absence de crime et de désordre
5. Quelles sont les plus hautes priorités ?	Les crimes qui rapportent gros (par exemple les vols de banque) et ceux qui impliquent de la violence	Les problèmes qui troublent le plus la communauté, quels qu'ils soient
6. De quoi s'occupe spécifiquement la police ?	D'incidents	Des problèmes et des préoccupations des citoyens
7. Qu'est-ce qui détermine l'efficacité de la police ?	La rapidité d'intervention	La coopération du public
8. Comment la police considère-t-elle les demandes de service ?	Elle ne s'en occupe que s'il n'y a pas de « vrai » travail policier à faire	Comme une fonction vitale et une riche opportunité
9. Qu'est-ce que le professionnalisme policier ?	Une réaction rapide et efficace aux crimes graves	Demeurer près de la communauté
10. Quel type de renseignement est le plus important ?	Le renseignement sur les incidents criminels (l'étude de crimes particuliers ou de séries d'incidents criminels)	Le renseignement sur les auteurs de crimes (de l'information sur les activités d'individus criminels ou de groupes criminels)
11. Quelle est la nature essentielle de l'imputabilité policière ( <i>police accountability</i> ) ?	Hautement centralisée ; régie par des règles, des ordonnances et des énoncés de politique responsables devant la loi	Accent mis sur les responsabilités locales par rapport aux besoins de la communauté
12. Quel est le rôle du quartier général ?	Énoncer les règles et les politiques nécessaires	Prôner les valeurs de l'organisation

Questions	Réponses	
	La police traditionnelle	La police de communauté
13. Quel est le rôle du bureau de liaison avec la presse ?	Protéger les policiers impliqués dans les opérations contre les pressions de la presse, de telle sorte qu'ils puissent faire leur travail	Coordonner les efforts pour le maintien d'un canal essentiel de communication avec la communauté
14. Comment la police considère-t-elle les poursuites judiciaires ?	Comme un but important	Comme un moyen parmi plusieurs autres

### **Police traditionnelle et police de communauté : quelques éclaircissements**

Nous allons maintenant regrouper les thèmes présentés dans ce questionnaire et apporter quelques commentaires. Nous nous référerons aux diverses questions par le numéro que nous leur avons assigné (1 à 14). Nos commentaires auront pour objet principal les réponses apportées sous la colonne « Police de communauté ».

#### ***Le nouveau modèle et les principes de Peel***

Les réponses 1, 2, 4 et 7 présentent, en ce qui concerne la police de communauté, de très grandes affinités avec les principes de Peel. Ceux-ci ont été reformulés par Charles Reith dans son ouvrage d'histoire (Reith, 1975, p. 154-167). Les formules utilisées par Malcolm Sparrow sont parfois identiques à celles de Reith. Cette affirmation est particulièrement vraie de la réponse 1 qui doit être interprétée dans le contexte d'une démocratie où la police et la société civile sont volontairement solidaires, et non dans celui d'une société totalitaire où l'identification entre la police et le public n'est bénéfique qu'à la première. Les réponses de l'appendice que nous avons traduit sont, à une exception près, fidèles à l'esprit des principes de Peel. Il convient, à cet égard, de souligner à quel point cette conception de la police est éloignée de celle d'Egon Bittner (1970) et de Carl Klockars (1985), selon laquelle la police se définit par le monopole qu'elle exerce sur l'utilisation légale de la force. Les réponses énoncées sous la colonne « Police de communauté » peuvent être lues sans même que l'on soupçonne que la police est un corps armé. Il y a toutefois un

aspect des principes de Peel qui paraît absent du nouveau modèle : la dimension proprement préventive de l'opération policière. Le terme de prévention n'apparaît nulle part dans le texte que nous avons traduit.

### *L'accent mis sur la résolution des problèmes*

Ce qui, dans le nouveau modèle, remplace l'idéologie de la prévention est une redéfinition de l'opération policière comme étant une action qui vise à résoudre des problèmes plutôt qu'à appliquer la loi dans le cadre d'incidents qui la transgressent. Cette insistance sur la nécessité de résoudre des problèmes se manifeste dans les réponses apportées aux questions 3, 6 et 10.

L'expression de *problem-solving policing* (une police qui s'efforce de résoudre des problèmes) est difficile à définir ; elle paraît banale et elle a néanmoins acquis aux États-Unis un statut technique à la suite de la publication des travaux influents de Herman Goldstein (1977 ; 1979 ; 1987 ; voir aussi Eck et Spellman, 1987 ; Eck, Spellman, Hill, Stephens, Stedman et Murphy, 1987). La meilleure façon de procéder est sans doute de réfléchir sur un exemple.

Dans une municipalité de banlieue des États-Unis, les policiers devaient répondre quotidiennement à de fausses alarmes. On est parvenu à identifier une maison qui produisait un nombre démesuré de fausses alarmes et on l'a mise sous surveillance. Il s'est révélé que le système d'alarme était déclenché par le livreur de journaux. Dans les banlieues américaines, les garçons qui livrent les journaux se déplacent à bicyclette et lancent les journaux — roulés et maintenus dans un emballage — contre la porte des abonnés. Dans le cas qui nous occupe, le livreur passait alors que les abonnés étaient absents de leur domicile et il déclenchait le système d'alarme en lançant le journal contre la porte. Le problème a été résolu grâce à l'ajustement du système d'alarme, dont le mécanisme de déclenchement était trop sensible.

En dépit de son caractère trivial, cet exemple mérite d'être approfondi, car il révèle certaines des conditions qui doivent être respectées par la police pour résoudre des problèmes. De façon plus importante, cet exemple nous fournira l'occasion d'expliquer certains aspects de la police de communauté.

**La cueillette d'informations.** La résolution du problème que nous venons de décrire n'aurait pas été possible sans l'exercice d'une capacité d'analyse de la part de la police. Cette conception de la police privilégie d'une façon marquée la cueillette de renseignements.

**La répétition.** Cette remarque banale peut être précisée davantage. Un des caractères particuliers du modèle dont nous tentons de rendre compte est la priorité qui est accordée à la répétition, que celle-ci se manifeste sous les traits de la répétition d'un incident, d'un comportement délinquant ou de la victimation d'une personne. Tout ce qui appartient à la répétition se voit octroyer un statut prioritaire dans ce modèle.

**Les carrières criminelles.** Dans cet esprit, les travaux sur les récidivistes et les « criminels de carrière » reçoivent une attention particulière. L'importance accordée à ces travaux se manifeste dans la réponse 10, selon laquelle le renseignement criminel devrait viser plutôt les infracteurs que les infractions. Ce principe reflète l'influence des travaux de Albert Blumstein et coll. (1986), de Peter Greenwood et Allan Abrahamse (1982) et de Peter Greenwood et Franklin Zimring (1985) sur la nécessité d'identifier et d'appréhender une minorité d'individus qui sont responsables de la commission de la majorité des infractions courantes. Ces gens sont perçus comme des criminels de carrière.

**Le recours à l'informatique.** La résolution des problèmes passe par leur identification précise. L'indice le plus révélateur de l'existence d'un problème est, nous l'avons déjà remarqué, la répétition d'une situation ou du même aspect d'une situation. En réalité, le phénomène de la répétition se voit octroyer dans le nouveau modèle le statut privilégié dont jouissait la visibilité des comportements — le fait qu'ils s'affichaient comme marginaux ou délinquants — dans le cadre d'une police traditionnelle. Dans cette mesure, il existe un instrument destiné à remplir un rôle croissant dans les opérations policières : l'ordinateur qui, précisément, est un moyen puissant pour repérer et décrire les événements qui se répètent et se font série. Par exemple, tous les appels réclamant une intervention policière pourraient être enregistrés par un ordinateur afin de déterminer quels sont les lieux d'où proviennent les appels les plus fréquents et de découvrir pourquoi les habitants de ces lieux font des appels si fréquents.

Le NIJ incite à cet égard les corps policiers à exploiter davantage les ressources informatiques (Stewart, 1988a ; 1988b).

**Les solutions non pénales.** La solution des problèmes identifiés par la police doit être ajustée à leur nature. On découvrira de cette façon qu'une partie importante des problèmes à résoudre — sinon la majorité d'entre eux — ne réclament pas de solution pénale ou même coercitive. Dans le nouveau modèle, la police est effectivement encouragée à rechercher des solutions alternatives (Goldstein, 1979, p. 250 et suiv.).

**Les limites de l'intervention policière.** Ce dernier trait de la résolution des problèmes soulève une question difficile. Goldstein (1987, p. 18) cite l'exemple d'un policier qui était parvenu à la conclusion qu'un groupe de personnes de son quartier commettait des infractions parce qu'elles étaient au chômage. Il a donc entrepris de leur trouver un emploi et il y est parvenu. Ces gens ont alors cessé d'être délinquants. Tout édifiant qu'il soit, cet exemple fournit une illustration frappante de la nécessité de déterminer les limites de l'intervention proprement policière. Jusqu'où le policier doit-il poursuivre son action ? Dans ses derniers travaux, Goldstein (1987, p. 18 et suiv.) a posé cette question avec une juste insistance. Nous la reprendrons dans la partie suivante de ce chapitre.

### ***Une redéfinition de la gravité des infractions***

Sous leur apparente banalité, les réponses apportées aux questions 5 et 6 dissimulent une profonde remise en cause de l'évaluation de la gravité des infractions. L'évaluation traditionnelle est fortement influencée par la tradition judiciaire, pour laquelle les infractions contre les personnes sont les plus graves — surtout lorsqu'un agresseur s'attaque à une victime avec laquelle il n'a aucun lien et qu'il ne connaît même pas ; quant aux infractions contre la propriété, leur gravité est évaluée en fonction de l'ampleur des dommages causés. Dans un essai stimulant, Mark Moore, Robert Trojanowicz et George Kelling (1988, p. 2-3) ont rappelé que l'évaluation de la gravité d'une infraction ne se réduisait pas à une procédure légale, mais qu'elle devait faire intervenir des critères sociaux et des critères moraux. Moore, Trojanowicz et Kelling remarquent également que :

- du point de vue des victimes, les agressions entre des personnes qui se connaissent et sont liées (par exemple, les cas de violence domestique, d'inceste) sont souvent perçues comme plus graves que les voies de faits entre des personnes qui ne se connaissent pas ;
- des infractions de gravité apparemment moins grande, comme le vandalisme, étaient plus susceptibles d'engendrer un sentiment général d'insécurité que des infractions réputées plus graves, comme le vol qualifié ;
- l'évaluation de la gravité des crimes devait également prendre en compte leur dimension symbolique. Par exemple, la violence contre les enfants constitue un acte qui s'inscrit contre des valeurs qui font actuellement l'objet d'un consensus militant.

Il convient de rappeler, en terminant, que ces critères d'évaluation ne sont pas proposés aux tribunaux qui doivent rendre justice, mais plutôt à la police, qui doit résoudre des problèmes collectifs en leur apportant des solutions alternatives.

### **La fourniture de services**

La réponse à la question 8 marque également une rupture significative avec les pratiques de la police traditionnelle. Non seulement celle-ci ne répond-elle à des demandes de services sans rapport avec le contrôle de la criminalité (par exemple, l'assistance à des personnes qui ne sont plus responsables de leurs actions) que lorsqu'elle n'a rien d'autre à faire, mais le concept de renvoi (en anglais, *referral*) joue un rôle cardinal dans le mode d'opération de la police traditionnelle.

Le groupe des répartiteurs de police, qui reçoivent les appels du public et les transmettent aux voitures de patrouille, ont généralement pour instruction d'effectuer une sélection parmi les appels et de renvoyer les citoyens réclamant des services aux agences compétentes (travail social, réseau hospitalier, services des incendies, etc.). Dans le nouveau modèle, cette notion de renvoi perd une partie notable de son importance et la police de communauté a pour mandat de rendre elle-même les services réclamés, dans la mesure où ils s'inscrivent à l'intérieur d'une procédure pour régler des problèmes qui sont estimés être du ressort du maintien de l'ordre. L'identification de ces problèmes est un processus qui demeure largement discrétionnaire.

### **La culture professionnelle policière**

La réponse à la question qui porte sur le rôle de la hiérarchie policière (la question 12) est formulée dans les termes d'un changement de valeurs. Elle reflète une prise de conscience de la force de résistance au changement que les hommes en tenue génèrent et des limites de l'autoritarisme policier qui s'efforce traditionnellement d'imposer le changement par le haut. Les avocats de la réforme reconnaissent que si les valeurs qui sont partagées actuellement par les membres des appareils policiers ne changent pas substantiellement, la réforme ne se matérialisera que dans les notes de service que s'échangent les administrateurs de police.

### **Une stratégie médiatique**

Nous passerons rapidement sur la réponse à la question 13, mais non sans noter que les relations avec la presse ne constituent plus un résidu de l'action policière, et qu'elles font plutôt l'objet d'une politique explicite (qui n'est pas elle-même développée dans ce bref appendice). Il faut peut-être se réjouir que la police soit plus loquace avec la presse. On ne saurait toutefois sous-estimer le risque d'une manipulation systématique de l'information, dont Richard Ericson a fait l'objet de ses derniers livres (Ericson et coll., 1987 ; 1989 ; 1991). En agissant de la sorte, la police, il faut le souligner, n'agit pas différemment des autres appareils gouvernementaux. Dès qu'une agence de l'État se donne une politique envers les médias, il semble que celle-ci s'exerce aux dépens de la transparence.

### **Le retour de la discrétion<sup>1</sup>**

De toutes les réponses qui définissent la police de communauté, il n'en existe aucune qui ait plus d'implications que la réponse 14.

Non seulement rompt-elle avec l'identité première que s'attribue la police — la neutralisation des contrevenants —, mais elle marque un retour à une orientation qui avait été vivement prise à partie par Jerome Skolnick dans un ouvrage célèbre et dont le titre était significatif : *Justice Without Trial* (1966 ; la justice sans procès). Ce que dénonçait Skolnick n'était pas tant la justice sans procès que la justice *sans procédure garante des droits des contrevenants*. Il lui semblait en effet que la police jouissait d'une discrétion absolue dans la sélection des infractions qui seraient acheminées vers une étape ultérieure du processus pénal et feraient l'objet d'une incrimination formelle. L'ouvrage de Skolnick a été suivi d'un nombre

considérable d'études sur le pouvoir discrétionnaire exercé par les policiers. Ces écrits ont fini par engendrer une réforme, dont le but était de réduire la part d'arbitraire dans la décision de porter des accusations formelles et de citer un contrevenant à comparaître devant les tribunaux. Les efforts pour structurer la décision d'incriminer n'étaient que la partie la plus apparente d'une tentative générale pour réglementer l'exercice de la discrétion policière.

Or, en réaffirmant, d'une part, que la prise de poursuites légales contre un infracteur ne constitue que l'une des pièces de l'arsenal policier et en encourageant, d'autre part, la police à rechercher des solutions alternatives aux problèmes qu'elle est appelée à résoudre, il semble que les réformateurs procèdent à un nouveau déplacement du point de décision par rapport à la citation d'un contrevenant devant les tribunaux. Ce point de décision serait de nouveau reporté en amont de l'intervention judiciaire et retomberait dans le champ des responsabilités de la police. Cette nouvelle émergence de la discrétion policière n'aura de résultats bénéfiques que si elle ne s'accompagne pas d'une reprise des pratiques arbitraires, critiquées à juste titre par Skolnick et ses émules.

### *Facteurs d'incertitude*

Les réponses que nous avons traduites comportent toutes, à cause de leur caractère synthétique, un certain degré d'ambiguïté qu'il ne nous est pas apparu nécessaire de relever jusqu'ici. Il est toutefois deux thèmes effleurés dans les réponses qui demeurent trop incertains.

**Le professionnalisme policier.** Il se définit par la capacité de symbiose de la police avec la communauté. On ne peut rien ajouter d'autre à cette formule que les remarques qui s'imposent à l'évidence : elle est vague au point d'être creuse ; de plus, elle autorise une pléthore de stratégies opérationnelles. Toutefois, ce qu'il y a de véritablement étonnant dans cette formule est que des cadres de la police, assistés d'un groupe d'experts, aient même pu la proposer comme étant une définition du professionnalisme policier.

On imagine difficilement qu'une telle définition soit proposée aux médecins, aux avocats ou aux inspecteurs des finances. Nous pensons que le caractère nettement insatisfaisant de cette définition (de cette indication) révèle une difficulté fondamentale liée à la notion de profession-

nalisme policier. La revendication par les policiers du statut de professionnel a coïncidé, à tout le moins en Amérique du Nord, avec l'accroissement du prestige de la fonction et surtout avec l'augmentation considérable des gains salariaux de la police.

Il n'en reste pas moins qu'il existe une certaine incompatibilité entre le noyau de la notion de professionnalisme — la possession d'une expertise spécifique — et le caractère très diversifié des tâches de la police. C'est pourquoi on a usé de deux expédients pour définir le professionnalisme policier. On a, en premier lieu, tenté de réduire la fonction policière à la plus dramatique de ses composantes : le contrôle de la criminalité. Le bénéfice de cette stratégie est qu'elle autorisait la revendication d'une expertise particulière. Cette réduction était cependant le fruit d'un volontarisme qui contrastait de façon trop manifeste avec la multiplicité des fonctions policières. C'est pourquoi on a eu recours à un autre procédé. Le professionnalisme policier a essentiellement été défini par l'établissement d'un contraste avec des pratiques antérieures de la police, quelle qu'en ait été la nature. C'est ainsi que le premier style d'opération de la police en Amérique du Nord a été décrit comme le maintien de l'ordre, la notion d'ordre étant définie par des requêtes particulières qui émanaient de l'autorité politique. Ce style d'opération était propice au patronage et vulnérable à la corruption. Par contraste, la première réforme de la police qui a été instaurée dans les années 1920 a insisté sur l'indépendance de la police par rapport au pouvoir politique, sur les aspects étroitement légaux du travail policier, ainsi que sur la lutte contre la corruption (Kelling et Moore, 1988, p. 4-5). Ainsi, ce qui ne constituait au départ que les éléments généraux d'un contraste a bientôt servi de base à une définition du professionnalisme policier qui reposait sur les facteurs d'insularité, de légalisme et d'intégrité morale. Cette définition était presque vide de contenu descriptif.

C'est un peu la même procédure qu'on a suivie pour définir le professionnalisme de la police de communauté. Autant la police légaliste était éloignée du public et retranchée dans ses véhicules automobiles, autant la police de communauté veut-elle se rapprocher des citoyens. Non seulement ce vœu ne constitue pas une définition de la profession, mais il ne comporte en lui-même aucune indication sur les moyens de le réaliser. Cette indigence au niveau de la définition de la profession se reflète dans la pauvreté des innovations au niveau de la pratique.

Si l'on excepte l'ilotage et les vigiles de quartier, la caractéristique opérationnelle la plus visible de ce nouveau modèle se trouve dans un retour à la patrouille à pied (Cirel, Evans, McGillis et Whitcomb, 1977 ; Kelling, 1981 ; Lindsay et McGillis, 1986 ; Police Foundation, 1986 ; Trojanowicz, 1982 ; Trojanowicz et Harden, 1985 ; Wycoff et coll., 1981 ; 1985a ; 1985b ; 1985c).

Ces problèmes, nous le rappellerons encore, sont l'indice d'une aporie plus fondamentale, qui tient dans la difficulté d'ajuster la notion-programme de professionnalisme avec la polyvalence du mandat de la police.

**Le contrôle de la police.** Le contraste entre le modèle traditionnel et le modèle communautaire est à cet égard également frappant. La différence fondamentale tient au fait que le modèle traditionnel propose à la fois un objectif — l'imputabilité par rapport à la loi — et des *moyens* pour l'atteindre — l'application de règles, d'ordonnances et de directives établissant une politique. Le modèle communautaire se contente de définir un objectif au demeurant fort vague — une responsabilité locale par rapport à des besoins collectifs — sans indiquer les moyens de l'atteindre. Or, nous le verrons, ces indications sur la nature des moyens sont nécessaires pour éviter que la police soit plus sensible aux besoins des fractions de la communauté qui disposent de plus de pouvoir ou dont le conservatisme reproduit celui de l'appareil policier.

### Une critique du modèle

Comme nous l'avons vu, la police de communauté n'est pas une invention nouvelle. Non seulement certains de ses principes sont anciens, mais le programme que nous avons commenté a été formulé à la suite de nombreuses expériences sur le terrain. Dans ces derniers cas, le modèle ne peut prétendre régir la pratique ; c'est plutôt cette dernière qui a constitué la base dont il a été en partie extrait. L'enjeu persistant du débat est de déterminer si la police de communauté constituera une stratégie d'*ensemble* de la police nord-américaine, dépassant ainsi le stade des expériences ponctuelles.

Le débat continue d'être très animé et s'est même envenimé depuis les tentatives pour redéfinir la police de communauté comme police de tolérance zéro. Il présente certaines analogies avec la discussion orageuse qui a eu lieu sur le succès de la réinsertion sociale, certains critiques

prétendant que « rien ne fonctionnait » (Martinson, 1974), alors que pour d'autres la « réhabilitation » des délinquants faisait figure de panacée à tous les problèmes de la justice pénale.

Il en va un peu de même pour les recherches sur la police de communauté, dont les résultats sont partagés. Nous avons réparti les critiques en trois catégories, à savoir les critiques formelles, les critiques policières et les critiques communautaires. Les critiques que nous qualifions de « policières » n'émanent pas de la police comme telle mais s'appuient sur certains des traits de l'appareil policier pour mettre en doute la possibilité d'implanter en son sein des programmes de police de communauté. De la même façon, les critiques dites « communautaires » ne proviennent pas de leaders de la communauté mais plutôt de chercheurs qui signalent les limites du nouveau modèle d'intervention dans la conjoncture communautaire présente.

### *Les critiques formelles*

Les critiques de nature formelle procèdent moins à partir des résultats de la recherche empirique qu'à partir d'une analyse théorique de la notion de police de communauté. Nous en distinguons trois.

**Les déficiences de la terminologie.** De façon attendue, il s'est créé une nouvelle terminologie, dont l'usage n'est pas fixé. Moore et Trojanowicz (1988b) font la distinction entre la lutte professionnelle contre le crime (*professional crime fighting*), la police stratégique (*strategic policing*), la résolution des problèmes (*problem-solving policing*) et la police de communauté (*community policing*). Nous n'insisterons pas sur ces chicanes terminologiques qui sont le pain dur de la recherche. Il convient toutefois d'énoncer un mot d'ordre de prudence. Pour certains auteurs importants (Goldstein, 1987), les termes que nous venons d'énumérer ont d'abord référé à des réalités compatibles (la résolution des conflits est la tactique privilégiée de la police de communauté). Pour d'autres auteurs (Eck et Spellman, 1987), ces termes désignent des oppositions (la résolution des problèmes constitue le dépassement de l'antinomie entre la police traditionnelle et la police de communauté). On verra dans les chapitres suivants que la terminologie a durci les incompatibilités plutôt que de les réduire.

**Les contradictions initiales de la recherche évaluative.** La situation qui a d'abord prévalu est, encore une fois, exemplaire. On dispose de plusieurs ouvrages qui se sont penchés sur les premières expériences faites aux États-Unis (Mastrofski, 1984 ; Schwartz et Clarren, 1977 ; Sherman, Milton et Kelly, 1973) ou au Royaume-Uni (Holdoway, 1983 ; Manning, 1984 ; Short, 1983 ; Weatheritt, 1983) et qui font état de résultats décevants. Par contre, la revue américaine *Crime and Delinquency* a consacré un numéro à la police de communauté qui comporte des études évaluatives favorables au nouveau modèle (Lee Brown et Wycoff, 1987 ; Williams et Pate, 1987).

Les recherches les plus approfondies (Sherman, 1986 ; Skogan, 1986 ; Rosenbaum, 1987) ont été critiques à l'égard des méthodes employées pour faire l'évaluation des programmes de police de communauté et ont conclu que « la meilleure réponse que l'on peut apporter à la question de savoir ce qui a du succès parmi nos efforts pour policer divers genres de communautés est que nous ne le savons pas » (Sherman, 1986, p. 379). Dennis Rosenbaum (1987, p. 118) a tiré de la pauvreté méthodologique des recherches évaluatives des conclusions beaucoup plus radicales que celles de Lawrence Sherman : il énonce l'hypothèse que des recherches impartiales pourraient révéler que les programmes de police de communauté ont pour résultat *d'accroître* le sentiment d'insécurité des citoyens (les directeurs de ces programmes auraient tendance à dramatiser le problème de la criminalité pour recruter plus de citoyens dans le programme, ce qui produit un effet de panique). Nous reprendrons cette épineuse question de l'analyse des résultats de l'évaluation de la police de communauté dans les prochains chapitres, en particulier au chapitre 6. Nous verrons que, pour l'essentiel, les incertitudes initiales continuent de peser sur la recherche la plus actuelle (Greene, 2000).

**L'exportation des programmes.** Après avoir confessé l'ignorance commune, Sherman (1986, p. 379-81) s'est empressé d'ajouter, une remarque à laquelle on pouvait s'attendre : que nous en savions tout de même beaucoup plus que nos prédécesseurs. Or, ce que nous savons a de quoi inquiéter. L'un des résultats les plus constants des études évaluatives est que les programmes qui ont du succès sont ceux qui sont les plus étroitement adaptés aux besoins d'une communauté. Cette constatation, en apparence banale, autorise une conclusion pessimiste : les programmes qui fonctionnent

dans une communauté ne sont pas exportables dans une autre communauté, chaque communauté se caractérisant par une configuration unique de problèmes et de besoins. Poussée jusqu'à son point ultime, cette logique signifie que la police de communauté est au mieux un ensemble de tactiques trop hétérogènes pour s'intégrer au sein d'une stratégie unifiée et cohérente, et donc qu'il sera impossible d'en articuler un modèle unitaire et exportable.

### *Les critiques policières*

Il existe de nombreux obstacles à l'implantation d'une police de communauté, qui tirent leur source des caractéristiques des appareils policiers tels qu'ils sont constitués actuellement. Ces obstacles ont fait l'objet de plusieurs recherches (Sherman, 1986 ; Skolnick et Bayley, 1988a), et on peut les regrouper en quatre catégories.

**Difficultés organisationnelles.** Bien que les difficultés qui ressortissent à la structure des forces policières soient de diverses natures, il en est une qui doit être prioritairement mentionnée : toute organisation qui emploie un personnel considérable doit disposer de critères clairs et reconnus pour évaluer la performance de ses employés.

Tout défectueux qu'ils soient, les critères d'évaluation d'une police traditionnelle peuvent au moins être définis opérationnellement (interventions dans le cadre d'incidents criminels, identification des auteurs de délits, arrestations, etc.). Or, les critères dont on se servira pour évaluer la performance des nouveaux policiers communautaires ne s'imposent pas avec la même clarté. Comment évaluer la performance d'un « solutionneur » de problèmes sociaux ?

**Les résistances des hommes du rang.** Ces résistances auront vraisemblablement des causes différentes. Elles surgiront cependant à partir d'un fond commun. Goldstein (1987) et Skogan (1988) ont montré que le travail de la police de communauté se déportait inmanquablement vers le travail social. Cette constatation n'est pas surprenante et elle correspond aux objectifs implicites du nouveau modèle. Il est toutefois moins sûr qu'elle représente les aspirations du personnel policier.

La culture professionnelle des policiers comporte plusieurs aspects qui sont de nature à susciter des résistances envers le nouveau modèle. Nous

n'en indiquerons que deux. Il pourrait s'avérer extrêmement difficile de déconstruire l'identité policière, qui repose en grande partie sur la figure du contrôleur, et de lui substituer une figure hybride, qui allie les traits de l'animateur et du leader social. En second lieu, il faut remarquer que le soupçon constitue le mode de rapport le plus invétéré entre la police et la communauté. L'établissement d'une police de communauté présuppose une difficile injection de transparence dans des relations jusqu'ici articulées par la méfiance.

Jerome Skolnick et David Bailey (1988a, p. 19) ont mis en doute que les nouvelles recrues et les jeunes policiers aient la maturité nécessaire à la résolution de problèmes humains et sociaux complexes. À quoi l'on peut ajouter ceci : les recrues de la police, comme les autres jeunes, sont profondément influencées dans leurs représentations et dans leurs attentes par la désinformation à laquelle se livrent les médias. Dans les représentations médiatiques — films, séries télévisées, etc. — la figure du policier est plus proche de celle du samouraï que de celle du prêtre-ouvrier. Il est très douteux que les jeunes qui s'engagent dans la police projettent initialement de venir y faire du travail social.

Toutes ces résistances risquent d'être institutionnalisées par les syndicats policiers, reconnus en Amérique du Nord pour leur militantisme et leur corporatisme étroit. Non seulement est-il prévisible que les syndicats policiers prendront en charge les insatisfactions de leurs membres, mais il faut également souligner que le nouveau modèle peut paraître mettre en péril l'une des conquêtes les plus chères du syndicalisme policier. Nous avons en effet vu que le nouveau modèle introduisait une certaine part d'incertitude dans la définition de la professionnalisation policière. Or, le syndicalisme policier a livré quelques-unes de ses plus dures batailles pour qu'on reconnaisse le statut de professionnel du policier.

*Les résistances des cadres.* On ne prévoit pas en général que la résistance des cadres soit aussi vive que celle des hommes du rang. Au contraire, le risque majeur du modèle est de diviser les corps policiers entre les cadres administratifs, qui s'efforcent d'implanter le modèle, et les policiers opérant sur le terrain, qui rejettent le modèle. Il n'en demeure pas moins qu'il y a quelques foyers de tension entre le nouveau modèle et la hiérarchie policière : le modèle réclame une décentralisation de l'autorité traditionnellement difficile à réaliser dans une organisation à structure

paramilitaire. De plus, il semble que le modèle pose des exigences relativement contradictoires en réclamant d'une part une décentralisation de l'autorité et d'autre part une centralisation du renseignement. Ainsi que plusieurs sociologues de la police l'ont remarqué (Ericson, 1981 ; 1982 ; Sherman, 1986, p. 354), il existe très peu d'organisations où l'équation baconienne entre l'information et le pouvoir est aussi complète que dans la police. C'est pourquoi proposer à la fois de décentraliser l'autorité et de centraliser le renseignement équivaut à recommander que l'on décentre le pouvoir pour ensuite le centrer de nouveau.

*La corruption policière.* L'un des présupposés les plus contestables de la police de communauté est que la délinquance est un comportement auquel se livre une minorité identifiable de citoyens. Si ce présupposé n'était pas opérant, la police de communauté équivaldrait au projet d'instaurer une société où prévaut la délation de tous contre tous. Le présupposé selon lequel seule une minorité de contrevenants est responsable de la majorité des infractions est valable à deux conditions. La première est que l'on restreigne le champ des délits aux infractions traditionnelles les plus visibles et que l'on élimine, par exemple, tout le domaine de la criminalité d'affaires. La seconde est que l'on prenne pour cible ce qu'on appelle le criminel de carrière.

Ces deux conditions peuvent faire l'objet d'une politique pénale explicite, pour laquelle la répression de la récidive dans le champ de la criminalité courante constitue la priorité. La réalité sociale est cependant infiniment plus vaste que les priorités d'un appareil, même si celles-ci sont défendables. Il est en réalité faux de prétendre que les infractions ne sont commises que par une minorité de délinquants — pensons à la criminalité de mœurs — et de croire que la criminalité astucieuse n'existe pas. La conclusion de ce raisonnement est la suivante : en se rapprochant de la communauté, la police ne pourra manquer d'accumuler les preuves qu'un nombre importants de délits ne sont pas commis par des criminels de carrière et que des membres en vue de la communauté pourraient être poursuivis pour des fraudes ou des crimes contre l'environnement. Si la police décidait d'orchestrer une répression générale, celle-ci serait perçue à juste titre comme un détournement immoral de l'idéal d'une police de communauté. La police devra donc fermer les yeux sur une partie de ce qui lui est donné à voir par la communauté et conclure des alliances

sectorielles. Au regard de ce que l'on sait déjà des facteurs qui favorisent la corruption policière, la situation que nous venons de décrire est de nature à affaiblir les standards d'intégrité de la police.

### *Les critiques communautaires*

En sus des présupposés que nous avons déjà mis en lumière, le modèle de la police de communauté repose sur au moins deux postulats. Le premier affirme qu'il existe des ensembles sociogéographiques suffisamment solidaires — qui partagent suffisamment de choses — pour qu'on leur applique l'expression de « communauté » sans abus de terme. Le second postulat est de nature opérationnelle : l'unité géographique où s'incarne une communauté et qui constitue le terrain d'élection de la police de communauté est le *quartier* (le « voisinage » ; en anglais, *neighbourhood*). Ces postulats sont certes raisonnables. Ils peuvent néanmoins être contestés à partir de leurs implications ou de leur validité opérationnelle.

*L'exclusion communautaire.* Il serait facétieux de nier l'existence de communautés. Il serait non moins cavalier de penser que tout rassemblement de personnes est animé par une vie communautaire. Les quartiers les plus économiquement défavorisés sont peuplés par des personnes itinérantes (Sherman, 1986, p. 380). Un ghetto est peut-être un endroit dont on ne sort jamais, mais c'est surtout un espace où l'on circule toujours. Cette boulimie de déménagement empêche de façon systématique le développement d'une vie communautaire.

En second lieu, nous avons déjà vu qu'un taux élevé de criminalité avait pour effet de pulvériser les structures communautaires, en forçant les habitants au retrait dans l'attitude terrifiée du « chacun chez soi ». Cette situation, dans la mesure où elle est correctement décrite, provoque des conséquences :

- Les quartiers les plus déshérités ne présentent pas les conditions favorables à l'implantation de programmes de police de communauté.
- Les quartiers les plus criminalisés doivent être d'emblée portés au passif du bilan éventuel de la police de communauté. Schuerman et Kobrin (1986, p. 98) assignent à la police de communauté l'objectif essentiel d'empêcher que les quartiers où la criminalité est dans un état *émergent* ne basculent du côté des quartiers fortement criminalisés, où

la police — communautaire ou autre — est impuissante. Ces quartiers sont considérés comme « perdus ».

- Dans la mesure où les quartiers les plus défavorisés — et qui sont également affligés des plus hauts taux de criminalité — sont porteurs des problèmes les plus graves pour ce qui est de l'harmonie sociale, on pourrait inférer que la police de communauté renonce d'emblée à opérer là où la crise est la plus aiguë (Skolnick et Bayley, 1988a, p. 35 et suiv. ; Skogan, 1988, p. 69). Si cette stratégie limite l'accroissement des problèmes les plus dramatiques, elle est apparemment impuissante à les résoudre.
- La police de communauté a été caractérisée comme une police de consensus (Goldstein, 1987). S'il existe des fragments de consensus, ceux-ci sont davantage présents au sein des quartiers dont la population est homogène et appartient traditionnellement aux classes moyennes et aux classes les plus riches. Celles-ci sont donc dans la position d'être les premiers bénéficiaires d'une stratégie de police de communauté (Skolnick et Bayley, 1988a, p. 35 ; Skogan, 1988, p. 69).

*Un champ d'intervention précaire.* Nous terminerons la description de notre champ d'obstacles par la mise en cause d'un dernier aspect que l'on considère évident. Il a semblé aller de soi, jusqu'ici, que le quartier constituait l'unité géographique la plus naturelle pour l'intervention de la police de communauté. Or, les travaux de Ralph Taylor et Stephen Gottfredson (1986, p. 412) proposent plutôt que ce seraient des périmètres plus restreints, constitués par des regroupements d'édifices (en anglais, *blocks*), qui formeraient en réalité l'espace le plus propice à une intervention policière de type communautaire.

Nous ne prétendons pas que cette position soit la bonne. Elle libère cependant un ensemble de questions qui doivent être posées. Par exemple : quelle devrait être l'unité géographique d'intervention d'une police de communauté en milieu rural ?

#### **AUTRES DÉVELOPPEMENTS SIGNIFICATIFS**

La liste des obstacles que doit surmonter la police de communauté apparaît impressionnante, d'où l'importance de la question de l'existence d'une stratégie alternative. Nous traiterons brièvement dans cette

dernière partie des caractéristiques de cette stratégie. Nous examinerons également quelques autres tendances dont les effets sont importants dans la conjoncture policière actuelle. Les sujets sur lesquels nous nous pencherons successivement seront la police proactive, la privatisation des forces de l'ordre, le contrôle civil de la police, le recrutement des effectifs et la place des médias.

### Une stratégie alternative : la police proactive

C'est dans une certaine mesure par abus de termes que l'on peut parler d'une stratégie alternative. Il n'existe pas une stratégie alternative qui soit suffisamment explicite pour être représentée comme un modèle rival de celui que nous avons décrit. Ce qui existe tient dans un concept de base et dans divers moyens de l'incarner. Le concept de base est celui de « proaction », auquel on se réfère sous des appellations plus imagées comme « action policière agressive » ou « stratégie d'attaque contre le crime » (en anglais, *crime attack*). Les moyens de réaliser cette stratégie ont en commun de précéder et même d'anticiper la commission de délits, au lieu de simplement y réagir. Parmi ces moyens, on peut en énumérer quatre.

#### Exemples de police « proactive »

- *La provocation policière* : Ce type d'opération utilise des policiers en tenue civile ou parés d'un déguisement, qui constituent des appâts (en anglais, *decoys*) pour tendre un piège à des personnes déjà criminalisées ou des délinquants potentiels. Ces opérations peuvent utiliser des ressources limitées et n'impliquer que quelques personnes (quelques policières utilisées pour provoquer un voleur à se livrer à une agression sexuelle et pouvoir ainsi procéder à son arrestation en flagrant délit). Elles peuvent également être très élaborées et coûter des millions de dollars. On peut citer à titre d'exemple l'opération ABSCAM où des agents de la police fédérale (des États-Unis) ont prétendu être des investisseurs arabes qui étaient prêts à verser d'importants pots-de-vin à des hommes politiques dont on soupçonnait l'intégrité.
- *Des patrouilles clandestines* : Des policiers patrouillent des quartiers à taux de criminalité élevés en s'habillant de façon analogue aux habitants du quartier, dans le but d'intercepter des criminels en train de perpétrer une infraction.

- *Des interrogatoires conduits dans des lieux publics* : Des personnes sont interpellées dans la rue ou d'autres lieux publics et soumis à un bref interrogatoire. Elles sont choisies à cause de leur apparence physique, de leur comportement ou tout simplement au hasard.
- *La saturation d'un quartier par la patrouille* : Les quartiers choisis sont des quartiers qui, encore une fois, ont des taux très élevés de criminalité. Les patrouilleurs sont à pied ou dans des véhicules.

Certaines tactiques d'attaque ressemblent au type d'opérations conduites dans le cadre du modèle de la police de communauté. Ce type d'opérations repose sur une analyse des facteurs qui se répètent dans une conjoncture de désordre. Ces facteurs peuvent être, en premier lieu, les lieux d'où proviennent les appels réclamant une intervention policière. Des études effectuées dans des villes américaines ont montré que près de 40 % des appels faits à la police provenaient d'à peine 10 % des lieux où l'intervention de la police était réclamée (Pierce, Spaar et Briggs, 1984, cités par Sherman, 1986, p. 371). Les tentatives faites pour résoudre ces problèmes de surreprésentation d'un lieu dans la provenance des appels font souvent l'objet d'un programme particulier, appelé le RECAP (*Repeat Complaint Address Policing*) : la police des adresses d'où proviennent des appels répétés.

Dans cette police de la répétition, il y a un second programme qui jouit d'une importance considérable : c'est la surveillance et éventuellement la neutralisation des récidivistes endurcis (les criminels de carrière).

Cette brève énumération n'épuise pas les tactiques utilisées par une police d'attaque. Toutes ces tactiques se rejoignent dans leur caractère notablement agressif, ainsi que dans l'utilisation croissante d'un personnel militaire pour effectuer certaines opérations. La police d'attaque n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'évaluations systématiques (Sherman, 1986, p. 367-372).

### **La privatisation des forces de l'ordre**

William Cunningham et Todd Taylor (1985) nous ont présenté une description très élaborée des tendances qui ont marqué le domaine de la sécurité privée dans un monumental rapport, auquel on se réfère souvent sous l'appellation de *The Hallcrest Report*. Ces résultats peuvent être très

rapidement résumés de la façon suivante : la majorité des prévisions relatives au développement exponentiel de la sécurité privée se sont réalisées. Que ce soit au niveau du personnel employé, des budgets et des services offerts, la sécurité privée égale ou dépasse en importance la sécurité publique.

Il existe toutefois trois développements qui ont pris, depuis 1985, une ampleur qui justifie leur mention.

- *La percée des forces policières publiques dans le secteur privé.* Effectuant un travail d'éclaireur, Albert Reiss (1988) a révélé l'importance d'un phénomène relativement nouveau, à savoir le rôle de la sous-traitance dans le domaine de la sécurité privée, assumée de façon croissante par les forces publiques de la police. Le phénomène du travail au noir par des membres des corps de police qui travaillent à leur compte dans l'industrie de la sécurité n'a rien de bien nouveau. Le cumul des emplois est l'un des problèmes les plus aigus dans le domaine des relations de travail policières. On trouvera au chapitre 9 une discussion explicite de ce phénomène paradoxal de l'*autoprivatisation* de la police publique.
- *La croissance de l'expertise des agences privées d'enquête.* La sécurité privée a longtemps été considérée comme le parent pauvre de la police. Il semble que cette situation soit en train d'évoluer de façon très significative. À partir d'une étude de la situation en Californie, R. Morris (1987) a émis l'hypothèse que les enquêtes dans le champ des crimes perpétrés en utilisant les moyens de la haute technologie deviendraient le monopole d'agences de sécurité privées spécialisées, qui seules posséderont l'expertise nécessaire à la conduite de ces enquêtes.
- *La montée des salaires dans le secteur privé.* Le potentiel de croissance étant beaucoup plus considérable dans le domaine de la sécurité privée, qui n'est pas affligé par l'austérité budgétaire sévissant dans le domaine public, il est possible que les bas salaires payés aux employés de ce secteur en viennent à concurrencer ceux des policiers des corps publics. Cette situation risque d'accroître les revendications des syndicats de police, qui se heurtent déjà aux résistances de l'opinion publique et des autorités politiques.

## Le contrôle civil de la police

Les promoteurs de la police de communauté sont étrangement silencieux sur la dégradation considérable des relations entre la police et les communautés ethniques. Au Canada, la plupart des villes importantes — Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg, Halifax — ont été le théâtre d'affrontements très sérieux entre la police et les minorités ethniques, la police étant fréquemment accusée de racisme. Les événements qui ont précipité ces affrontements ont la plupart du temps trait à l'usage d'armes à feu par la police pour abattre des suspects appartenant à une minorité ethnique ou raciale ; on a également découvert que des accusés appartenant à des minorités avaient été condamnés par les tribunaux sur la foi de résultats d'une enquête qui avait été trafiquée par la police. Ce sont les membres des communautés noire et amérindienne qui ont été les victimes les plus fréquentes de ces fabrications de preuve. Il est inutile de mentionner que des événements similaires se sont produits à un rythme encore plus fréquent aux États-Unis.

Ces incidents, la plupart du temps tragiques, ont donné lieu à deux types de réponse.

- *La création de comités de plaintes composés de membres civils.* Il existe en Amérique du Nord une importante association appelée l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* (IACOLE : l'Association internationale pour la promotion de la surveillance civile [des services chargés] de l'application de la loi). La création de cette association, qui regroupe plusieurs centaines de membres, est un témoignage éloquent de la multiplication de ces comités créés par les pouvoirs publics pour recevoir les plaintes du public par rapport à l'action policière et leur donner suite.
- *La promulgation de codes de déontologie policière.* La création de comités de plaintes, constitués en totalité ou en partie de membres civils, a coïncidé la plupart du temps avec la mise en vigueur d'un code de déontologie policière. La tâche des comités de plainte est précisément de décider si le comportement d'un policier qui a fait l'objet d'une plainte constitue une violation du code de déontologie.

L'espace nous manque pour rendre compte de façon détaillée de ce mouvement vers un contrôle civil accru des corps des policiers et nous

renvoyons plutôt le lecteur à une autre étude sur la question (Brodeur, 1989). Ce mouvement est doublement important : d'abord par son ampleur, ensuite par ses lacunes. En effet, alors que les corps policiers publics sont soumis à des contrôles croissants, les corps privés opèrent dans un vide juridique qu'on tarde encore à combler, à l'exception de certains pays d'Europe, comme l'Espagne. Le risque de cette situation est que les corps privés reçoivent et exécutent des commandes illégales en provenance des corps policiers publics. Une enquête récente au Québec a montré qu'une agence privée d'investigation se livrait à de l'écoute électronique illégale au profit du service de police d'une municipalité.

### **Le recrutement des effectifs**

Il existe deux phénomènes qui méritent une attention au chapitre du recrutement.

#### *Le recrutement de policiers parmi les minorités*

Les tensions raciales entre la police et les communautés ethniques ont donné lieu, tant en Amérique du Nord qu'au Royaume-Uni, à l'institution de commissions d'enquête. Ces organismes ont généralement recommandé que l'on accroisse la représentation des minorités ethniques au sein du personnel policier. Ces recommandations ont partiellement été suivies aux États-Unis, dont les problèmes raciaux existent de façon aiguë depuis plusieurs années.

On doit s'étonner que les organismes qui recommandent l'embauche par les corps policiers de membres des minorités dans le but d'améliorer les relations entre la police et ces minorités n'aient pas pris connaissance des résultats de l'application de ces mesures aux États-Unis. Nicholas Alex (1969 ; 1976) et Stephen Leinen (1984) ont montré que le résultat le plus tangible de ces mesures était de reproduire au sein des corps policiers les conflits culturels et raciaux qui existent dans la société. Cette remarque ne devrait pas nous conduire à cesser d'embaucher des membres des minorités, dont le droit à avoir un emploi stable et bien rémunéré doit être respecté par les corps policiers. Le recrutement de membres des minorités est une exigence de justice sociale et de respect du droit au travail. Si, toutefois, on embauchait des membres des minorités dans le seul dessein d'apaiser les tensions existant entre les minorités et la police, on risquerait de connaître de cruelles déconvenues.

### **Le recrutement des femmes**

La GRC a engagé un premier contingent de 32 femmes policières en 1974. Il y a maintenant, en 2002, 2 045 femmes dans la GRC ; elles forment 14 % de son effectif policier. Le tiers des effectifs du SPVM, qui est un des plus gros corps municipaux du Canada, est composé de femmes. Relativement limité dans les années 1980 — une étude de Norman (1987) évaluait la part des femmes dans les effectifs de la police américaine à 7 % —, le phénomène de la féminisation des corps policiers est mondial et s'est étendu aux corps policiers de tous les continents. Une recherche sur Internet révèle qu'il y a 783 000 sites qui correspondent aux mots *police women* (femmes policières).

On a très peu réfléchi aux conséquences de ce phénomène. Il pose deux questions fondamentales. On doit en premier lieu se demander si la présence croissante des femmes dans les corps policiers va modifier leur style d'intervention et, plus particulièrement, leur recours à la force pour résoudre les conflits dans lesquels ils interviennent. Le second problème est de nature interne. Il existe présentement une disproportion considérable entre la présence des femmes parmi les agents de première ligne de la police et leur représentation dans les postes de commandement. Conscientes de ce fait, les femmes policières se regroupent de plus en plus au sein d'organisations indépendantes des syndicats traditionnels de police. La conjoncture change à l'heure actuelle de façon trop rapide pour qu'on se hasarde à prédire si les corps policiers pourront intégrer leur personnel féminin aux niveaux plus élevés de leur hiérarchie sans crise majeure.

### **La police et les médias**

Cette question est très vaste et nous ne pouvons concevoir de l'aborder au terme d'un chapitre qui est déjà étendu. C'est pourquoi nous nous contenterons de citer un fait qui a valeur de symbole et qui souligne l'acuité des problèmes.

La place de la police dans les films et les séries télévisées américaines s'est considérablement accrue dans les 10 dernières années. Il y a quelques années, une série télévisée a connu une popularité spectaculaire aux États-Unis et dans le monde : il s'agit de *Miami Vice*, dont le titre réfère au nom de l'escouade qui s'occupe de la répression du trafic de drogue et d'une grande partie du crime organisé dans la ville de Miami. Cette série,

maintenant abolie, mais dont les épisodes sont régulièrement rediffusés, dépeignait le travail policier un peu comme les films de James Bond nous montrent l'univers de l'espionnage, c'est-à-dire d'une façon très grossièrement frelatée.

Dans le but d'impressionner le public, le réseau de télévision qui produisait cette série a dévoilé que produire un seul épisode de cette série hebdomadaire coûtait plus de 1,5 million de dollars. Un journaliste américain a enquêté pour trouver quel était le budget annuel de l'escouade des mœurs de la ville de Miami, qui avait servi de modèle initial pour la série *Miami Vice*. Il a découvert que le budget annuel réel de cette escouade était de 1 161 000 \$. En bref, la chaîne de télévision américaine dépensait en une semaine, pour désinformer l'opinion publique américaine par rapport à la lutte contre le trafic de la drogue, plus d'argent que le budget annuel consacré par la ville de Miami à la répression de ce trafic.

Cet exemple est inquiétant du fait que les pouvoirs publics accordent une importance démesurée à la mythologie populaire, qui tient lieu d'opinion publique, lorsqu'ils déterminent les politiques et les priorités dans le domaine de la répression du crime. On pourrait citer à témoin la pratique de l'administration fédérale américaine de nommer sous chaque président depuis Ronald Reagan un « tsar » de la répression du trafic de la drogue (*drug czar*). Cette pratique est dénoncée comme un leurre par la majorité des experts, y compris par l'économiste conservateur Milton Friedman, qui milite en faveur de la légalisation des drogues. L'exemple de la série télévisée *Miami Vice*, devenu maintenant contagieux, montre que les moyens mis en œuvre pour produire des représentations du travail policier sans rapport avec sa réalité sont tellement considérables que les effets de désinformation qu'ils produisent paraissent invincibles. Au regard du caractère systématique de l'entreprise médiatique de mythification du travail de la police, la possibilité de rectifier les croyances et les attentes du public par rapport à la police est devenue infime.

#### **PRINCIPALES CONSTATATIONS**

Le but de ce chapitre était davantage de présenter un état de situation qu'une argumentation en faveur d'un ensemble de conclusions. Il nous a semblé toutefois opportun de présenter, au terme de nos analyses, un ensemble de constatations générales qui peuvent servir de conclusions.

## La nature des recherches sur la police

Ruben Rumbaut et Egon Bittner (1979, p. 283) proposaient d'établir une distinction entre rationalité formelle et rationalité substantielle au niveau des recherches sur la police. La rationalité formelle réfère à l'ordre des moyens dont dispose la police pour réaliser ses objectifs, alors que la rationalité substantielle réfère à l'ordre des fins et à la nature du mandat de la police, dans le contexte d'une société donnée. Ces auteurs parvenaient à la conclusion que beaucoup de recherches sur la police, ainsi que les réformes fragmentaires que ces recherches avaient parfois entraînées, appartenaient à l'ordre de la détermination technique des moyens et s'inscrivaient à l'intérieur d'une rationalisation formelle. Rumbaut et Bittner manifestaient leur scepticisme par rapport à des réformes qui se limitaient à cet aspect de la rationalité et qui ne reposaient pas sur une réflexion sur la nature du mandat de la police. Ils formulaient le souhait que la recherche s'inscrive davantage dans le champ de la rationalité substantielle.

Il semble que l'on ait donné suite à leur vœu : le portrait que nous avons dressé témoigne d'un souci marqué d'interroger les fins de l'action policière et de dépasser le cadre relativement étroit d'un questionnement technocratique sur le choix des moyens de maximiser l'efficacité des interventions policières.

Sans être imprévu, ce développement n'était pas assuré. On pouvait en effet craindre que des recherches dont le contenu aurait été exclusivement déterminé par des considérations de « rationalité substantielle » auraient été perçues comme étant trop abstraites et théorisantes pour servir de fondement à des réformes concrètes dans les modes d'opération de la police. Or, il s'est trouvé que ces réflexions sur la nature du mandat de la police ont été couplées à des recherches d'évaluation des politiques policières en matière d'intervention. Ces recherches ayant été effectuées avec la collaboration des services policiers, leur résultat a suscité l'intérêt de ces derniers et rétabli un équilibre entre la théorie et la pratique. Les recherches dont nous avons rendu compte sont donc d'une nature hybride, où rationalité substantielle et évaluation opérationnelle se sont mutuellement fécondées.

## L'orientation vers l'extérieur du système pénal

La police occupe une position stratégique intermédiaire entre les communautés, d'une part, et les autres composantes du système pénal, d'autre part. À cause de sa position médiane, elle est au centre de deux réseaux de relations. Un premier réseau de relations la relie avec une communauté et avec des organismes publics et privés qui opèrent au sein de celle-ci (des organismes de prévention du crime, les travailleurs sociaux, etc.). Un second réseau de relations la relie aux autres composantes du système pénal lui-même, soient les instances judiciaires et correctionnelles.

Les problèmes que rencontre la police proviennent donc de deux sources. On peut d'abord tenter d'en rechercher l'explication du côté de l'ensemble des rapports entre la police et la communauté. Cette voie, qui paraît naturelle, n'est cependant pas la seule possible. On peut aussi se demander si certaines difficultés fondamentales ne seraient pas engendrées par un mauvais fonctionnement des autres composantes du système pénal. Cette piste est également prometteuse.

Dans un article publié dans le périodique à grand tirage *Newsweek*, Meg Greenfield a fait état de recherches selon lesquelles l'engorgement des tribunaux était tel que l'on pouvait parler d'un véritable effondrement du système judiciaire américain (Greenfield, 1989). Au cours de recherches effectuées en 1989 dans la ville canadienne de Victoria (250 000 habitants), nous avons appris que tous les patrouilleurs qui devaient assurer la relève de l'après-midi étaient, sauf un, retenus au palais de justice, où ils devaient témoigner dans des causes qui avaient fait l'objet de multiples ajournements. Cette situation était loin d'être inhabituelle.

D'une autre façon, il est indéniable que les problèmes extrêmement graves de surpeuplement des prisons ont des retombées sur la perception qu'ont les policiers de l'efficacité de leur action. Les sentences d'incarcération n'étant souvent pas exécutées, les policiers retrouvent dans la communauté des contrevenants qu'ils s'étaient efforcés de faire condamner à l'emprisonnement.

Nous ne trancherons pas la question de savoir si la police a tort d'être en proie à une certaine démoralisation lorsqu'elle fait les frais de l'encombrement des tribunaux ou lorsqu'elle constate que les peines d'enfermement ne sont pas appliquées, faute d'espace dans les prisons. Il nous importe toutefois de souligner que l'on pourrait découvrir un certain nombre de facteurs qui expliqueraient les difficultés actuelles si l'on

cherchait dans la direction des rapports entre la police et les autres composantes du système pénal.

Or, le modèle de la police de communauté représente de façon exemplaire le choix de rechercher la source des problèmes du contrôle social essentiellement dans la direction des relations entre la police et l'extérieur du système pénal. Les problèmes que nous avons brièvement mentionnés dans le paragraphe précédent ne sont, à toutes fins utiles, pas abordés dans le cadre de ce modèle. L'une des conséquences possibles de cette lacune pourrait être la création d'un déséquilibre profond dans la coordination entre les appareils policiers et les autres agences et organismes avec lesquels ils doivent se concerter. *Le branchement solide de la police sur la communauté aurait pour contrepartie la faiblesse de ses liens avec les autres composantes du système pénal.* Nous ne savons pas encore si cette asymétrie est de nature à nuire de façon considérable au succès de l'action policière.

### **Le durcissement de l'alternative stratégique**

Dans le prolongement de notre compte rendu des critiques adressées au modèle de la police de communauté, nous nous sommes demandé s'il existait actuellement un modèle alternatif. Notre réponse est qu'il n'existe pas à proprement parler de modèle concurrent pleinement développé, mais plutôt une voie alternative, caractérisée par une orientation générale et un ensemble de tactiques. Cette voie alternative peut être vue comme un modèle latent, dont la dominante est l'action agressive.

Le contraste entre le modèle communautaire et le modèle d'attaque est saisissant. Dans le premier cas, la dimension coercitive de l'action policière est atténuée au profit d'un rapprochement avec la communauté, dont le but est de recruter des partenaires pour résoudre des problèmes en recourant aux moyens idoines. Dans le second cas, le recours à la force s'effectue de manière proactive et la distinction entre l'action policière et l'opération militaire s'estompe progressivement.

La distance qui sépare les deux branches du dilemme policier par rapport au choix d'une stratégie d'intervention pour les prochaines années, nous semble s'être considérablement agrandie depuis les premières distinctions entre divers styles d'opérations établies par Wilson, dans un ouvrage qui est resté classique, *Varieties in Police Behavior* (1968). Wilson

faisait la distinction entre trois styles, selon qu'ils donnaient la priorité au maintien de l'ordre, à la lutte contre la criminalité ou à la volonté de pourvoir divers services à la communauté. La plupart des forces policières pratiquaient à divers degrés ces trois styles, qui n'étaient pas mutuellement incompatibles.

Il semble que dans la conjoncture actuelle, la police soit confrontée au choix entre un style social et un style militarisé d'intervention. Tout semble nous indiquer que ces deux styles ne sont pas compatibles et que d'être acculé à un tel dilemme stratégique ne représente pas pour la police un développement favorable de la conjoncture au sein de laquelle elle opère.

### **La police des sentiments collectifs**

On a fait grand cas dans le passé de la différence entre la police des comportements et la police des opinions, cette dernière étant perçue comme une menace pour les institutions démocratiques.

Il nous semble maintenant clair que les pouvoirs publics attribuent à l'effort de réduire le sentiment d'insécurité qui prévaut dans certaines agglomérations urbaines une priorité égale à celle de s'attaquer aux problèmes de criminalité eux-mêmes. Comme nous l'avons déjà souligné, il est d'abord loin d'être sûr que ces deux entreprises coïncident de façon significative et qu'elles puissent être menées de concert en usant des mêmes moyens. Il nous semble en outre qu'il faudrait se livrer à une réflexion approfondie sur les fins de la police, dès qu'on envisage que la cible de ses opérations puisse déborder de la sphère du comportement extérieur des membres d'une société et résider dans leurs perceptions et leurs opinions.

### **À la recherche d'une nouvelle métaphore**

Nous avons déjà vu que la métaphore qui présentait l'image la plus répandue de la police américaine — cette mince ligne bleue qui est le rempart social contre le crime — était en train de tomber en désuétude. Les métaphores, croyons-nous, jouent un rôle important dans la constitution d'une identité collective.

C'est pourquoi l'effondrement progressif du champ de la métaphore policière traditionnelle est préoccupant. Il est d'abord l'indice d'une

certaine crise d'identité. De façon plus profonde, cependant, le modèle de la police de communauté est en partie fondé sur la notion de polyvalence des tâches, des modes d'intervention et de la stratégie policière. Un tel type de modèle est peut-être, dans un premier temps, plus susceptible d'accroître la crise d'identité éprouvée par la police nord-américaine que de la résoudre. Il faudrait à l'avenir tenter de rassembler les éléments épars contenus dans le nouveau modèle et examiner dans quelle mesure ils pourraient être fusionnés pour constituer une identité renouvelée. Il serait regrettable qu'on ne trouve rien d'autre, pour remplacer la mince ligne bleue, qu'une incertaine zone grise.

TABLEAU 4. La réinvention de la proximité — synthèse

<b>Impasses du modèle policier actuel</b>		
<i>montée de l'insécurité</i> – insécurité objective : plus de victimes d'agression – insécurité subjective : peur du crime	efficacité douteuse dans les tâches traditionnelles de contrôle de la criminalité	<i>isolement de la police</i> – manque de visibilité auprès de la communauté – manque de partenaires dans d'autres institutions
<b>Le modèle « communautaire »</b>		
résolution de « problèmes » sur lesquels la police peut avoir un impact, plutôt que répression du crime	redéfinition de la gravité d'un problème par son potentiel d'accroître l'insécurité	transformation de la culture professionnelle des policiers : formation d'alliances avec des partenaires
<i>fourniture de services</i> – augmentation de la qualité d'écoute du plaignant – assistance variée	place à l'initiative individuelle	<i>police de communication</i> – avec la collectivité – avec les minorités – avec les médias
<b>Obstacles au modèle communautaire</b>		
<i>critiques formelles</i> – flou des réformes – caractère non concluant des évaluations – succès peu exportables	critiques policières – peu d'incidence sur la carrière – risque accru de corruption	<i>critique extérieure</i> – avènement d'une police de communauté, quand la notion de communauté est très problématique
<b>Fausse alternatives</b>		
police de proaction et d'« attaque » (tolérance zéro)	privatisation de la sécurité (quartiers sécuritaires pour les riches)	relâchement du contrôle civil de la police
recrutement « pour la vitrine » (minorités culturelles et femmes)	militarisation de la police	courtiser les médias

## Note

Une version préliminaire de ce chapitre a été initialement publiée dans *Les cahiers de la sécurité intérieure*, janvier 1990, p. 203-240.

1. Le terme est ici employé dans le sens anglais de pouvoir discrétionnaire. Certains auteurs français lui préfèrent le terme de discrétionnarité.

# 4

## POLICER L'APPARENCE

### COMPORTEMENTS ET OPINIONS

Que ce soit dans le domaine de la médecine ou dans celui des autres disciplines où les praticiens effectuent des interventions auprès de personnes ou de groupes, on a coutume de distinguer les interventions de type physique des interventions de type psychique, l'expression de psychique étant entendue ici dans son sens le plus général. Cette distinction entre l'intervention de nature physique et l'intervention de nature psychique a été faite sous plusieurs formes différentes. C'est ainsi que, dans un texte intitulé « Idéologies et appareils idéologiques d'état », qui a eu une influence considérable au moment de sa publication, Louis Althusser (1970) nous a proposé de faire la distinction entre deux types d'appareils d'État. Le premier type, le plus connu, est celui de l'appareil répressif qui fonctionne à la violence, c'est-à-dire qui effectue des interventions impliquant un certain usage de la violence physique. L'armée et, de façon toute particulière, la police ont été présentées par Althusser comme les exemples les plus courants de ces appareils d'État qui fonctionnent à la violence physique. Dans ce texte, Althusser distingue un second type d'appareil d'État, qu'il baptise les « appareils idéologiques d'État », et qui ne fonctionneraient pas à la violence mais plutôt au dressage idéologique. Les

exemples présentés par Althusser pour illustrer la nature de ces derniers appareils sont la famille, le droit et, plus particulièrement, l'école.

Althusser a pris bien garde, dans son texte, d'insister sur le fait que les appareils d'État ne fonctionnaient pas exclusivement à la violence ou à l'idéologie, ces dernières expressions désignant plutôt une dominante qu'un mode exclusif de fonctionnement. Il n'en reste pas moins que dans la perspective développée par Althusser, la police est un appareil d'État qui fonctionne de façon massive à la violence. Le but de ce chapitre n'est pas d'instruire une polémique contre Althusser, dont l'influence a maintenant décliné. Son texte n'est cité ici que parce qu'il illustre une façon très répandue de concevoir l'appareil policier. On trouve des façons similaires de concevoir la police dans la sociologie américaine, en particulier dans les travaux d'Egon Bittner. Comme nous l'avons dit plus tôt, ce qui caractérise la police pour Bittner (1970 ; 1974) et ses disciples, comme Carl Klockars, c'est que la possibilité de recourir à la coercition physique pour résoudre les problèmes qui tombent dans le champ de ses compétences existe toujours.

Cette conception du travail de la police nous apparaît maintenant remise en question de multiples façons. Nous aimerions, dans ce chapitre, réintroduire au sein de l'appareil policier lui-même une distinction similaire à celle qu'Althusser a effectuée entre les appareils d'État qui fonctionnent à la violence et ceux qui fonctionnent à l'idéologie. Qu'on nous entende bien sur ce sujet : notre propos n'est pas d'introduire la lettre des théories d'Althusser pour concevoir l'action de la police. Nous utilisons cette distinction d'Althusser simplement comme un raccourci propre à faire saisir rapidement la teneur de notre propos.

Ce propos peut être énoncé ainsi : il faut faire la distinction entre deux modes de fonctionnement de l'appareil policier. Le premier, qui consiste en l'usage de la force, est celui qui est le plus couramment associé à l'intervention policière. Il existe toutefois un second mode d'intervention de la police, dont nous aimerions mettre l'existence en lumière, selon lequel celle-ci s'efforce de modifier les *perceptions* des citoyens de leur environnement pour augmenter leur sentiment de sécurité. La police a fait, depuis qu'elle existe, des efforts soutenus pour accroître le sentiment de sécurité au sein de la communauté. La mise en lumière de ces efforts ne constitue donc pas en elle-même une découverte. Il importe toutefois de souligner que jusqu'ici la croissance ou la décroissance du sentiment de

sécurité des citoyens étaient plutôt conçues comme des conséquences des interventions répressives de la police que comme l'objectif explicite d'une stratégie d'intervention indépendante. En d'autres termes, la répression de la grande criminalité par l'usage de la force et de la coercition était censée entraîner automatiquement une montée du sentiment collectif de sécurité lorsque cette répression était effectuée avec succès. Or, c'est précisément ce lien de cause à effet que nous nous efforcerons de remettre en question.

Notre thèse est que les opérations policières qui sont les plus aptes à entretenir un sentiment de sécurité dans la communauté ne coïncident pas avec l'action traditionnelle de répression du crime qui est l'apanage prétendu de la police. Bien sûr, nous ne nions pas que l'action répressive de la police ait des effets qui sont parfois sensibles sur la croissance ou la décroissance du sentiment de sécurité. Néanmoins, des recherches récentes ont montré que les fluctuations du sentiment de sécurité au sein d'une collectivité n'étaient d'aucune façon réductibles aux fluctuations de la courbe des taux d'élucidation des crimes majeurs. En effet, il paraît de plus en plus clair que la croissance du sentiment de sécurité est un objectif qui ne sera atteint que par des modes d'intervention qui diffèrent de façon profonde de la répression ordinaire de la criminalité. Ces modes d'intervention reposent sur les contacts entre la police et les citoyens, l'instrument privilégié de ces contacts étant la parole échangée plutôt que l'usage de la force.

Nous tenterons d'établir notre thèse au moyen d'une description de l'évolution de la conjoncture dans le domaine des opérations policières en Amérique du Nord, d'où proviendront tous nos exemples. Bien que nous reconnaissons que les problèmes de la criminalité et du maintien de l'ordre<sup>1</sup> sont différents en Amérique du Nord et en Europe, nous sommes convaincu qu'une description de la situation existant en Amérique du Nord n'est pas dénuée de pertinence pour les autres pays occidentaux. Ce chapitre se divise en deux parties, suivies d'une synthèse en conclusion. Dans la première partie, nous recenserons les facteurs ayant conduit à l'impasse qui a forcé les autorités policières à élaborer de nouvelles stratégies d'intervention. Ensuite, nous décrirons ces nouvelles stratégies d'intervention et nous présenterons le résultat des diverses évaluations qui en ont été faites.

## LA JUSTICE PÉNALE EN CRISE

L'analyse qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité. Les facteurs dont nous traiterons ont été retenus en fonction de leur pertinence pour débattre de la thèse que nous présentons sur le dédoublement des opérations policières en des interventions tactiques qui ont pour but de résoudre les affaires soumises à la police, et en la mise en œuvre de stratégies dont le but est la promotion du sentiment collectif de sécurité.

### La surcharge du système

La manifestation la plus exemplaire, mais la plus inquiétante de la crise qui sévit dans le domaine de la justice est le phénomène de la surpopulation carcérale. Ce phénomène existe dans toutes les démocraties occidentales, à l'exception possible de l'Allemagne, qui aurait réussi à contenir et même à faire décroître sa population carcérale (Robert et Tournier, 1990). Aux États-Unis, le problème de la surpopulation carcérale a atteint des proportions incontrôlables. Quelques chiffres le démontreront. Pour la plus grande partie du *xx<sup>e</sup>* siècle, les taux d'incarcération aux États-Unis ont été relativement stables et se situaient à 110 personnes pour 100 000 habitants. À partir de 1973, les taux d'incarcération se sont mis à croître de façon exponentielle (Garland [dir.], 2001b, p. 1). D'après les statistiques officielles du ministère de la Justice des États-Unis, le taux d'incarcération se situait en 2001 à 690 détenus par tranche de 100 000 habitants. C'est le taux le plus élevé du monde : en tenant compte des personnes en détention préventive, il y avait 1 950 705 personnes incarcérées aux États-Unis à la fin de 2001. Le cap des 2 millions est franchi à l'heure actuelle. À ce total, on doit ajouter environ 4,6 millions de personnes qui sont sous une ordonnance de probation ou en libération conditionnelle. L'incarcération est aux États-Unis un phénomène discriminant, sinon discriminatoire, au regard de l'ethnie et de la race : pour le groupe des individus du sexe masculin âgés de 25 à 29 ans, 14 % des Noirs américains et 4 % des hispanophones, contre seulement 1,8 % des Blancs se trouvaient en prison<sup>2</sup>. En additionnant le chiffre de la population incarcérée à celui de la population qui vit sous un régime de liberté surveillée, Norval Morris et Michael Tonry (1990) ont calculé que plus de 2 % de la population adulte aux États-Unis était sous la coupe du système pénal. Cette proportion est actuellement supérieure à 3 % de la population adulte.

Bien que ces chiffres soient impressionnants, on aurait tort de penser que le système pénal américain constitue une exception par rapport aux systèmes des autres pays occidentaux. En effet, Albert Blumstein (1988) a montré que si l'on profilait les taux d'incarcération sur ceux de la criminalité, les États-Unis ne recouraient pas à l'incarcération plus fréquemment que la plupart des autres pays démocratiques. Lorsque l'on calcule une proportion entre les taux d'incarcération et les taux de criminalité, les États-Unis ne se situaient pas, en 1988, dans le peloton de tête des pays qui pratiquent l'incarcération. C'est donc dire que le recours abusif à l'incarcération est un fléau qui déferle sur la plupart des pays occidentaux, même s'il sévit de façon plus particulière aujourd'hui dans des pays comme les États-Unis, la Russie et l'Afrique du Sud. L'un des problèmes les plus aigus, à cet égard, est la croissance généralisée dans presque tous les pays occidentaux du recours à l'incarcération préventive.

Le phénomène de la surpopulation carcérale peut être considéré de deux façons. Il peut d'abord être considéré comme un *fait* qui recèle sa signification et son efficience propres. À ce titre, la surpopulation carcérale est la cause d'une crise profonde qui affecte tout le domaine correctionnel. Cette crise se manifeste de diverses façons, entre autres par les émeutes des prisonniers et les grèves des gardiens de prison. Les explications qui ont été données à propos de la surpopulation carcérale sont basées sur des facteurs endogènes. On a d'abord fait valoir que les restrictions apposées aux libérations conditionnelles, et de façon générale à l'attrition des peines, avaient produit des effets majeurs sur la croissance des populations incarcérées. D'autre part, les tribunaux américains sont contraints d'observer des lignes directrices qui ont accru sensiblement la sévérité des peines pour consommation et trafic de drogue. Cette augmentation de la sévérité des peines a coïncidé avec la multiplication des rafles policières dans ce même champ d'infractions : l'action conjointe de ces deux facteurs a produit un effet de démultiplication de la clientèle des services correctionnels.

On peut également considérer la surpopulation carcérale comme un *indice* ou comme le signe d'une crise qui est beaucoup plus profonde que celle qui affecte les services correctionnels. La surpopulation carcérale constitue dans ce cas un phénomène de surcharge qui sévit à *tous les paliers de la justice pénale*. En Amérique du Nord, la surcharge des tribunaux est telle que plusieurs prévenus doivent attendre pendant plus de

deux ans la tenue de leur procès. Or, tant aux États-Unis qu'au Canada, les chartes des droits et libertés reconnaissent à un prévenu le droit de subir son procès dans un délai raisonnable. Une attente de plus de deux ans est considérée par les tribunaux comme étant une violation de ce droit. En conséquence, l'appareil judiciaire se voit contraint d'abandonner les poursuites contre des prévenus qui attendent leur procès depuis trop longtemps.

La surcharge qui afflige l'appareil judiciaire pèse lourdement sur l'appareil policier. La police est contrainte de ne donner aucune autre forme de suite que bureaucratique à un très grand nombre de plaintes dans le domaine des délits contre la propriété. Les limites de plus en plus perceptibles de l'action des services publics de police peuvent être démontrées *a contrario* en invoquant la croissance très rapide qu'ont connue les services privés de sécurité. De toute évidence, ceux-ci sont venus occuper les plages d'opération dont se sont retirés les services publics de police pour des motifs de surcharge.

On pourrait, sans grand abus de terme, décrire le système de la justice pénale comme un gigantesque appareil de « classement sans suite » des affaires qui y sont soumises. Une proportion de plus en plus considérable des opérations qui sont effectuées par les diverses composantes du système pénal — police, tribunaux, service d'application des peines ou services correctionnels — ne sont pas conduites à leur terme. Il s'ensuit une perte très sensible de crédibilité de ce système auprès du public, lorsque le caractère interruptif de son fonctionnement est mis en lumière.

Le phénomène de surcharge du système pénal est généralisé. On ne saurait donc en réduire l'explication à la seule intervention de facteurs endogènes. Dans la suite de ce chapitre, nous nous proposons d'identifier un certain nombre de tendances ou de facteurs qui ont joué un rôle dans la définition de la conjoncture présente et qui sont susceptibles de décomposer l'action policière en des interventions qui visent tantôt à modifier de façon effective une situation de fait et tantôt à modifier la perception du public de cette situation.

### **Un changement d'idéologie**

Le facteur de changement le plus général réside dans une transformation de l'idéologie qui sous-tend les opérations du système pénal. Pendant

plus des deux tiers du <sup>xx</sup> siècle, l'idéologie qui a légitimé l'action du système pénal a été fournie, en Amérique du Nord, par les sciences sociales, et de façon plus particulière par la psychologie et la sociologie. Cette idéologie issue des sciences sociales peut être caractérisée par trois traits. D'abord, elle a mis l'accent sur les divers déterminismes qui s'exerçaient sur l'action délinquante. Dans une certaine mesure, ces déterminismes ont agi comme des facteurs d'atténuation des peines imposées, puisqu'ils paraissaient diminuer la part de responsabilité de l'infracteur. Le second trait de cette idéologie est qu'elle a revendiqué l'exigence de soumettre les condamnés à un traitement individualisé plutôt qu'à une punition uniforme. Finalement, la composante moralisante de cette idéologie était moins marquée que celle qui la remplacera. Non que cette pseudo-objectivité scientifique ait neutralisé la morale, car il y avait effectivement dans cette idéologie secrétée par les sciences sociales, de puissantes connotations morales. Toutefois, ce moralisme avait plutôt tendance à jouer *au profit* du délinquant, dont on espérait la réinsertion sociale, qu'à son désavantage. Il en va différemment de l'idéologie qui a pris le relais de celle que nous venons de décrire.

En effet, la nouvelle idéologie a été élaborée surtout par des juristes et l'on peut affirmer que la plupart de ses concepts, comme le « juste dû » (*just desert*), viennent du droit. On peut également la caractériser sous trois aspects, qui contrastent avec les précédents. Cette idéologie substitue à la notion de déterminisme celle de responsabilité. Cet accent qui est mis sur la responsabilisation de l'infracteur opère fréquemment comme un facteur d'aggravation des peines qui seront imposées. En deuxième lieu, ce nouveau courant idéologique éprouve un scepticisme sans recours envers l'approche thérapeutique dans le domaine des comportements déviants. En conséquence, la notion de punition a de nouveau supplanté celle de traitement. En troisième lieu, cette nouvelle idéologie repose en grande partie sur une réactivation de la notion de blâme. Un infracteur est quelqu'un qui s'est rendu coupable d'un comportement qui est moralement et socialement blâmable. La composante morale de cette idéologie est donc beaucoup plus affirmée que dans le cas précédent. Dans le contexte de la « politique du ressentiment » qui s'est établie en Amérique du Nord, cette composante morale joue plutôt en défaveur de l'infracteur qu'en sa faveur, puisqu'elle procure un fondement moral à sa punition.

Ce changement d'idéologie a été motivé à l'origine par les excès auxquels la perspective précédente avait donné lieu. On avait en effet aggravé la punition des contrevenants, au nom de l'idéal du traitement (on continue d'ailleurs à le faire dans le domaine de la justice des mineurs). Dans cette mesure, la redécouverte d'une perspective informée par le droit se voulait également un retour à la justice, censée conduire à la modération dans l'imposition des peines. Toutefois, les réformateurs n'ont pas été pleinement conscients de la facilité avec laquelle les concepts qu'ils utilisaient pouvaient être récupérés pour légitimer une aggravation de la répression pénale. En effet, non seulement la notion fondatrice de blâme moral rétablit-elle un clivage entre des comportements moraux et louables et des comportements immoraux et blâmables, mais surtout, cette notion de blâme ne peut se traduire dans un *quantum* pénal que de façon relativement arbitraire et subjective. L'expression d'un blâme pour une agression sexuelle par une peine de cinq ans d'incarcération pourra apparaître sévère à l'un et bénigne à l'autre. Or, le remplacement d'une idéologie fondée sur la notion médicale de thérapie par une idéologie inspirée fondamentalement par le droit pénal a coïncidé, en Amérique du Nord, avec la montée du conservatisme. Dans cette conjoncture, il était presque inévitable que cette nouvelle idéologie soit récupérée par les partisans d'une escalade dans la répression pénale. Elle l'a été d'une façon que ceux qui l'avaient initialement élaborée n'avaient pas entrevue, même dans leurs pires cauchemars.

### **Des espaces ambigus**

Notre exposé se rapportera maintenant de plus près aux opérations de la police publique. L'action de cette police peut être caractérisée de deux façons. D'abord, elle s'exerce surtout dans les endroits publics, comme le réseau routier, la voie publique, et ainsi de suite. En second lieu, l'action policière est habituellement déclenchée par des actes qui sont visibles et qui sont donc, dans une large mesure, perceptibles par un ou plusieurs membres du public, qui portent alors plainte. Comme en a longtemps témoigné le contentieux de l'agression sexuelle, il existe un rapport inverse entre l'absence de visibilité de l'infraction et la volonté de la victime de porter plainte. Lorsque la police intervient de façon proactive, c'est-à-dire de sa propre initiative, son intervention est la plupart du

temps précipitée par des désordres qui sont manifestes extérieurement. Contrairement à ce que l'on pense, l'intervention de la police dans les lieux privés et dans la vie intime des gens est soumise à une procédure légale qui est complexe et qui agit comme un frein sur l'action policière.

Il existe maintenant un certain nombre d'indices qui nous suggèrent que les deux caractères précités de l'intervention policière — intervention qui s'effectue dans des *lieux publics* et qui est déclenchée par des *comportements perceptibles* — sont de plus en plus problématiques.

La police, nous venons de le dire, intervient dans des lieux publics. Or, le statut des espaces commence à devenir profondément ambigu, comme en témoigne une cause dont a été saisie la Cour suprême du Canada en 1976 (*Harrison c. Carswell* [1976] 2 R.C.S. 200). Quelques jeunes jouaient de la guitare dans un centre commercial ; certains commerçants s'en sont plaints et la police a tenté de chasser les jeunes gens. Ceux-ci lui ont résisté en alléguant qu'ils se produisaient dans un endroit public et qu'il n'était dans le droit d'aucun propriétaire de les chasser de cet endroit. Les jeunes ont finalement dû se rendre à l'action de la police et ont quitté les lieux ; l'un d'eux a subséquemment été accusé d'intrusion illicite et la cause a été portée jusqu'en Cour suprême du Canada, qui a tranché en faveur des commerçants qui avaient voulu chasser les jeunes gens. Néanmoins, dans une opinion dissidente, le juge en chef de la Cour suprême, le juge Bora Laskin, nous a révélé le caractère juridiquement ambigu de ces espaces que constituent les centres commerciaux. C'est en réfléchissant sur cette opinion dissidente que Clifford Shearing et Philip Stenning (1981a) ont créé l'expression de « propriété privée de masse » (*mass private property*) pour désigner ces lieux. Cette expression, délibérément contradictoire, a été forgée pour référer à des lieux dont le statut juridique oscille entre la propriété privée et la propriété publique. Les raisons de cette oscillation sont multiples. Ces lieux sont d'abord de dimensions très considérables ; ils ne sont jamais constitués par un seul édifice, quelle qu'en soit la taille. Ce sont en général des lieux ouverts, où se trouvent un nombre important de bâtiments. Pensons à cet égard à ces très vastes galeries souterraines que l'on trouve en Amérique du Nord et où un grand nombre de commerçants occupent des boutiques de dimensions variables. La notion même de propriété privée se trouve dans ces cas subvertie, soit par le nombre de propriétaires ou de locataires — tous les boutiquiers qui occupent une galerie souterraine — ou par le statut du propriétaire, qui est

généralement une corporation publique. Enfin, le dernier trait de ces propriétés privées de masse est d'être fréquentées non pas uniquement par plusieurs personnes, mais par une véritable multitude de gens, qui considèrent ces espaces un peu comme des parcs publics.

Le nombre des lieux que l'on pourrait ranger dans la catégorie de propriété privée de masse a crû de façon exponentielle dans nos environnements urbains. Dans la cause qui a été soumise à la Cour suprême du Canada, il était question d'un centre commercial. Ces lieux nous sont maintenant devenus familiers. Il existe toutefois tout un ensemble de lieux qui possèdent les traits de la propriété privée de masse, comme par exemple les galeries commerciales souterraines qui bordent les accès au métro et les grands parkings souterrains ou en surface. Le réseau de transport, comme le métro souterrain, nous semble aussi faire partie de ces espaces dont le statut juridique oscille entre le public et le privé.

L'indice le plus probant du caractère ambigu de ces lieux par rapport à la distinction du public et du privé se trouve dans la difficulté à trouver des personnes pour les policer. En Amérique du Nord, les corps de police publics sont notoirement réticents à patrouiller des endroits tels que le métro, les centres commerciaux, les galeries souterraines et les grands stationnements, en dépit du fait qu'un nombre important d'actes délictueux y sont perpétrés. La police invoque à la fois son manque de ressources et le caractère « privé » de ces lieux pour refuser d'y intervenir. Les autorités qui gèrent ces espaces doivent alors ou bien créer leur propre service de sécurité ou encore avoir recours aux services contractuels d'une agence de sécurité privée. Ces solutions engendrent deux difficultés. La première est de nature financière : maintenir son propre service de sécurité ou entrer dans une relation contractuelle avec une agence de sécurité privée implique des frais qui sont la plupart du temps considérables. Dans des périodes de restriction budgétaire, on a tendance à remplacer le personnel qui assure la sécurité dans ces endroits par des équipements, comme des systèmes d'alarme, des caméras vidéo, des distributeurs automatiques et des appareils de contrôle des accès. La seconde difficulté engendrée par la privatisation de la sécurité est que le personnel de sécurité privée qui remplace les policiers des forces publiques est loin de jouir de la compétence et de la crédibilité de ces derniers auprès des usagers des propriétés privées de masse.

En raison du statut ambigu de ces endroits et des difficultés concomitantes à y affecter un personnel suffisant pour prévenir les désordres, ils constituent maintenant des foyers d'insécurité dans nos villes. Il n'est pas sûr que le sentiment d'insécurité du public par rapport à ces endroits soit effectivement justifié par le nombre de délits qui y sont perpétrés. Cependant, il est fort possible que le sentiment d'insécurité du public soit engendré par d'autres facteurs que la fréquence effective des délits dans un endroit.

Cette hypothèse est pleinement justifiée par le résultat des recherches empiriques, qui assignent trois causes au sentiment d'insécurité, soit l'amplification par les médias de communication de la fréquence et de la gravité des délits qui sont perpétrés dans certains lieux, la rumeur et l'échange d'anecdotes troublantes sur l'occurrence prétendue incidents criminels, et les taux de victimation criminelle. Ceux-ci doivent être distingués des taux de criminalité et sont généralement plus élevés. Les taux de criminalité mesurent le nombre d'incidents qui sont rapportés à la police, alors que les taux de victimation réfèrent au nombre « réel » d'agressions perpétrées contre des victimes, dans la mesure où celui-ci est divulgué par les *sondages* de victimation.

### **Les nouveaux contentieux issus de la vie privée**

Le second trait général de l'intervention policière est qu'elle est déclenchée par un événement qui est pleinement visible, sinon public. Il existe bien entendu un certain nombre d'exceptions à cette règle, comme la délinquance d'affaires. La délinquance d'affaires est toutefois le prototype même de ces exceptions qui confirment la règle. Comme ce type de délinquance est très peu visible, il fait l'objet d'une répression qui est très irrégulière, voire inexistante par rapport à la masse potentielle des affaires.

L'un des résultats incontestables du féminisme et des études que ce mouvement a engendrées dans le domaine de la justice pénale a été la découverte de l'ampleur de la violence faite aux femmes. La mesure du phénomène est encore incomplète et il existe plusieurs controverses sur le nombre de victimes de la violence faite aux femmes, bien que personne ne conteste que ce nombre soit considérable. En dépit des controverses qui continuent de sévir, les études féministes ont eu trois effets majeurs.

### *La découverte des populations vulnérables*

Les femmes ne constituent pas la seule population qui soit particulièrement vulnérable à la violence. Dans la foulée des études féministes, on s'est préoccupé d'une façon croissante des agressions nombreuses dont étaient victimes les enfants, les personnes âgées, et de façon plus générale, les personnes que nous qualifierons de dépendantes (par exemple, les malades). Cette prise de conscience de la vulnérabilité spéciale de très larges segments de la population à des agressions de nature criminelle a engendré un effet qui est en train de modifier la conjoncture des opérations policières.

### *Le quadrillage de la vie intime*

L'examen des agressions dont étaient victimes les populations vulnérables énumérées plus haut a révélé le contexte dans lequel ces populations étaient victimes de violence. Il s'agit en grande partie du contexte de la vie privée, sinon celui de la vie intime. En effet, la découverte de l'ampleur de la violence faite aux femmes a coïncidé avec celle de l'étendue de la violence domestique, c'est-à-dire de la violence à l'intérieur du couple et de la famille. D'une façon analogue, l'une des formes les plus fréquentes d'agression sexuelle dont sont victimes les enfants — l'inceste — se produit par définition à l'intérieur de la cellule familiale. Quant aux personnes âgées ou dépendantes, elles font l'objet d'agressions dont les auteurs sont ceux et celles-là mêmes qui ont la charge de veiller sur elles. Le caractère public de la dénonciation de la violence conjugale, de l'inceste et de l'agression contre les personnes âgées ou dépendantes ont engendré une réponse policière que nous désignerons comme le (début d'un) quadrillage de la vie intime. Il importe de souligner que ce quadrillage n'est pas une initiative policière (les instances décrites par Donzelot [1977] n'appartiennent pas à la police comme telle). Bien au contraire, les corps policiers publics ont toujours fortement résisté à l'idée de judiciariser les cas de violence familiale. Cette résistance continue de se manifester, alors même que dans plusieurs juridictions canadiennes et américaines, la police est maintenant contrainte d'intervenir dans le cadre d'incidents qui impliquent de la violence familiale, ainsi que d'y effectuer des arrestations qui conduiront éventuellement à des poursuites judiciaires. Cette pénétration de la police au sein des diverses sphères de la vie intime est un développement qui est lourd de conséquences pour le futur.

### *La surveillance des réseaux substitutifs à la famille*

La famille étant de plus en plus incapable de prendre en charge ses membres dépendants, il s'est développé un réseau d'établissements qui ont précisément pour fonction de s'occuper des personnes qui ne peuvent prendre soin d'elles-mêmes. C'est ainsi que les crèches, les pensionnats, les orphelinats et, dans une certaine mesure, l'école primaire, s'occupent des enfants ; les hôpitaux et les cliniques s'occupent des malades et les hospices prennent en charge les personnes âgées. Or, tant au Canada qu'aux États-Unis, l'opinion publique a été secouée par divers scandales mettant en cause les réseaux substitutifs à la famille pendant les 20 dernières années. De façon particulière, plusieurs enquêtes ont jeté une inquiétante lumière sur les sévices dont étaient victimes les enfants dans des établissements gérés par la clergé à qui ils étaient confiés.

On aurait tort de penser que la police est en train d'envahir les familles et les établissements scolaires ou hospitaliers en Amérique du Nord. On n'a pas encore mesuré de façon précise l'ampleur de la violence qui régnait au sein de la vie intime et qui appelait l'intervention de la police. Sans préjuger du degré d'investissement des forces policières dans ces nouveaux contentieux issus de la vie intime, on peut d'ores et déjà tirer deux conclusions. On doit d'abord se rendre à l'évidence que les champs potentiels d'intervention policière se sont très considérablement élargis, en dépit de la résistance de la police, qui ne voit pas dans ces interventions des activités qui relèvent de son mandat traditionnel. La seconde de nos conclusions est relative à la croissance du sentiment d'insécurité. L'insécurité, nous l'avons vu, est une fonction de la masse des discours qui portent sur des événements susceptibles d'inspirer des inquiétudes. Or, il est difficile de nier que la violence faite aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes dépendantes ait fait l'objet d'un débat soutenu dans nos sociétés. Il faut ajouter que certains groupes, comme les personnes âgées, sont, en raison même de leur vulnérabilité, profondément sensibles aux effets ravageurs de la rumeur. Si nous ne sommes pas à l'heure actuelle en mesure de prédire quelle sera la nature et l'ampleur des activités policières qui sont suscitées par l'émergence de ces nouveaux contentieux issus de la vie intime, on peut néanmoins affirmer que leur existence même est la manifestation d'un sentiment largement répandu d'insécurité, que d'autre part ils alimentent.

## La médiatisation de la justice pénale

On paraît énoncer un truisme en déclarant que les matières de la justice pénale font l'objet d'une attention obsessionnelle de la part des médias de communication. La médiatisation de la justice pénale apparaît comme un phénomène tellement répandu qu'on la considère comme un mal nécessaire sur lequel il y a assez peu de choses à dire, sinon l'évidence. Effectivement, il existe assez peu d'études empiriques systématiques sur le rapport entre les médias, la criminalité et la justice pénale (les importants travaux de Richard Ericson et coll. [1987 ; 1989 et 1991] constituent une exception notable à cette affirmation).

De façon générale, on entend par la médiatisation de la justice pénale la place disproportionnée qui est octroyée par la presse aux faits divers (aux événements criminels). Par cette expression on se réfère également au traitement habituellement sensationnaliste des matières de la justice pénale par la presse. Ainsi, au Québec lors de l'été 1990, les nouvelles télévisées ont octroyé une place exclusive aux affrontements entre les forces policières et une bande amérindienne (les Mohawks d'Oka). Les Québécois pourraient également témoigner du caractère sensationnel de la couverture de presse des guerres que se livrent les motards criminels. Cette obsession médiatique a même transformé un motard, M. Maurice « Mom » Boucher, en un personnage folklorique. Il semble toutefois qu'un sommet ait été atteint lors de la couverture de presse donnée aux assassinats commis par deux tireurs d'élite (*snipers*) dans la région de Washington, D.C., en 2002. Les Américains se demandent maintenant si cette couverture de presse n'a pas provoqué les tueurs à commettre plus d'assassinats.

Ces remarques sont fondées, mais incomplètes. La place qui est accordée aux faits divers et aux cas qui relèvent de la justice pénale est différente, selon le type de média auquel on se réfère. C'est surtout la presse électronique — la radio et la télévision — qui accorde une place disproportionnée aux reportages sur des incidents criminels. Il faut insister sur le fait que le rôle de la presse ne se borne pas à nous donner une représentation médiatique des événements : loin d'être un mécanisme d'enregistrement passif des événements, la presse intervient de façon active et diversifiée dans le cadre d'incidents de nature criminelle.

Premier cas de figure : des journalistes interviennent dans le déroulement physique et temporel d'événements qui relèvent du maintien de l'ordre. Lors du conflit entre les forces policières du Québec et la bande

des Mohawks, les forces de l'ordre (la police et l'armée canadienne) ont assiégé des Mohawks qui s'étaient retranchés dans un édifice situé dans la réserve d'Oka. Or, plusieurs journalistes se sont joints aux Mohawks et ont subi ce siège avec eux. La présence de journalistes avec leurs appareils photographiques parmi les autochtones assiégés a contribué à repousser indéfiniment l'assaut des forces de l'ordre.

Deuxième cas de figure : au lieu de faire obstacle à l'action policière, l'action de la presse peut constituer une pièce maîtresse d'un dispositif d'intervention de la police (Gorelick, 1989). À cet égard, il existe au Canada et aux États-Unis des chaînes de télévision qui diffusent à la demande de la police le portrait des criminels recherchés et qui incitent les citoyens à la délation. Ces initiatives sont nombreuses et elles ont même reçu le sceau d'une appellation officielle : « info-crime » (en anglais, *Crime Stoppers*). Ce type d'émission s'est multiplié depuis la création de chaînes de télévision qui, comme CNN et le réseau FOX, se spécialisent dans l'information continue, à laquelle ils confèrent le caractère le plus sensationnel possible.

De toutes les interventions actives des médias, il y en a une qui jouit d'une importance spéciale. L'action de la presse est un des facteurs les plus déterminants dans la genèse et l'entretien du sentiment d'insécurité parmi la population. Dans un document de travail publié en 1989, la Commission québécoise des droits et libertés a montré que la panique alors engendrée à Montréal par les groupes de *skinheads* avait été orchestrée par des journaux qui se spécialisaient exclusivement dans le reportage d'incidents criminels. L'hystérie que provoque actuellement les bandes de motards criminels au Canada constitue l'épiphanie de ces pratiques journalistiques.

### **Les nouveaux boucs émissaires**

Les relations entre la police, les jeunes et les membres des minorités ethniques ou raciales n'ont jamais été particulièrement détendues. Il semble néanmoins que la situation se soit encore dégradée et que les conflits entre la justice pénale, les jeunes et les minorités soient encore plus durs. En effet, d'après une étude menée par un chercheur de la Rand Corporation, 99 % des petits trafiquants de drogue traduits devant les tribunaux d'une grande ville américaine entre 1985 et 1987 étaient des Afro-Américains (Tackett 1990a ; 1990b). Les statistiques américaines sur l'incarcération

que nous avons précédemment citées démontrent que plus de 25 % des Afro-Américains dont l'âge se situait entre 25 et 29 ans étaient sous le contrôle direct des services correctionnels américains (incarcération, probation ou libération conditionnelle).

Il est extrêmement difficile de rendre compte de cette montée de l'intolérance envers les membres des minorités et envers les jeunes. Elle pourrait s'expliquer en partie par la réaction très hostile que suscite, pour certains citoyens, l'adoption de législations qui ont été perçues comme étant indûment favorables aux jeunes, aux minorités « visibles » et aux immigrants.

Au cours des années 1980, le Canada a complètement réformé son système de justice pour les mineurs. L'une des dispositions de la *Loi sur les jeunes contrevenants* stipulait initialement qu'un jeune contrevenant, c'est-à-dire une personne de moins de 18 ans, ne pouvait être soumis à une sentence d'incarcération qui dépassait la durée de trois ans, quel que soit le crime que cette personne avait commis. Ce type de législation, qui soumet une population déterminée à un régime de peines plus indulgent, produit des effets qui sont à l'évidence bénéfiques, surtout quand il s'agit des jeunes. Il produit également des effets pervers. Le plus important de ces effets est le ressentiment que causent dans la population ces mesures perçues comme trop indulgentes. Dans les années qui ont suivi la loi de 1980, on lui a apporté divers amendements pour en accroître la sévérité et pour faciliter le renvoi des jeunes contrevenants devant les tribunaux pour adultes. Ces mesures n'ont pas réussi à pacifier l'opinion publique. En 2001, le gouvernement fédéral a fait voter une nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, qui est une refonte complète de la loi de 1980. Dans la loi de 2001, il est maintenant présumé que des peines pour adultes seront imposées aux adolescents de 14 ans et plus coupables de crimes graves avec violence. Cette refonte a été effectuée même si le Canada est, avec les États-Unis, un des pays où les jeunes contrevenants sont incarcérés le plus fréquemment (Sprott et Snyder, 1999). Depuis la cascade d'incidents violents qui se sont produits récemment dans des écoles américaines (par exemple, en 1999, à Columbine), la méfiance de certains adultes envers les jeunes et même les enfants s'est exacerbée.

### **La sous-traitance**

Profitant de ce que les jeunes bénéficient d'une relative impunité devant les tribunaux, des criminels adultes les persuadent de commettre un nombre important de délits, en leur faisant valoir que les profits qu'ils en retireront excèdent de beaucoup les risques qu'ils prennent. Au Québec, on en est même venu à soupçonner que des jeunes avaient accepté une somme considérable d'argent pour plaider coupable à une infraction de meurtre qu'ils n'avaient pas commise, en espérant que la peine qui leur serait imposée n'excéderait pas les cinq ans prévus par la loi (le jeune espère alors n'être pas déféré devant les tribunaux adultes). Il faut se hâter de préciser que nous ne possédons pas d'études empiriques qui nous révèlent l'ampleur des phénomènes auxquels nous venons de nous référer.

### **Le déficit de la dissuasion**

Le second effet pervers de ces législations est qu'elles sont *perçues* comme une mesure d'incitation auprès des jeunes à commettre des délits. D'où une réaction qui ne se limite malheureusement pas à la dénonciation de la loi, mais qui dénonce tout le groupe qui bénéficie apparemment de cette loi, c'est-à-dire les jeunes. Cette dénonciation s'accompagne de pressions pour que l'on réprime avec plus de sévérité la délinquance des jeunes. Ces pressions trouvent un terrain favorable dans les corps policiers, qui suppléent par leur propre violence ce qu'ils perçoivent être les lacunes de la loi.

Un mécanisme similaire de rejet et de ressentiment s'opère à l'égard des membres des minorités ethno-raciales et à l'égard des immigrants. Cette rancœur se nourrit des quelques avantages qui sont concédés aux membres des minorités par des programmes d'action positive qui favorisent leur emploi dans les corps publics ou par des législations qui, comme la *Loi sur le multiculturalisme*, réaffirment leurs droits. Cette rancœur est complètement insensible au dénuement et à la misère profonde qui est le lot de la plupart des membres de ces minorités dans nos sociétés et tout particulièrement dans nos villes. Comme on peut le prévoir, ce sont les jeunes qui appartiennent aux minorités qui font l'objet de la réaction la plus répressive.

### **Les croisades contre le crime**

Depuis la venue au pouvoir de leaders conservateurs tels que le président Reagan aux États-Unis et Margaret Thatcher au Royaume-Uni, les

questions pénales et criminelles ont fait l'objet d'une politisation intense. Ce phénomène n'est pas nouveau et il n'est pas limité aux pays anglo-saxons. Il était toutefois relativement inédit que ces questions se voient accorder une priorité de très haut niveau dans les programmes des candidats politiques. Lors de sa campagne présidentielle de 1988, le candidat Georges Bush (père) a accordé à la répression du trafic des narcotiques la première place dans son programme politique. Selon les analystes américains de cette campagne, l'adversaire démocrate de Bush, le candidat démocrate Michael Dukakis, a perdu une partie très considérable de sa crédibilité auprès de l'électorat américain lorsqu'il a été contraint par les stratégies républicains de faire publiquement état de son opposition à la peine de mort. Le président actuel des États-Unis, George W. Bush, fils du premier, est un partisan notoire de la peine de mort.

Le résultat le plus immédiat de la politisation des questions pénales tient dans l'extrême simplification des problèmes. Lorsqu'elle est présentée à un électorat, une politique pénale doit être traduite en des termes simplificateurs qui doivent être accessibles à tous et également rentables politiquement. À cet égard, les stratégies de l'ex-président Bush avaient décidé de réactiver, en 1988, le mythe à forte charge affective de la croisade. George Bush s'est donc engagé à livrer une croisade contre les drogues et la violence qu'elles engendrent. Après son élection, il a été contraint de livrer la marchandise et les États-Unis se sont effectivement engagés dans une croisade antidrogue.

La proclamation d'une croisade antidrogue n'était pas qu'un expédient politique passager et elle a entraîné l'application effective de toute une série de mesures. Elle a d'abord provoqué une mobilisation de toutes les ressources de l'appareil répressif américain. Non seulement la police a-t-elle été conscrée, mais les tribunaux et les services correctionnels ont également été mis à contribution. En outre, l'effort fourni par les diverses composantes de l'appareil répressif américain a fait l'objet d'une tentative systématique de concertation. Le président Bush (père) a accordé un plein statut de ministre à son coordonnateur de la croisade contre les drogues, M. William Bennett. Qualifié de « tsar » par la presse (*drug czar*), Bennett a finalement dû démissionner sans gloire à cause du manque de résultats de sa croisade.

Les conséquences de la croisade antidrogue sont considérables. De tous les facteurs dont nous avons discuté, c'est celui qui est le plus

directement responsable de la montée des populations carcérales depuis 1989. La croisade antidrogue a également suscité un accroissement du sentiment d'insécurité aux États-Unis.

En effet, cette croisade est prise dans le même type de paradoxe que tous les autres programmes élaborés par une bureaucratie gouvernementale. Lorsqu'un programme d'intervention est mis en place et géré par une grande bureaucratie, il perd rapidement de vue ses objectifs externes initiaux et sa principale fin devient celle de se perpétuer lui-même. Pour une croisade antidrogue, la façon la plus efficace de se perpétuer est d'affoler systématiquement l'opinion publique et de la convaincre qu'en dépit des progrès, le problème demeure grave à cause de nouveaux développements imprévus (par exemple, l'invasion du crack).

### **Pratiques policières et insécurité**

Les facteurs qui précèdent peuvent être classés en deux catégories. Parmi ceux-ci, certains concernent plus directement l'évolution des opérations policières que celle de l'insécurité. Le statut ambigu des lieux, tel que nous l'avons décrit précédemment, a un lien plus direct avec l'évolution des opérations policières qu'avec celle de l'insécurité. D'autres facteurs, par contre, exercent leur influence, surtout au niveau des fluctuations de l'insécurité, comme la médiatisation de la justice pénale. Toutefois, en dépit du fait que les facteurs antérieurement présentés aient tantôt plus d'incidence sur les opérations de la police et tantôt plus sur l'insécurité, il n'en reste pas moins qu'ils produisent des effets dans ces deux registres à la fois. L'ambiguïté des lieux se reflète dans la difficulté de déterminer *qui doit policer certains lieux*, où trop fréquemment personne n'assume de tâches policières. Ces endroits sont alors perçus comme menaçants, surtout aux heures où ils sont désertés par la plus grande partie du public, ces perceptions n'étant pas sans influence sur *le sentiment collectif d'insécurité* (voir Note sur l'insécurité, à la fin du présent chapitre). Nous pourrions faire des remarques similaires sur les effets croisés de tous les autres facteurs. Bien qu'on puisse identifier une dominante, ils produisent leurs effets tant au niveau des opérations qu'à celui des croyances et des sentiments.

L'un des effets majeurs produits par le jeu de ces facteurs est, nous l'avons vu, d'augmenter à un point tel la surcharge du système pénal qu'il

menace de s'effondrer. Un autre effet à grande échelle tient dans la dégradation de l'environnement urbain. Celle-ci comporte d'abord un aspect physique : tantôt le centre et tantôt la périphérie de plusieurs grandes villes peuvent être décrits comme des zones sinistrées. Cette dégradation comporte également un élément humain qui se situe dans la démoralisation et l'abandon des habitants de ces zones sinistrées. Le titre pessimiste du livre de Wesley Skogan, *Disorder and Decline* (1990), reflète encore adéquatement la conjoncture urbaine, bien que des progrès marqués aient été faits dans des villes-phares, comme New York. Il va sans dire qu'une telle conjoncture a appelé des mesures de redressement, que nous tenterons maintenant de décrire.

### UNE RÉPONSE : LA POLICE DE COMMUNAUTÉ

Les problèmes et les tendances que nous venons de décrire ont été à l'origine de réformes profondes de la justice pénale, tant aux États-Unis qu'au Canada. Ces réformes ont été effectuées à partir de 1970 et ont touché toutes les composantes du système de la justice pénale, à savoir la police, les tribunaux et les services correctionnels (les services d'application des peines). Ce chapitre portant sur le dédoublement de l'action policière, nous ne dirons rien des réformes qui ont été effectuées dans le domaine des tribunaux et des services correctionnels. Pour ce qui est d'une description détaillée du nouveau modèle qui a été élaboré pour structurer les activités de la police, nous renvoyons le lecteur au chapitre précédent de ce livre, qui porte sur la réinvention de la proximité.

Ce nouveau modèle, comme nous l'avons vu au chapitre 3, est habituellement présenté sous l'appellation de « police de communauté ». Il existe maintenant une abondante littérature qui décrit les principes sur lesquels repose ce nouveau modèle (Canada, ministère du Solliciteur général, 1990 ; United States Department of Justice, 1988-1990). L'examen de la littérature produite pour décrire les caractères de la police de communauté révèle l'existence d'un certain consensus sur les cinq principaux traits de ce nouveau paradigme.

- *L'élargissement du mandat de la police.* Ce premier trait est relativement problématique. En effet, les déterminations qu'il introduit sont plutôt d'ordre négatif que positif. Les partisans de la police de communauté s'accordent en effet sur le fait que la nouvelle police ne doit plus

concentrer ses activités exclusivement dans le domaine de la lutte contre la criminalité. Comme nous l'avons souligné précédemment, l'exigence de maintenir l'ordre et de « résoudre les problèmes » de la communauté se voit donc octroyer une nette priorité sur le mandat de lutter contre la criminalité. Toutefois, la notion d'ordre public est fort large ; quant aux « problèmes » d'une communauté, ils sont multiples et de nature profondément variée. Or, on n'a pas réussi jusqu'à maintenant à élaborer un ou une série de critères qui nous révéleraient de façon univoque si un problème relève des fonctions policières ou non. On s'entend donc sur la nécessité d'élargir le mandat de la police, mais on n'a pas encore déterminé jusqu'où s'étendrait cet élargissement.

- *Une approche préventive.* La prévention du crime est une exigence qui est aussi vieille que la police elle-même et dont on ignore la plupart du temps comment elle se traduit dans la réalité des opérations de la police. L'adoption d'une approche véritablement préventive implique deux choses. La première, et la plus obvie, est que la police cesse d'être un mécanisme dont l'action est presque exclusivement déclenchée de l'extérieur (par l'appel d'un citoyen). De façon plus profonde, la police ne doit plus se contenter de réagir à des incidents *individuels*. Elle doit, au contraire, s'efforcer d'établir des liens entre des incidents qui paraissent isolés et de les regrouper en leur donnant la forme d'un problème que l'on pourrait résoudre de façon permanente en établissant une politique générale d'intervention. En d'autres termes, l'accent mis sur la proaction implique un effort systématique de concertation des interventions.
- *L'établissement d'un partenariat.* L'établissement d'un partenariat entre la police et d'autres instances constitue la caractéristique la plus fréquemment mentionnée dans les études sur la police de communauté. L'établissement de ce partenariat s'effectue à deux niveaux. Tout d'abord, au niveau général de la communauté. Les citoyens sont invités à collaborer de façon plus étroite avec la police et à manifester quelles sont leurs priorités et leurs attentes par rapport à l'action de cette dernière. Ensuite, le partenariat doit aussi s'établir entre la police d'une part et des groupes de clients et d'intervenants plus spécialisés d'autre part. On pensera ici, par exemple, aux travailleurs sociaux, aux architectes, ou à des groupes de commerçants qui constituent une clientèle spécialisée.

- *La décentralisation.* La décentralisation des services est une conséquence du trait précédent. En effet, l'établissement d'un partenariat entre la police et le public implique que la police consulte la population afin de découvrir quels sont ses besoins et ses attentes. Or, pour être efficace, ces consultations doivent s'effectuer au sein d'un cadre territorial bien délimité. Il est alors prévisible que les besoins et les attentes qui s'exprimeront seront essentiellement de nature locale. Cet accent sur les problèmes locaux est un des traits les plus marqués du modèle de la police de communauté.
- *Une police « douce ».* Ce trait constitue le sous-entendu inavoué de la police de communauté. Il s'agit néanmoins d'une caractéristique qui est dans le droit fil des traits précédents. Ce sont les critiques du modèle de la police de communauté qui ont surtout insisté sur la présence de cette caractéristique au sein du modèle (Klockars, 1985a ; 1985b). À la réflexion, il est clair que le mode d'action privilégié de la police de communauté est la persuasion, obtenue au moyen de la communication. Ce mode d'action s'oppose au mode plus traditionnel qu'est la coercition, qui s'exerce par le recours à la force (armée). Pour un nombre considérable de théoriciens conservateurs de la police, celle-ci trouve sa définition dans le monopole qu'elle exerce sur l'usage légitime de la force. C'est pourquoi ces théoriciens ont adopté une position critique par rapport au modèle de la police de communauté, qui ne peut, sans renoncer à sa nature même, reposer sur la coercition.

Le modèle de la police de communauté constitue, dans une mesure appréciable, une redécouverte des principes de l'action policière qui ont été énoncés dans le monde anglo-saxon de 1830 à 1930. Les idées de proaction, de prévention et de partenariat entre la police et le public remontent de façon évidente aux principes de la police britannique, tel qu'ils ont été énoncés par Sir Robert Peel. Quant au fait de mettre l'accent sur la priorité du maintien de l'ordre, qui implique que l'on conçoive le policier plutôt comme un généraliste que comme un expert ou un travailleur spécialisé, on peut en retracer l'origine aux États-Unis dans les théories de la police qui ont été énoncées avant les travaux de la Commission Wickersham, en 1931 (Wilson, 1968).

Le modèle dont nous venons d'explicitier les principes a été réalisé de diverses manières et il a donné lieu à un nombre considérable de

programmes et d'initiatives locales. Nous avons choisi de regrouper ces diverses réalisations en deux catégories, à savoir les variantes orthodoxes du modèle et ses variantes non orthodoxes. Les variantes orthodoxes du modèle de la police de communauté sont les premières dans le temps et elles représentent un ensemble de mesures locales réunissant la plupart des principes définissant le modèle. Les diverses stratégies regroupées parmi les variantes non orthodoxes ne correspondent que de façon partielle et incomplète au modèle. Ces stratégies ont en effet donné lieu à des mesures qui renoncent à une partie substantielle des caractéristiques de la police de communauté.

### **Les applications orthodoxes du modèle de la police de communauté**

Les applications orthodoxes du modèle de la police de communauté peuvent être divisées en deux types. Un grand nombre de ces applications datent de la fin des années 1960.

- *Une police de proximité.* Les expériences les plus anciennes dans le domaine de la police de communauté ont consisté à revenir à la patrouille pédestre. Celle-ci, qui a longtemps été le symbole même de la police de communauté, poursuit deux objectifs : augmenter la visibilité de la présence policière et améliorer les contacts avec la communauté. Les expériences de patrouille pédestre ont été longuement décrites à partir des années 1980 dans les travaux de Robert Trojanowicz (1982). À ces premières expériences de patrouille pédestre a succédé une seconde série de mesures, inspirées de la pratique japonaise de multiplier les points de contact entre la police et la population (Bayley, 1979a). Certaines villes nord-américaines, comme Détroit, ont créé des comptoirs policiers de service et les ont multipliés dans la ville. Ces points de contacts avec la population pouvaient, par exemple, être installés dans les locaux d'anciennes boutiques. La multiplication de ces points de contact entre la police et la collectivité poursuit des objectifs similaires à ceux de la patrouille pédestre, à savoir accroître la visibilité policière et faciliter les communications entre la police et les citoyens.
- *Une police d'animation.* Cette seconde stratégie est plus proactive et ambitieuse que la première. Elle s'est avant tout assigné comme objectif de remobiliser les habitants des quartiers défavorisés et de les amener à prendre certaines mesures minimales pour reprendre le contrôle de

leur existence. Le moyen utilisé par la police pour parvenir à ses fins est, initialement, l'organisation de rencontres diverses entre la police et les citoyens. Ces rencontres servent d'abord à échanger de l'information pertinente à la sécurité de la communauté. Cependant, lorsqu'elles suscitent suffisamment d'intérêt, elles sont utilisées comme point de départ pour la constitution des groupes de citoyens qui se livrent régulièrement à diverses activités de prévention du crime en partenariat avec la police. Le programme *Tandem* à Montréal et le programme COPE (*Citizen-Oriented Police Enforcement*) de Baltimore sont des illustrations de cette stratégie.

### **Les applications non orthodoxes du modèle de la police de communauté**

Nous avons qualifié ces programmes et ces initiatives de réalisations partielles du modèle de la police de communauté, parce qu'ils ne retiennent de façon générale que deux des caractéristiques de ce modèle et rejettent les autres. Les traits qui sont retenus sont le partenariat et la décentralisation des activités de répression du crime (en d'autres termes, le localisme). Les traits qui sont plus ou moins rejetés sont l'approche proactive, l'élargissement du mandat de la police et le recours à la persuasion plutôt qu'à l'usage de la force. En effet, ces initiatives constituent pour l'essentiel des opérations conjointes de la police et de groupes de citoyens, dont le but avoué est la répression du crime. Ces initiatives ne rejettent pas entièrement les versions agressives de la proaction, comme l'éviction des opérateurs d'une piquerie (*shooting gallery*), mais plutôt la prévention du crime, au sens diffus du terme.

La plupart des programmes qu'on peut ranger dans cette catégorie étaient initialement le produit de l'intensification de la croisade antidrogue par le président Bush (père). C'est pourquoi ils constituent un ensemble de mesures relativement disparates. Nous allons nous borner à énumérer les plus significatives de ces mesures, en nous inspirant des travaux de Dennis Rosenbaum (1990).

- *Des manifestations antidrogue.* Il s'agit de défilés et de rassemblements qui sont organisés dans des quartiers où opèrent plusieurs trafiquants de drogue. Ces manifestations ont pour but de montrer à ceux-ci que les citoyens ne sont pas intimidés par leurs activités et que leur identité

est connue. Elles ont également pour but de déstabiliser les trafiquants et de les convaincre de poursuivre leurs opérations dans d'autres quartiers.

- *La patrouille civile.* Cette appellation recouvre un grand nombre d'activités, qui s'étendent de la surveillance de quartier jusqu'à la mise sur pied de groupes d'intervention parapoliciers, comme les fameux *Anges gardiens* qui ont exercé leurs activités dans les métros.
- *Les programmes de délation.* L'un des objectifs que poursuit la patrouille civile est de rapporter à la police toutes les activités jugées suspectes en ce qui a trait au trafic de drogue. Les incitations à la délation sont cependant devenues beaucoup plus systématiques depuis que la télévision a décidé d'assumer un rôle pseudo-actif dans la répression du crime avec les fameux programmes d'info-crime. Notons que les médias tentent de croiser l'incitation à la délation et le divertissement du public : les reconstitutions de crimes projetées par une chaîne de télévision locale proviennent souvent d'une autre chaîne du même réseau, qui opère à une distance de milliers de kilomètres, et elles portent sur des crimes déjà résolus ailleurs.
- *La reconquête des espaces.* Il est souvent de notoriété publique, dans certains quartiers, que des logements ou d'autres genres de locaux servent à la vente ou à la consommation de drogues. Des groupes, dont la composition est très variée, se forment alors dans certains de ces quartiers dans le but d'obtenir la fermeture de ces maisons. On établit à cet effet la liste de toutes les façons dont la maison en question viole l'une ou l'autre des dispositions des multiples règlements municipaux relatifs aux normes de construction des édifices, de salubrité, de sécurité contre les incendies, etc. Par la suite, le propriétaire de cette maison, de même que ses habitants, sont soumis à un harcèlement systématique de la part des services d'inspection municipaux. De façon ultime, on tente d'obtenir l'émission par les tribunaux d'une ordonnance de fermeture de la maison visée. Selon les résultats des perquisitions policières effectuées dans les locaux visés par l'ordonnance, ses anciens habitants peuvent être également soumis à des arrestations et à des poursuites judiciaires.
- *La création de périmètres de sécurité.* Dans certaines juridictions américaines, la vente de drogues à l'intérieur d'une école ou dans son voisinage immédiat constitue une circonstance aggravante qui entraîne

automatiquement un alourdissement de la peine imposée aux personnes qui ont été reconnues coupables de telles infractions. Le but de cette mesure est de constituer un périmètre de sécurité autour d'institutions que l'on désire protéger, comme les établissements scolaires.

Cette liste de mesures n'est pas exhaustive. Son intérêt tient dans ce qu'elle annonce, à savoir le déclin de la police de proximité et la montée de ce que nous appellerons dorénavant une *police intensive*. Au début de ce troisième millénaire, cette montée a maintenant atteint son apogée avec la police de tolérance zéro.

### **L'ÉVALUATION DU RÉSULTAT DES OPÉRATIONS DE POLICE DE COMMUNAUTÉ**

Nous avons précédemment fait la distinction entre des applications orthodoxes et non orthodoxes du modèle de la police de communauté. Conformément à cette distinction, nous présenterons d'abord les résultats de l'évaluation des applications orthodoxes du modèle de la police de communauté; nous discuterons ensuite du résultat des évaluations des applications non orthodoxes de ce modèle. Notons que ces évaluations sont préliminaires et se réfèrent à une période où la police de communauté n'avait pas fait l'objet des évaluations systématiques que nous rapporterons au chapitre 6.

#### **Les applications orthodoxes**

Étant plus anciennes que les autres, les applications orthodoxes ont donné lieu à un nombre plus important de projets d'évaluation. Notre discussion de l'évaluation des applications orthodoxes du modèle sera donc plus approfondie que celle de l'évaluation des applications partielles<sup>3</sup>.

#### **Décroissance du sentiment d'insécurité**

Les premiers concepteurs des programmes de police de communauté n'ont pas fait une distinction claire entre des activités dont la fin était de faire baisser les taux de criminalité et des activités dont l'objectif était de réduire le sentiment d'insécurité. Ces deux objectifs étaient plus ou moins confondus et on les poursuivait en même temps. Il est toutefois clair que dans leur conception initiale, les programmes de police de communauté ambitionnaient avant tout de faire décroître les taux de criminalité eux-

mêmes. Or, les évaluations de ces programmes ont montré qu'ils ne parvenaient pas à atteindre ce dernier objectif. À très peu d'exceptions près, le résultat des analyses du résultat des applications orthodoxes du modèle de la police de communauté a démontré que ces programmes étaient relativement impuissants à modifier les taux de criminalité ; en revanche, ces analyses d'impact ont révélé que les premiers programmes de police de communauté réussissaient à faire diminuer de façon sensible le sentiment d'insécurité et la peur du crime qui existaient dans une communauté (un quartier ou une ville). L'une des seules voix dissidentes à cet égard a été, pour un temps, celle de Dennis Rosenbaum (1987). Dans cette étude, Rosenbaum a rapporté que certains programmes de police de communauté avaient pour effet d'*augmenter* le sentiment d'insécurité dans un quartier. En effet, ces programmes amenaient les citoyens à discuter entre eux et avec la police des problèmes de criminalité dans leur quartier. Or, le simple fait de se réunir fréquemment pour discuter de ces problèmes faisait croître le sentiment d'insécurité. Rosenbaum a toutefois poursuivi ses recherches évaluatives et dans un de ses derniers textes (1990) il semble se rallier au consensus général et témoigne de son optimisme par rapport à la capacité des applications orthodoxes du modèle de la police de communauté de produire une décroissance du sentiment d'insécurité dans une collectivité.

Il faut s'arrêter brièvement sur la signification du résultat de ces évaluations. Cette signification est double.

***La rupture du lien causal entre le crime et la peur du crime.*** On avait naïvement cru jusque-là que la cause principale de la peur du crime et du sentiment d'insécurité était le crime lui-même. En d'autres termes, lorsque les taux de criminalité étaient à la hausse, le sentiment d'insécurité montait. Or, d'après les évaluations qui ont été faites à l'époque, les programmes de police de communauté faisaient décroître le sentiment d'insécurité, sans avoir toutefois d'influence notable sur la variation des taux de criminalité. Cette aptitude à faire décroître le sentiment d'insécurité tout en laissant inchangés les taux de criminalité a démontré de façon probante que les deux phénomènes du crime et de la peur du crime évoluaient de façon relativement indépendante l'un de l'autre. Autrement dit, la peur du crime avait d'autres causes que la criminalité elle-même. Cette affirmation n'équivalait pas à nier l'influence du crime sur l'évolution de sentiment

d'insécurité, mais elle impliquait toutefois d'une façon claire que le crime n'était qu'un facteur d'influence parmi tant d'autres sur le sentiment d'insécurité.

**Des modes d'intervention et des priorités différents.** Pour l'essentiel, la police de communauté produit ses effets par les moyens suivants : une visibilité accrue de la police, de meilleurs contacts avec les citoyens, l'amélioration de l'image de la police auprès des citoyens, la prévention des désordres et de la petite délinquance (le vandalisme) et, enfin, l'utilisation de méthodes douces, comme la persuasion, auprès des auteurs de troubles. Or, ces méthodes tranchent de façon marquée avec les stratégies de répression du crime. En effet, ce qui est sans doute l'étude opérationnelle la plus influente à avoir été conduite dans un service de police (le *Kansas City Patrol Experiment*) a montré de façon convaincante que la simple augmentation de la visibilité policière n'avait aucun effet dissuasif sur les activités des criminels. En outre, plusieurs grands services policiers urbains ont à toutes fins pratiques renoncé à lutter contre la petite délinquance pour concentrer leurs efforts à contrer la grande criminalité.

Ces conclusions initiales allaient être reprises sous la forme d'un programme d'action dans l'article célèbre de Wilson et Kelling (1982 ; 1994 pour la traduction française) dont nous avons déjà parlé. Dans cet article, les deux auteurs se proposaient de donner la réplique aux détracteurs des programmes de police de communauté. On reprochait en effet au modèle de la police de communauté de délaissier la proie pour l'ombre, en concentrant ses efforts sur le sentiment d'insécurité, tout en paraissant négliger la lutte contre le crime lui-même ; on objectait également à la police de communauté que le privilège qu'elle accordait au maintien de l'ordre par rapport à la répression du crime avait pour conséquence d'élargir d'une façon incontrôlée le mandat des services policiers. James Q. Wilson et George Kelling n'apportent pas de réponse claire à la seconde des objections dans leur article ; toutefois, ils donnent une réplique convaincante à la première. Comme leur réplique a fait école et qu'elle a fait l'objet d'élaborations subséquentes (Kelling et Coles, 1996), nous allons en faire l'analyse.

La position élaborée par ces deux auteurs repose en partie sur une métaphore, indiquée dans le titre de leur article : *Broken Windows* (« vitres cassées »). Cet article commence par faire état d'un phénomène

bien connu de ceux qui se sont penchés sur les mécanismes par lesquels un environnement urbain se dégrade : si quelqu'un brise la première vitre d'un édifice et qu'on néglige de réparer ce carreau brisé, il se produit fréquemment que toutes les autres fenêtres de l'édifice seront aussi cassées. Cette métaphore reçoit d'abord une application littérale dans le texte de Wilson et Kelling : ils font valoir que la dégradation de l'environnement physique dans un quartier est un facteur qui est très profondément criminogène et qu'il faut prendre les moyens d'en empêcher la progression. Là n'est toutefois pas le fondement de leur argumentation, car ils vont plus loin : de la même façon, disent-ils, qu'on finira par briser tous les carreaux d'un édifice dont la première vitre brisée n'a pas été réparée, un quartier qui est d'abord la proie systématique de désordres mineurs et de la petite délinquance deviendra progressivement un terrain propice à la grande délinquance et il se métamorphosera en une zone sinistrée ou en un ghetto habité par de grands prédateurs, qui terroriseront le reste de la population. À partir de ce constat initial, l'argumentation de nos deux auteurs se déploie selon une séquence de cinq affirmations dont la plus importante est la deuxième.

#### **Séquence de transformation d'un quartier selon Wilson et Kelling**

1. Le désordre et la petite délinquance sont au premier chef responsables de la genèse et du développement d'un sentiment aigu d'insécurité dans un quartier.
2. Lorsqu'il est suffisamment aigu, ce sentiment d'insécurité paralyse et démobilise les habitants d'un quartier, et il détermine un effondrement des contrôles informels (par exemple le contrôle familial).
3. Lorsque les contrôles informels qui régissent les comportements se sont effondrés et que la police porte tout le poids du contrôle social, elle est impuissante à réprimer le désordre, la petite délinquance et la grande criminalité.
4. Les grands délinquants ont alors le champ libre et le quartier qui est pris dans ce processus de dégradation se vide peu à peu de ses éléments les plus actifs.
5. Au terme du processus, on trouve une zone habitée par une population démobilisée (chômeurs, familles monoparentales, enfants, personnes âgées, personnes dépendantes) qui est à la fois terrifiée et exploitée par ceux qui y exercent leurs activités criminelles en toute impunité.

Cette défense de la police de communauté effectuée dans ses conclusions a un important renversement. En effet, nous sommes parti d'une affirmation selon laquelle le crime était la cause du sentiment d'insécurité. Les premières évaluations des programmes de police de communauté nous ont conduit à voir dans le sentiment d'insécurité un phénomène qui évoluait de manière relativement indépendante des taux de criminalité, même si les fluctuations de ces derniers avaient une certaine influence sur la peur du crime. Au terme du raisonnement de Wilson et Kelling, nous en arrivons à l'affirmation que *c'est la peur du crime qui, à long terme, est la cause de la hausse des taux de criminalité*. Le renversement est en apparence complet, puisqu'on a inversé la direction du lien causal. Celui-ci ne s'oriente plus à partir du crime vers la peur du crime, mais il opère maintenant dans le sens inverse. Au terme de cette argumentation, on ne saurait plus affirmer que la police de communauté délaisse la proie pour l'ombre en s'investissant dans des activités dont le principal résultat est de faire diminuer la peur du crime. En luttant contre le sentiment d'insécurité, la police de communauté se trouve à long terme à lutter également contre la criminalité.

Cet article de Wilson et de Kelling a eu une influence déterminante sur tout le développement de la police de communauté. Leurs conclusions sont reprises par Rosenbaum (1990), Skogan (1986 ; 1990), Taylor et Gottfredson (1986) et par Kelling lui-même, dans un ouvrage postérieur (Kelling et Coles, 1996). Les arguments de Wilson et de Kelling ont redonné une légitimité aux programmes de police de communauté qui s'efforcent de faire décroître le sentiment d'insécurité. Les responsables de ces programmes affirment maintenant ouvertement que leur principal objectif est de lutter contre la peur du crime.

### ***Les médias et la croissance du sentiment d'insécurité***

En même temps qu'ils constituent un plaidoyer persuasif pour la police de communauté, les arguments que nous avons précédemment analysés passent sous silence l'une des limites les plus dirimantes par rapport à son action. Nous avons en effet vu que l'une des principales causes du sentiment d'insécurité, sinon la première, était l'action des médias de communication. Or, si l'on excepte les programmes de type *Crime Stoppers* (info-crime), la police de communauté n'a aucune incidence sur les activités des médias d'information ni sur le contenu de leurs reportages. On nous répondra évidemment qu'il n'est pas souhaitable que la police,

qu'elle soit communautaire ou non, exerce un contrôle des médias. Toute juste qu'elle soit, cette réplique laisse absolument intact le problème très sérieux que constitue l'influence des médias dans la genèse et dans le maintien d'un sentiment d'insécurité profond au sein de la collectivité. Les propos qui sont tenus sur l'action de la presse sont la plupart du temps de nature polémique, quand ils ne constituent pas des sorties aussi démagogiques qu'hystériques contre la presse. Nous sommes néanmoins persuadé que l'action de la presse est un facteur qui mérite beaucoup plus d'attention que les chercheurs ne lui ont jusqu'ici consacré, comme le montrera la discussion d'un exemple.

Le 6 décembre 1989, un jeune homme âgé d'environ 18 ans, du nom de Marc Lépine, a pénétré dans les édifices qui abritent l'École polytechnique de l'Université de Montréal. Il était armé d'un fusil semi-automatique et d'un couteau qu'il a utilisés pour tuer 14 étudiantes. Après ce carnage, il a écrit une brève note où il expliquait les motifs de son geste, puis il s'est donné la mort. Dans les jours qui ont suivi ces événements, la police a autorisé la publication de la partie essentielle de cette note. L'auteur du massacre de l'École polytechnique déclarait avoir assassiné ces femmes parce qu'il les considérait comme des « féministes » qui voulaient s'emparer d'emplois qui auraient dû être réservés aux hommes. Cette tragédie, cela va de soi, a profondément ébranlé la communauté universitaire québécoise, de même que le Québec tout entier.

Au mois de novembre 1990, c'est-à-dire quelque 11 mois après la tragédie, un climat d'insécurité très fébrile s'est installé à l'École polytechnique. Ce climat d'insécurité avait initialement été précipité par l'agression non résolue par la police d'une étudiante de l'École sur le campus. De façon plus profonde cependant, ces sentiments d'insécurité étaient exacerbés par la crainte que la presse ne célèbre avec éclat le « premier anniversaire » des assassinats de décembre 1989. Face à cette situation, les autorités de l'École polytechnique de Montréal se sont décidées à inviter les chefs de pupitre des principaux médias d'information du Québec à une réunion au cours de laquelle l'Université leur a fait part de ses inquiétudes et a sollicité leur collaboration afin que le premier anniversaire de la tuerie ne donne pas lieu à une couverture de presse trop complaisante. Nous avons nous-même participé à cette réunion pour y faire valoir les arguments de l'Université : un tir de barrage de la part de la presse par rapport à ces événements pouvait engendrer un mouvement

de panique parmi les étudiants et surtout parmi les étudiantes de l'École polytechnique, pour ne rien dire du risque qu'une insistance trop grande sur ces événements dramatiques n'incite une personne instable à une action violente mimétique, qui reproduirait une partie de la tuerie. Bien qu'il n'ait pas été objectivement élevé, la croyance en l'existence d'un tel risque contribuait à augmenter l'insécurité<sup>4</sup>.

La démarche naïve entreprise auprès de la presse a essuyé un échec qu'on pouvait prévoir. Les chefs de pupitre se sont rendus en grand nombre à cette réunion et ont opposé une fin complète de non-recevoir aux requêtes de l'Université de Montréal. Beaucoup de journalistes se sont offusqués que les autorités de l'École polytechnique veuillent leur donner des conseils sur la façon dont ils devaient faire leur métier. Une intervention faite par le représentant du quotidien au plus grand tirage du Québec résume adéquatement l'attitude de la presse. Ce chef de pupitre a commencé par s'étonner de l'embarras des autorités de l'École polytechnique. En effet, il a fait valoir qu'être sous les feux de la presse était une situation enviable, à cause de la publicité qu'elle engendrait, et que beaucoup d'établissements auraient souhaité se trouver à la place de l'École polytechnique. Il a donc conseillé aux autorités de l'Université de Montréal d'exploiter à leur avantage les reportages qui ne manqueraient pas d'être faits sur la tuerie de décembre 1989 et de cesser de déplorer leur sort. En somme, ce représentant d'un grand quotidien était d'avis que l'École polytechnique devait utiliser le fait que 14 de ses étudiantes avaient été assassinées pour faire mousser la publicité de l'institution. Comme on pouvait s'y attendre, le premier anniversaire de la tragédie de l'École polytechnique a été célébré avec éclat dans la presse et l'École polytechnique a été la proie d'un excès d'insécurité.

Plutôt que de juger l'attitude la presse dans cette affaire, nous formulons quelques hypothèses qui pourraient contribuer à l'éclairer. Nos recherches antérieures nous ont amené à fréquenter tant les milieux de la presse que ceux de la police. Or, nous avons constaté que sous plusieurs rapports, l'attitude de la presse peut être rapprochée de celle qu'ont adoptée la police et, de façon plus particulière, ses services de renseignements, il y a environ une vingtaine d'années. En première analyse, les points de rapprochement sont au nombre de sept. Nous les présenterons brièvement, car de la même façon que l'on peut explorer la dimension

discursive de l'intervention policière, on peut repérer des fonctionnements policiers dans le système des médias de communication.

**La sacralité.** Le caractère propre d'une institution sacralisée n'est pas d'être soustraite à toute forme de mise en cause. En effet, le champ du blasphématoire croise celui de sacré dans toute son étendue. Ce qui est propre au sacré (ou au sacralisé) tient au fait que sa mise en cause est brutalement interrompue par des sanctions et fait l'objet d'une censure immédiate. La transgression d'un tabou est un geste qui tourne court : il ne donne lieu à aucun prolongement systématique qui puisse l'approfondir et lui donner la forme d'un savoir critique. Autrement dit, la presse, comme la police, fait l'objet de dénonciations parfois très vives. Il est cependant peu fréquent qu'on s'en prenne à ces institutions de façon consistante, à partir d'un savoir sereinement accumulé sur elles. Ainsi, la liberté de la presse est, dans ces temps d'incroyance, l'un des derniers dogmes qui nous restent. S'y attaquer constitue un crime de lèse-démocratie, sauf en temps de guerre.

**La puissance.** Comme la police, la presse est une organisation puissante qui suscite la crainte. La puissance de la presse inhibe la critique approfondie et soutenue de ses activités (on aurait tort de confondre la critique et ces dénonciations épisodiques de la presse qui se résolvent habituellement par un échange réciproque ou à sens unique d'excuses).

**La légitimation.** La presse, comme la police, légitime son activité à partir d'une notion fondatrice, dont elle se sert comme d'un assommoir pour clore toute discussion. Ces modes de légitimation sont respectivement, pour la police : la protection du public ; pour les services de renseignement : la protection de la sécurité nationale ; et pour la presse : le droit du public à l'information (qui est très largement une création de la presse elle-même). En dépit de leur part de mystification, ces modes de légitimation ont une force considérable d'intimidation.

**La traduction d'une exigence interne en une demande externe.** Ce troisième point de rapprochement entre la presse et la police est plus difficile à percevoir. Les services de renseignement sont, d'une façon particulière, passés maîtres dans l'art de travestir l'exigence endogène de protéger l'État en une demande de protéger la nation, qui émanerait de l'extérieur

de l'État, c'est-à-dire du public. La police, quant à elle, affirme protéger le public, mais elle le consulte très rarement sur ce contre quoi il veut être protégé et elle définit elle-même les paramètres des services de protection qu'elle fournit. D'une façon similaire, la presse présente comme étant un droit du public à l'information ce qui n'est rien d'autre qu'un impératif du commerce des nouvelles. Le droit du public à l'information n'est en réalité que la figure exaltée du privilège que s'attribuent les médias de masse de distraire et d'intoxiquer l'opinion publique.

**La fausse expertise.** Les journalistes, comme les policiers, revendiquent d'une façon agressive leur compétence professionnelle et sont extrêmement réticents à recevoir des leçons de l'extérieur. Toutefois, à la différence d'autres corporations professionnelles, comme celle des médecins, des avocats, ou des ingénieurs, les policiers et les journalistes ne possèdent la plupart du temps qu'une formation lacunaire et ils apprennent leur métier, comme on dit, « sur le tas ».

**La dénegation des bavures.** La presse, comme la police, adopte une attitude très défensive, autant par rapport aux effets pervers qu'aux effets malicieux intentionnels de son action. Le principe qui est implicitement allégué pour justifier tous les abus est que la fin justifie les moyens. Le droit du public à l'information, de même que l'impératif de protéger la sécurité nationale d'un État, peuvent identiquement être allégués pour justifier que l'on brise de façon irrémédiable une carrière. L'attitude la plus fréquemment adoptée pour couvrir une bavure consiste à faire comme si elle n'existait tout simplement pas.

**L'obligation de rendre des comptes (accountability).** La presse, comme la police, oppose une vive résistance à l'obligation de rendre des comptes quand elle émane d'une instance extérieure investie de pouvoirs suffisants pour la faire respecter. Toutefois, à la différence de la police, la presse possède de puissants arguments idéologiques pour refuser tout contrôle externe. Toute tentative pour instaurer des contrôles externes véritablement efficaces est présentée comme une atteinte à la liberté de la presse et comme une forme de censure.

Cette brève comparaison porte davantage préjudice à la police qu'à la presse. En effet, elle se réfère davantage à la police d'il y a 20 ans qu'à la

police d'aujourd'hui, qui n'oppose plus une résistance aussi systématique à l'établissement de contrôles externes. Quitte à susciter la controverse, nous affirmerons que les points précédemment soulevés reflètent de façon adéquate l'attitude présente des médias de communication.

### **Les applications non orthodoxes**

Peu de recherches évaluatives ont pu être complétées sur les applications partielles du modèle de la police de communauté. Lorsqu'une évaluation a effectivement pu être menée à son terme, ses résultats se sont avérés similaires à ceux qui ont été obtenus dans le cas des applications orthodoxes du modèle. C'est ainsi que le groupe parapolicier qui s'appelait les *Anges gardiens* (*Guardian Angels*) a fait l'objet d'une évaluation rigoureuse (Pennell, Curtis, Henderson et Tagman, 1989). Cette évaluation a révélé que l'action des « anges » ne produisait pas de diminution de la criminalité dans le métro, où ils sont déployés. Il semble toutefois que le public se sente davantage en sécurité lorsqu'une station de métro est patrouillée par eux. Nous retrouvons donc un résultat qui nous est maintenant familier : les réformes de la police produisent leurs effets plutôt au niveau de la peur du crime qu'à celui du crime lui-même.

Il est possible d'extrapoler à partir des évaluations disponibles les résultats de ces applications partielles, qui tirent le modèle initial vers une police intensive.

### ***Une augmentation de la surcharge du système pénal***

Le caractère propre des applications partielles du modèle de la police de communauté est qu'elles sont plus répressives et plus centrées sur la criminalité que les applications orthodoxes. On peut donc inférer que, si elles parviennent à leurs objectifs, leur succès ne fera qu'augmenter la surcharge présente du système pénal, en fournissant une alimentation accrue au processus judiciaire. Cette inférence a reçu une confirmation complète dans les statistiques sur l'incarcération que nous avons précédemment citées : la surcharge du système pénal n'a jamais été aussi grande qu'au tournant du troisième millénaire, alors que les applications non orthodoxes et, même dévoyées de la police de communauté sont maintenant la règle. Comme l'avait remarqué avec justesse Rosenbaum (1990), l'objectif essentiel que doit poursuivre le modèle de la police de communauté est de résoudre les problèmes de la délinquance et du maintien de l'ordre *avant*

qu'ils ne donnent lieu à une appropriation par le système judiciaire. Toute activité qui résulte en une surcharge accrue du système judiciaire ne fait que rendre plus complète l'impasse qu'elle doit contribuer à dénouer.

### *Un nouveau vigilantisme*

La conjoncture actuelle est marquée par la généralisation du climat d'intolérance engendré par un ensemble puissant de facteurs, qui vont de la croisade antidrogue décrétée aux États-Unis par le président Bush (père) à la guerre contre le terrorisme décrétée par son fils, en passant par une recrudescence de la discrimination raciale dans l'exercice de la répression pénale. Dans une telle conjoncture, la création de groupes parapoliciers et l'impulsion de pratiques répressives émanant de la collectivité risquent de contribuer à la constitution d'un nouveau mouvement de vigilantisme. De façon particulière, l'incitation actuelle à la délation aux États-Unis (programme TIPS) ne présage rien de bon pour le respect des droits fondamentaux.

Il semble donc que les limites des applications non orthodoxes du modèle de la police de communauté ne sont pas moins marquées que celles de ses variantes orthodoxes.

### **UNE POLICE DISSOCIÉE**

Nous avons d'abord constaté l'existence d'une crise au sein du système pénal, occasionnée par la surcharge de ce système dans chacune de ses sphères d'intervention. Nous avons ensuite tenté de fournir une explication partielle de cette crise en décrivant l'action d'un certain nombre d'éléments. Ces descriptions nous ont conduit à repérer des facteurs qui opèrent dans des domaines différents. Certains d'entre eux opèrent davantage sur les fluctuations du sentiment de sécurité, sur la peur du crime et, de façon plus générale, sur les croyances des citoyens. Certains autres, au contraire, exercent plutôt leur action sur les taux de fréquence des comportements délinquants eux-mêmes.

Nous nous sommes ensuite penché sur les solutions que l'appareil policier a tenté d'apporter à cette crise et nous avons constaté deux choses :

*L'application d'un nouveau modèle d'activité — la police de communauté — a progressivement introduit une dissociation entre les opérations policières dont l'objectif premier est de faire décroître le sentiment d'insécurité et celles*

qui visent avant tout à réprimer les comportements criminels et à provoquer une diminution de l'incidence du crime. Ces opérations diffèrent autant dans leur nature que dans leurs modalités. Ce résultat de l'application d'un nouveau modèle n'avait pas été initialement anticipé par ses concepteurs. Ce n'est qu'à la suite de l'évaluation des effets des programmes de police de communauté qu'on s'est rendu compte que leur impact était plus considérable au plan des sentiments et des croyances qu'à celui des comportements délinquants comme tels. La découverte que la présence d'un fort sentiment d'insécurité favorisait la croissance du crime en affaiblissant les contrôles sociaux informels a apporté un surcroît de légitimité à l'application du modèle de la police de communauté. Toutefois, la perception de l'urgence de réprimer le crime, et plus spécialement le trafic de la drogue, a engendré une dérive du modèle de la police de communauté vers des formes d'interventions plus proches de l'action répressive traditionnelle de la police, qu'elle a fait évoluer vers la tolérance zéro.

*Quelles que soient ses variantes — police répressive traditionnelle, applications orthodoxes ou partielles du modèle de la police de communauté — l'action policière ne paraît actuellement pas en mesure de dénouer l'impasse dans laquelle est parvenu le système pénal.* En effet, l'action alarmiste de la presse subvertit dans une mesure appréciable les efforts de la police de communauté dans ses applications fidèles au modèle original, pour faire décroître le sentiment d'insécurité. Quant à l'action répressive, qu'elle soit de nature communautaire ou exclusivement policière, elle annule ses propres effets en ajoutant à la surcharge du système pénal. Il est relativement inutile de déclencher une procédure judiciaire qui aboutira à des sanctions pénales, si ces sanctions ne sont que très partiellement ou pas du tout appliquées, à cause de la surcharge des instances du système pénal qui ont pour fonction d'appliquer les peines.

Ces constatations nous amènent à tirer trois conclusions qui visent à relancer le débat plutôt qu'à le clore.

## Deux polices ?

Il nous paraît opportun de faire la distinction entre une *police d'osmose*, qui maintenant correspond en gros aux applications orthodoxes du modèle de la police de communauté, et une *police d'intervention*, dont les activités prolongent celles de l'appareil policier traditionnel, avec une « valeur ajoutée » à ses aspects coercitifs. Une police d'osmose vise à

enserrer le social dans les mailles d'un réseau dont le caractère essentiel est la *stabilité*. Cette police d'osmose pourrait mettre en péril les libertés civiles dans la mesure où elle est l'instrument rapproché d'un État centralisateur — la police de proximité ne doit pas être trop proche de l'État. Une police d'intervention procède au coup par coup et trouve dans la gestion de crises son mode d'opération. Le risque ultime qu'elle fait peser sur les libertés est celui du décret d'un état d'urgence, comme cela a été le cas au Québec en octobre 1970.

Dans le contexte actuel, police de relation et police d'intervention diffèrent sur les points suivants :

- *Leurs objectifs*. L'objectif à court terme de la police d'osmose est de réactiver les contrôles informels exercés par les membres d'une communauté, en luttant contre le sentiment d'insécurité qui désamorce ces contrôles lorsque ce dernier atteint un niveau trop élevé. Son objectif à long terme est d'abaisser la fréquence des crimes graves. L'objectif premier d'une police d'intervention est la répression du crime et le maintien de l'ordre dans des contextes critiques. L'effet à long terme de son action peut être une réduction du sentiment d'insécurité.
- *Leurs cibles*. Puisqu'elle s'attaque au sentiment d'insécurité, une police d'osmose doit agir sur ses causes. Or, celles-ci sont surtout constituées de désordres sur la voie publique, de délits contre les mœurs et de petite délinquance, dont les auteurs sont fréquemment des jeunes. La police d'intervention doit, quant à elle, déterminer ses priorités en fonction des délits les plus graves et les plus fréquents.
- *Leurs stratégies*. Jusqu'ici la police d'osmose a produit ses effets en accentuant la visibilité et la continuité de la présence policière dans un endroit déterminé et en multipliant l'échange d'information avec les citoyens. Cette stratégie se caractérise par deux traits : son caractère relativement indifférencié — la présence policière n'est pas focalisée sur un aspect particulier du contexte d'opération — et sa permanence — le personnel policier est affecté dans un même endroit pour une période de temps suffisamment longue. Au contraire, l'action d'une police d'intervention se doit d'être focalisée sur un ou plusieurs types de comportements illégaux et elle est habituellement ponctuelle et diversifiée, étant déterminée de l'extérieur.

- *Leurs instruments.* La police d'osmose est une police de communication, qui s'effectue au moyen du langage, dans toutes ses modalités (verbales, écrites, conversations, meetings, etc.). Il serait faux de prétendre qu'une police d'intervention a exclusivement recours à la force. Une police d'intervention compétente s'efforce de réduire au minimum nécessaire le recours à la force et, de façon plus particulière, le recours à la force armée. Il n'en reste pas moins que l'usage de la force est une possibilité qui est toujours offerte à une police d'intervention et qu'un recours effectif à la coercition est parfois inévitable. De façon plus générale, on pourrait affirmer qu'une police d'osmose fonctionne surtout à la persuasion (voire même à la séduction), alors qu'une police d'intervention fonctionne à l'autorité et, éventuellement, à la force. Bien qu'en théorie ces modes de fonctionnement ne s'excluent pas mutuellement, l'un d'entre eux prédomine dans la pratique.

Il faut enfin ajouter deux remarques à cette esquisse de deux styles d'opération policiers. Le modèle communautaire trouve, comme on l'a vu, une partie de sa légitimation dans l'argument que la peur du crime conduit à la multiplication des délits. Cet argument comporte une partie novatrice qui réside dans la réversion de la relation de causalité entre le crime et la peur du crime. En dépit de son caractère innovateur, cet argument peut s'interpréter de façon profondément conservatrice. L'un des piliers du raisonnement serait alors la croyance qu'en laissant se multiplier les petits délits, on cautionne les crimes graves. Cette affirmation que le moins grave conduit au plus grave est l'un des lieux communs les plus persistants de la criminologie traditionnelle.

Nous avons insisté sur le fait que l'incidence des programmes de la police de communauté sur le sentiment d'insécurité n'était pas un effet qui avait été initialement planifié. Dans leur conception originale, ces programmes devaient s'attaquer au crime lui-même. Or, de la même façon qu'on a prétendu que la fonction créait parfois l'organe, il arrive que la solution précède le problème et en définisse éventuellement la donne dans le domaine de l'application des lois pénales. Il faut donc conserver une attitude critique envers l'engouement que suscite actuellement les stratégies de rapprochement et se demander si le problème du sentiment d'insécurité n'est pas délibérément amplifié parce qu'il se

trouve qu'on a découvert presque par accident qu'on disposait d'instruments pour y remédier (très incomplètement). Une recette imparable en politique consiste à créer un faux problème pour se faire élire et à prétendre l'avoir résolu pour être réélu.

### **Le retour à la macrosociologie**

La police de communauté n'est qu'une solution partielle au problème de l'existence du sentiment aigu d'insécurité, car elle est impuissante à s'attaquer à l'une des racines les plus profondes de ce problème, à savoir l'effet de choc des médias de communication sur l'opinion publique. Les stratégies répressives traditionnelles trouvent quant à elles leur limite dans la surcharge du système pénal. On pourrait donc conclure que les nouveaux modèles d'action policière ne sont pas plus aptes que les anciens à nous faire sortir de l'impasse actuelle.

L'un des résultats les plus durables des politiques conservatrices appliquées dans les pays anglo-saxons est l'élargissement du fossé séparant les riches des pauvres (Phillips, 1990). Le problème n'est plus tant le chômage mais le fait que les emplois visant les jeunes des classes défavorisées ne constituent plus une solution crédible de rechange au chômage et aux carrières délinquantes (Duncan et Hoffman, 1989). Un sondage effectué en 1989 dans la région de la ville de Boston a révélé que la majorité des jeunes pensaient que les bénéfices d'une carrière délinquante dépassaient largement ceux qui résultaient d'une intégration au monde du travail légal.

La misère de ceux qui sont véritablement désavantagés est telle que la revitalisation des zones urbaines où s'entassent les membres de la classe sous-défavorisée (*underclass*) ne pourra s'effectuer par des programmes de police de communauté et qu'elle réclamera des investissements massifs dans l'économie des centres urbains et dans le champ de l'action sociale (W. Wilson, 1987). Cette situation a déterminé un certain retour à des perspectives développées par la criminologie dite « radicale », qui s'efforçait d'élaborer une théorie macrosociologique de la criminalité et qui proposait des solutions relevant d'une « économie politique » de la déviance (Taylor, Young et Walton, 1973 ; 1975). Les travaux de Lynn Curtis (1985) et surtout d'Elliott Currie (1987 ; 1988) parviennent à la conclusion que seule une réforme en profondeur des politiques sociales

constitue une approche viable pour résoudre les problèmes de la criminalité aux États-Unis. Malheureusement, à la suite du succès revendiqué de la répression dans certaines grandes villes des États-Unis, la volonté de s'attaquer au crime en traitant ses « causes profondes » est mis, depuis le début du nouveau millénaire, indéfiniment en veilleuse. En effet, l'idée même que le crime soit causé par des causes profondes (par exemple, économiques) est fortement remise en question (Simonetti Rosen, 1999).

### Une police de la double négation

Le retour à une macrosociologie est, à l'heure actuelle, essentiellement un mouvement qui se produit au niveau de la théorie. À cause des incertitudes perpétuelles du contexte économique actuel et du scepticisme des bureaucraties gouvernementales à l'égard des programmes sociaux de grande envergure, il est douteux que les propositions de Curtis ou de Currie donneront lieu, à court ou à long terme, à des applications concrètes. À l'heure actuelle, elles ont été mises au rancart au profit d'une approche exclusivement répressive (Garland, 2001a).

Comment concevoir l'action policière, dans une conjoncture où l'on est de plus en plus persuadé qu'elle ne peut fournir de solution à certains des problèmes les plus aigus de la criminalité — drogues et violence — et où on est en outre conscient du manque de volonté politique de procéder aux réformes sociales que réclament ces problèmes ?

On pourrait peut-être se résoudre à appliquer à l'action policière en particulier, et au contrôle social en général une perspective qui a été élaborée pour réfléchir sur les sanctions pénales par des chercheurs comme Hyman Gross (1979) et par des commissions qui se sont penchées sur la justice pénale, comme la Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987). L'opération de la justice pénale y est conçue comme une double négation dont l'énoncé canonique pourrait être ainsi formulé : *il est faux qu'on puisse systématiquement transgresser les lois pénales sans conséquence*. L'action des tribunaux pénaux peut alors être considérée comme un système d'anti-impunité. À la différence des formulations positives, qui impliquent que le système pénal produit des effets mesurables — un nombre déterminé de personnes sont dissuadées de perpétrer un délit ou font l'objet d'une réinsertion sociale, etc. — cette perspective se caractérise par sa modestie : la fonction du système n'est

pas de résoudre une situation problématique, mais de la contenir et d'empêcher qu'elle n'engouffre une société en son entier.

L'objectif de la campagne antidrogue peut, par exemple, s'énoncer autant de façon positive que négative. Considérée de façon positive, cette campagne a pour fin de maximiser le respect des lois sur le trafic et la consommation des stupéfiants en réduisant le nombre des contrevenants. (Notons que même un effet négatif, comme la diminution du nombre des toxicomanes, possède son aspect positif, dans la mesure où il est objectivement mesurable. *C'est la mesure qui lui confère sa positivité.*) Au regard de ces formulations positives, il est évident que la croisade antidrogue est un échec, le trafic et la consommation des drogues ayant été très peu affectés par les opérations policières entreprises dans le cadre de cette campagne (les taux de consommation avaient légèrement fléchi avant même le début de cette croisade pour des raisons sans rapport avec la répression policière).

On peut toutefois formuler cet objectif par le moyen d'une double négation, où l'on nie que l'interdit ait été annulé : il est faux, dira-t-on, de prétendre que l'État ne condamne plus la consommation et le trafic des stupéfiants. Or, pour que cette dénégation soit effective, il n'est pas nécessaire qu'elle produise un résultat qui soit positivement mesurable, ni même qu'elle s'étende à tous les modes de consommation des stupéfiants (l'État peut tolérer une consommation modérée de drogues douces). Il suffit qu'elle se manifeste de façon perceptible, sinon spectaculaire : les contrôles non pénaux (famille, école, travail, retraite) *feront le reste*, comme ils l'ont au demeurant toujours fait. En dépit de son échec au niveau des drogues dures et de la tolérance des drogues douces, la croisade antidrogue réussit à exprimer, ne serait-ce que de façon ritualisée, que l'État ne s'est pas résolu à ce qu'on transgresse impunément la prohibition du trafic et de la consommation de certains stupéfiants. On est ensuite conduit à faire l'inférence raisonnable que le volontarisme de l'État « doit bien produire » des effets de conformité aux lois, bien qu'on soit incapable de les mesurer avec précision. Conçue de cette façon, la répression policière fonctionne comme la projection désirante de la volonté de l'État et non comme la réalisation effective de ce qu'il interdit. On pourrait en induire que sa fin réelle est d'afficher l'interdit et de *maintenir l'apparence* qui constitue effectivement la norme des comportements. Le maintien des apparences n'est pas le contraire du maintien de l'ordre, il en est le moyen.

### Note sur l'insécurité

Les sentiments de sécurité ou d'insécurité sont un thème majeur de ce chapitre. Sans tenter de définir ces notions, nous précisons néanmoins ce que nous entendons par elles. D'une part, nos remarques s'inspirent d'une distinction faite par le Rapport Figgie (*The Figgie Report* ; Figgie, 1980). Le Rapport Figgie distingue deux types d'insécurité, qu'il identifie comme étant respectivement la peur concrète (*concrete fear*) et la peur informe (*formless fear*). Ces deux espèces du sentiment d'insécurité sont ainsi caractérisées :

- Une personne éprouve de la peur concrète lorsque qu'elle craint d'être victime d'un crime grave, qu'elle arrive sans peine à identifier (les crimes identifiés par le public américain étaient à cet égard le meurtre, l'agression violente et l'agression sexuelle).
- Une personne éprouve un sentiment de peur informe lorsqu'elle craint d'être victime d'un acte criminel, sans toutefois l'identifier d'une façon précise. Il s'agit dans ce cas d'un sentiment diffus d'insécurité qui se manifeste surtout lorsque les personnes sont seules (Figgie, 1980, p. 18-19).

Cette distinction est féconde et nous la reprenons à notre compte. Il importe d'insister sur le fait que la variante « informe » du sentiment d'insécurité est beaucoup plus répandue que la variante « concrète ». En outre, la peur concrète n'est pas nécessairement causée par les crimes mêmes dont on craint d'être la victime (une personne qui craint d'être assassinée n'a pas nécessairement été témoin d'un assassinat ou n'est pas reliée de quelque façon que ce soit à un tel délit). Remarquons finalement que l'un des effets les plus fortement associés au sentiment d'insécurité, dans ces deux variantes, est la démoralisation de ceux qui l'éprouvent.

Il existe selon nous une troisième variante du sentiment d'insécurité que nous désirons présenter et que nous appelons la « peur ludique ». On n'a pas encore assez remarqué qu'éprouver un fort sentiment de crainte pouvait être perçu comme agréable — pensons à cet égard à l'engouement que suscite un certain type de film terrifiant auprès du jeune public. Les gens peuvent assumer un rôle très actif dans la genèse de leurs propres sentiments d'insécurité. La difficulté de cette notion de peur ludique est que ceux qui s'efforcent de l'éprouver sont fréquemment pris au piège de leur propre jeu, car la transition entre la peur ludique et un sentiment informe, mais réel, d'insécurité s'effectue aisément.

Dans ce chapitre, nous avons traité des deux premières variantes — concrète et informe — du sentiment d'insécurité. Nous pensons toutefois qu'il est souhaitable qu'on se livre à des études empiriques sur la variante ludique.

TABLEAU 5. Policer l'apparence — synthèse

Conjoncture opérationnelle (police)	Opinion publique (insécurité)
surcharge du système pénal, à tous les paliers : appels à la police, surcharge des tribunaux, surpopulation carcérale	médiatisation de la justice : sensationnalisme et appels à la délation
différentiation des espaces : publics, privés, hybrides	montée du ressentiment et de l'intolérance
police de l'intimité : violence domestique, abus sexuels	récupération politicienne de l'opinion publique : croisades et paniques morales
Paradoxes de la réponse policière (police de communauté)	
les réformes initiales ont peu d'effet sur la fréquence générale des agressions criminelles, mais provoquent une diminution sensible de l'insécurité (peur du crime)	
oscillation de l'évaluation de la performance policière entre : – concentration sur les indices visibles de dysfonction sociale et de désordre (police des incivilités) – fixation sur l'indice le plus dramatique des succès de la police : l'effondrement des taux d'homicide à partir des années 1990	
en dépit des efforts fournis, le trafic de drogue demeure, dans la réalité et dans l'opinion du public, un problème intraitable	
en conséquence, la police de communauté se dédouble en une police de visibilité dirigée contre la peur du crime et une police de « tolérance zéro » qui privilégie l'intervention énergique	

Police d'osmose	Police d'intervention
objectifs : lutter à court terme contre la démobilitation de la communauté et produire à long terme un accroissement de la qualité de vie	objectifs : lutter à court terme contre le crime de rue et provoquer à long terme une décroissance du sentiment d'insécurité
cibles : les facteurs d'insécurité, incivilités, désordre, délinquance des jeunes	cibles : les infractions reconnues comme étant prioritaires au regard d'une interprétation policière de la « tolérance zéro » (trafic de drogue, vagabondage, etc.)
moyens : stratégie large de visibilité policière et de proximité avec le citoyen	moyens : tactique de saturation qui utilise la force physique contre des cibles précises
perspective : police centrée sur la communication	perspective : paramilitarisme

## Notes

Une première version de ce chapitre a été publiée dans la *Revue canadienne de criminologie*, vol. 33 n° 3-4, 1991, p. 285-332. Le texte a été complètement refondu et remis à jour.

1. En Amérique du Nord, la signification de l'expression « maintien de l'ordre » (*order maintenance*) est beaucoup plus vaste que le contrôle des foules (des manifestants) : elle désigne la masse des activités de la police qui excèdent le contrôle du crime, hormis les mandats spécialisés assumés parfois par des forces policières (par exemple, le service ambulancier).
2. Pour tous ces chiffres, consulter le site Web de « The Sentencing Project » : <<http://www.sentencingproject.org>>.
3. Parmi les travaux importants qui ont procédé à l'évaluation des applications orthodoxes du modèle de la police de communauté, on peut citer les recherches suivantes : S. Bennett et Lavrakas (1988) ; Curtis (1985) ; Gabor (1990) ; J. R. Green et Mastrofski (1988) ; Lavrakas (1985) ; Lavrakas et Bennett (1989) ; Lavrakas et Rosenbaum (1989) ; Murphy et Muir (1984) ; Pate, Wycoff, Skogan et Sherman (1986) ; Rosenbaum (1987 ; 1988) ; Rosenbaum et Heath (1990) ; Rosenbaum, Hernandez et Daughy (1991) ; Sherman (1986) ; Sherman, Milton et Kelly (1973) ; Skogan (1986 ; 1990) ; Skolnick et Bayley (1986 ; 1988a ; 1988b) ; Trojanowicz (1986). Le propre de ces travaux est de dépasser le stade impressionniste de l'évaluation et de reposer sur une méthodologie explicite et valide.
4. Mentionnons à cet égard qu'un grand quotidien de Montréal avait engagé une procédure judiciaire pour obtenir une copie intégrale de la note de suicide de Marc Lépine, afin de la publier. Pour justifier devant les tribunaux son refus de communiquer le contenu de cette note de suicide, la police de Montréal avait fait témoigner des psychiatres pour démontrer que la publication de cette note pouvait provoquer une répétition de ces événements.

*Page laissée blanche*

# 5

## UNE POLICE SUR MESURE

### UNE TERMINOLOGIE ANCIENNE

L'étude des ouvrages parus sur l'efficienc e et l'efficacit e de la police r e v e l e au moins deux faits. D'abord, on a men e , depuis 1945, de nombreuses exp e r i e n c e s en vue de r e f o r m e r la police. Sherman, Milton et Kelly (1973) ont d e c o u v e r t que la premi e r e exp e r i e n c e de police en e q u i p e (*team policing*) avait eu lieu a Aberdeen, en E c o s s e , a la fin de la Deuxi e m e Guerre mondiale. En 1969 d e j a , A. C. Germann publiait un article intitul e « Community Policing : An Assessment » (« La police de communaut e : une e v a l u a t i o n » ; Germann, 1969). Depuis lors, si l'on en juge par les rapports de recherche, le rythme des exp e r i e n c e s , des projets pilotes et des r e f o r m e s syst e m i q u e s a e t e incessant, chaque nouvelle vague d'innovation ayant sa propre e t i q u e t t e et se proclamant le nouveau paradigme pour la police.

Ensuite, malgr e qu'on r e c l a m e toujours plus de *nouvelles* recherches en e v a l u a t i o n , il faut reconna t r e qu'un grand nombre de ces recherches ont d e j a e t e effectivement men e e s sur la police. Ces e t u d e s vont de travaux sur les m e t h o d e s polici e r e s traditionnelles devenus classiques (Greenwood, Chaiken et Petersilia, 1977 ; Kelling, Pate, Dieckman et Brown, 1974a ; les r e s u l t a t s de ces e v a l u a t i o n s ont e t e examin e s par Sherman, 1986, p. 359-362 et Skolnick et Bayley, 1986, p. 3-4) aux e v a l u a t i o n s de nouvelles

expériences en matière de police. Dans cette dernière vague de recherche en évaluation, le raffinement méthodologique et les aspects de la police abordés peuvent varier considérablement (S. Bennett et Lavrakas, 1988 ; Block et Anderson, 1974 ; Cohen et Chaiken, 1972 ; Spielberg et coll., 1979). Certaines études s'inscrivent dans un cadre rigoureux et reposent sur des méthodes expérimentales (T. Bennett, 1990 ; Hornick, Burrows, Philips et Leighton, 1993 ; McElroy, Cosgrove et Sadd, 1993 ; Skogan, 1990 ; 1994), alors que d'autres reposent davantage sur une connaissance fondée, quoique largement intuitive, de l'impact d'un programme (Lambert, 1993 ; Skolnick et Bayley, 1986) ou sur les résultats de sondages d'opinion publique effectués au hasard et sur les entrevues menées auprès de participants à un programme (Murphy, 1993a ; 1993b). Les résultats des recherches en évaluation ont été recensés périodiquement, quel qu'en soit le niveau de complexité (Chacko et Nancoo, 1993 ; Green et Mastrofski, 1988 ; Mark Moore, 1992 ; Reiner, 1994 ; Rosenbaum, 1994 ; Sherman, 1986 ; Skolnick et Bayley, 1988a ; Weatheritt, 1986). La lecture de ces ouvrages donne l'impression que la police évolue sensiblement ou, à tout le moins, que des efforts méthodiques sont déployés dans le but de la réformer.

Selon Eck et Spelman (1987, p. 33), la police de communauté est née de la survivance de trois stratégies faisant partie d'une tentative peu concluante de mettre en œuvre la *police en équipe* : les comptoirs policiers de service, la patrouille pédestre et la surveillance collective du crime (*community crime watch*). Toutefois, il y a encore beaucoup plus à dire sur la relation entre la police en équipe et l'évolution récente de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes. En 1973, c'est-à-dire quatre ans avant la publication de l'ouvrage de Herman Goldstein intitulé *Policing a Free Society* (1977), qui a été suivi de ses articles classiques sur la police de communauté et la police de résolution de problèmes (Goldstein, 1979 ; 1987), Sherman, Milton et Kelly avaient présenté sept études de cas sur des forces policières qui tentaient d'instaurer la police en équipe.

Si nous comparons d'une part les éléments de la police en équipe, tels qu'ils sont énumérés par Sherman et coll. (1973, p. 7), et d'autre part les éléments de la police de communauté utilisés par Wesley Skogan (1994, p. 176, tableau 9.1) et par Hornick et coll. (1993, p. 312, tableau 1) pour leur évaluation respective de la police de communauté dans diverses villes des États-Unis et du Canada, nous sommes contraint de reconnaître, avec

John Eck et William Spelman (1987), que la police de communauté n'est qu'un vestige de la police en équipe. Nous ressentons en outre une forte impression de déjà-vu. Par exemple, dans leur description du programme de police en équipe de Dayton (Ohio), Sherman et coll. précisent que l'un des premiers objectifs de ce programme était « d'élaborer des structures d'action policière *orientées vers la communauté* et adaptées aux différents modes de vie des quartiers » (1973, p. 15 ; c'est nous qui traduisons et soulignons). À la page suivante on peut également lire : « la patrouille préventive devait être éliminée afin de permettre aux membres de l'équipe de faire des interventions *orientées vers la résolution de problèmes* » (*id.*). Les expressions que nous avons reproduites en italique dans ces dernières citations qui datent de 1973 préfigurent de façon exacte les deux labels des réformes de la police qu'on prétend les plus récentes — *community-oriented policing* (COP) et *problem-oriented policing* (POP). On ne peut qu'être frappé par la récurrence du mot *oriented* (orienté) dans le texte de 1973 et la littérature postérieure à 1980. Nous avons jusqu'ici traduit ces deux notions par « police de communauté » (COP) et « police de résolution de problèmes » (POP), en faisant l'économie du terme *oriented* qui est relativement redondant. Nous maintiendrons ces traductions dans le reste de cet ouvrage.

Avant que les projecteurs ne soient braqués sur la police de communauté et la police de résolution de problèmes, la police en équipe englobait en pratique ces deux formes de police, tant sur le plan des innovations en matière de programme qu'en matière de stratégie, pour reprendre la distinction établie ultérieurement par Sparrow, Moore et Kennedy (1990, p. 198-199). Néanmoins, Eck et Spelman (1987, p. 33) expriment le consensus général lorsqu'ils affirment que la police en équipe a été un échec (voir aussi Skogan, 1990, p. 123). En tenant compte de l'échec de la police en équipe, on est amené à constater que les services de police se sont obstinés depuis les années 1970 à réaliser sans grand succès ce qui est essentiellement le même type de réforme. L'une des premières évaluations de la police de communauté est antérieure à 1970 (Germann, 1969) ; d'autres évaluations ont été conduites au début de cette décennie (Bloch et Specht, 1973 ; Schwartz et Clarren, 1977). Toutes ont associé la police de communauté à la police en équipe. Par conséquent, il est permis de supposer que, malgré tous les efforts consentis pour réformer la police, peu de choses se sont passées au cours des

30 dernières années, si ce n'est qu'on a baptisé de nouveaux noms une réforme qui avait déjà échoué.

L'ajout de quelques autres évaluations empiriques sur la police de communauté ou de résolution de problèmes ne modifiera pas sensiblement notre perception qu'en dépit de la multiplication actuelle des initiatives, « plus ça change, et plus c'est pareil ». Un retour aux projets de réforme tels qu'ils ont été formulés à l'origine et une analyse conceptuelle de leurs prémisses pourraient nous aider à discerner plus clairement où nous allons. L'objet de cette analyse est essentiellement pragmatique : il s'agit de démêler les fils qui parcourent les projets de réforme de la police et de ne retenir que les plus prometteurs, le cas échéant. Comme toutes les analyses conceptuelles, celle-ci est axée sur l'analyse de textes, et plus particulièrement sur le travail de Herman Goldstein.

Ce chapitre est divisé en trois parties. Nous explorerons d'abord les origines organisationnelles de la police de communauté et de l'approche par résolution de problèmes. Nous tenterons ensuite d'établir que la police de communauté et la police axée sur la résolution de problèmes ne sont pas des approches équivalentes et qu'elles peuvent être mises en contraste de diverses manières. Nous proposerons enfin un examen critique de la police de résolution de problèmes dans le contexte d'une évaluation de ses résultats et des difficultés à conduire une telle évaluation.

#### **LA RÉFORME DE LA POLICE : BRÈVE REVUE DES DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS**

L'expression « police orientée vers la communauté » (*community-oriented policing*) était déjà en usage, comme on l'a vu, au début des années 1970. De fait, la plupart des expériences décrites par Jerome Skolnick et David Bayley (1986) sous cette appellation étaient à l'origine des tentatives pour remédier aux émeutes raciales des années 1960 et ont vu le jour au début des années 1970.

En réalité, le mouvement de réforme qui devait donner naissance à la police de communauté et à la police de résolution de problèmes a démarré au Royaume-Uni, immédiatement après la guerre de 1939-1945. Selon Sherman et coll. (1973, p. xii-xiv), les premières expériences de police en équipe ont été menées à Aberdeen, en Écosse, et à Accrington, dans le comté de Coventry. Ces expériences reposaient sur l'application de deux modèles différents de police en équipe. À Aberdeen, on a déployé des équipes de 5 à 10 policiers dans différentes parties de la ville en fonction

des besoins changeants en effectifs. À Coventry, on a fait appel à des unités locales d'ilotage (*unit beat policing*) : une équipe d'hommes demeurait dans le même secteur et transmettait des renseignements à une centrale qui en assurait la diffusion et coordonnait étroitement les activités, de sorte qu'un secteur relativement étendu puisse être couvert par un nombre réduit d'hommes. Il est important de souligner que ces premières expériences de police en équipe n'ont pas été entreprises sous la pression externe de la collectivité, mais pour satisfaire des *exigences internes* des organisations. L'expérience d'Aberdeen avait pour objet de combattre le découragement, l'ennui et l'isolement des policiers qui patrouillaient seuls des rues désertes. À Coventry, la mise sur pied d'unités locales d'ilotiers était une façon de remédier à une pénurie de main-d'œuvre.

Au début des années 1960, le concept de police en équipe a été introduit aux États-Unis. Le service de police de la ville de Tucson, en Arizona, et d'autres corps policiers de petites villes ont tenté de mettre en œuvre le système d'Aberdeen, qui avait pourtant été abandonné en Angleterre en 1963 (voir le chapitre suivant). Le système d'unités locales d'ilotiers a été, quant à lui, étendu à d'autres corps policiers britanniques en plus d'être adopté par plusieurs corps policiers américains sous le nom de « police de quartier en équipe » (*neighborhood team policing*). Selon Sherman et coll. (1973, p. xvi), le service de police de la ville de Richmond, en Californie, a tenté de combiner les systèmes d'Aberdeen et de Coventry.

En 1967, la Commission Katzenbach (*The President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice*) a recommandé l'adoption par les services de police d'un des concepts de la police en équipe : des équipes intégrées de patrouilleurs et d'enquêteurs travaillant sous un même commandement seraient déployées dans divers secteurs d'une ville pour y résoudre, selon les besoins, divers problèmes de criminalité. Plusieurs services de police ont suivi ces recommandations et ont tenté l'expérience de la police en équipe. Selon la définition de Goldstein (1977, p. 63), ce concept implique l'attribution de la responsabilité permanente de toutes les tâches policières dans un secteur d'opération à un groupe de policiers désignés. Cette décentralisation du commandement a eu pour résultat de transformer le policier responsable de l'équipe d'un secteur en un chef de police local. Sherman et coll. (1973) décrit les expériences de police en équipe menées dans sept villes américaines,

c'est-à-dire deux petites villes (Holyoke, au Massachusetts, et Richmond, en Californie), deux villes de taille moyenne (Dayton, en Ohio, et Syracuse, dans l'État de New York), deux grandes villes (Détroit, au Michigan, et Los Angeles, en Californie) et, enfin, une mégalopole (New York).

Selon Sherman et coll. (1973, p. 7), la police en équipe se définissait alors par sept traits opérationnels :

- l'affectation territoriale stable ;
- l'interaction au sein de l'équipe ;
- des réunions officielles entre les membres de l'équipe ;
- la communication entre le service de police et la communauté ;
- des meetings au sein de la communauté ;
- une participation de la communauté au travail de la police ;
- le renvoi systématique d'un bon nombre d'affaires aux services sociaux concernés.

Les soutiens organisationnels résidaient dans l'unité de supervision, la souplesse d'action aux échelons inférieurs, la prestation unifiée de services et l'intégration des fonctions de la patrouille et de l'enquête. Le détail de la mise en œuvre de la police en équipe dans les sept villes mentionnées plus haut révèle que presque toutes les tactiques associées plus tard à la police de communauté — par exemple, la patrouille pédestre, les comptoirs policiers de service, les visites à domicile et la prévention du crime en partenariat — avaient déjà été utilisées. Cela dit, Sherman et ses collègues présentent un bilan négatif de la police en équipe : « la police en équipe était un moyen d'atteindre un objectif, la création d'un style professionnel de patrouilles décentralisées. Cet objectif n'a pas encore été atteint dans aucune des villes étudiées » (Sherman et coll., 1973, p. 107).

Les chercheurs ont tenté d'identifier les principales raisons de cet échec partiel, voire complet. La plus importante réside dans la subversion, sinon le sabotage du projet par les cadres intermédiaires, qui y voyaient une menace à leur pouvoir. Il faut souligner que le but de Sherman et de ses collègues consistait uniquement à déterminer si la police en équipe avait été réalisée ou non sur le terrain. Ils n'ont pas évalué son incidence sur les problèmes externes devant être résolus par la police.

À l'époque de ces essais de la police en équipe, plusieurs villes américaines, comme Oakland, Philadelphie et Seattle, ont développé le concept de surveillance de quartier, aussi connu sous une pléthore d'appellations diverses : « surveillance communautaire » (*community watch*), « surveillance de pâté de maisons » (*block watch*), « surveillance d'appartements » (*apartment watch*) et « surveillance du domicile » (*home watch*). L'idée de fond consistait à impliquer les citoyens dans la protection de leurs biens en les persuadant de s'organiser et en les appuyant en leur fournissant matériel, renseignements et expertise. Trevor Bennett (1990) a décrit l'évolution de ce concept aux États-Unis et son adoption au Royaume-Uni, où l'on a assisté à une multiplication des programmes de surveillance de quartier. Il en a défini les traits opérationnels constitutifs, qui sont complétés par les éléments structuraux et organisationnels (T. Bennett, 1990, p. 18-22). De façon plus importante pour notre propos, il a également vu dans la « nouvelle » police orientée vers la communauté, dont la nature a été élaborée par Goldstein (1987), l'arrière-fond conceptuel et théorique de la surveillance de quartier. Pour cet auteur, la patrouille dirigée, la police en équipe et la patrouille au contact du citoyen (*citizen contact patrol*; sorte de police de proximité) sont autant d'exemples pratiques de la nouvelle police de communauté en action (*ibid.*, p. 26).

L'étude de ces développements est riche en aperçus. Ainsi, la police en équipe devait à l'origine résoudre les problèmes internes de la police, comme la chute du moral des policiers et la pénurie de main-d'œuvre. Ces changements montrent de façon plus significative la grande part d'incertitude qui règne dans la pensée au sujet de la réforme de la police. Cette incertitude se reflète dans la perplexité des administrateurs de police quand ils doivent décider du type de modèle réformateur qu'ils mettront en œuvre. On peut saisir l'ampleur du malentendu en comparant les vues exprimées par T. Bennett (1990) et par Eck et Spelman (1987), qui traitent tous de la relation entre la police en équipe et la police de communauté. Jugeant des opérations, Eck et Spelman (1987, p. 32-34) estiment, comme on l'a vu, que la police de communauté n'est guère plus que la mise en pratique de trois *stratégies résiduelles* d'un ambitieux projet de *police en équipe* qui n'a pas abouti : la patrouille pédestre, les comptoirs policiers de service et la surveillance collective du crime. Il faut reconnaître que les évaluations empiriques de la police de communauté vont rarement plus loin que l'analyse de l'incidence de ces stratégies et de

certaines variantes (Skogan, 1994 ; 1995). T. Bennett, en revanche, adopte une perspective conceptuelle et voit la police en équipe comme l'une des mises en œuvre *partielles* du concept de *police de communauté*. Pour Eck et Spelman, la police de communauté est ce qui reste d'un processus opérationnel, alors que pour Bennett, c'est une matrice conceptuelle.

Toutefois, tant Eck et Spelman (1987, p. 34) que T. Bennett (1990, p. 172) s'entendent pour dire que la surveillance collective du crime (*community crime watch*) n'a, à toutes fins utiles, aucune incidence sur le taux de criminalité. Elle peut tout au plus conférer un sentiment de sécurité aux collectivités et intensifier les communications entre la communauté et la police, ce qui rehausse l'image de la police et augmente la satisfaction professionnelle de ses membres. La plupart des études d'évaluation menées dans les différents endroits où la police de communauté a été implantée soulignent l'impact limité de ses programmes d'action sur les taux de criminalité, voire sur le sentiment de sécurité des communautés visées (Hornick et coll., 1993 ; Kennedy, 1993 ; Murphy, 1993a ; 1993b ; Rizkalla, Archambault et Carrier, 1991 ; Sadd et Grinc, 1993 ; Skogan, 1994 ; 1995 ; Walker, Walker et McDavid, 1993). Le dernier bilan systématique de la recherche d'évaluation que nous possédions confirme ce résultat (Greene, 2000). Par contre, Hornick et coll. (1993) ont également constaté qu'à Edmonton, la mise sur pied d'une police de communauté avait entraîné une baisse importante des appels au service de police.

Les résultats des études d'évaluation sont, dans l'ensemble, peu concluants. Comme Ray Pawson et Nick Tilley (1994, p. 1) l'ont souligné, il est même difficile d'interpréter le langage alambiqué dans lequel ces études sont rédigées. Les réformateurs de la police étant d'une impatience notoire lorsqu'il s'agit de revendiquer des résultats positifs, ils n'hésitent pas à troquer la dernière panacée contre un nouvel expédient. Comme nous l'avons remarqué dans l'introduction de ce livre, on s'est donc demandé de façon croissante, notamment depuis la publication de l'ouvrage de Goldstein (1990), si la police de résolution de problèmes coïncidait véritablement avec la police de communauté, comme on a eu tendance à le penser de façon hâtive, et si celle-ci ne pourrait pas justement combler les lacunes de la première et ainsi pallier à son manque relatif de résultats.

La relation entre la police de communauté et la police de résolution de problèmes est conçue de trois façons différentes. Il y a d'abord ce que

nous pourrions appeler la position *différentialiste*. Représentée par Eck et Spelman (1987, p. 33) et par Goldstein (1990, p. 24), elle repose habituellement sur des fondements opérationnels. Nous avons déjà décrit la position d'Eck et Spelman, qui estiment que la police de communauté est un vestige de la police en équipe et que son incidence sur les problèmes fondamentaux de la communauté est négligeable. Bien que la police de résolution de problèmes prolonge la police de communauté et que, dans cette mesure, elle soit greffée sur elle, les deux notions ne sont pas synonymes (Eck et Spelman, 1987, p. 46). Goldstein (1990, p. 24) distingue deux orientations dans la vaste gamme de programmes visant à requérir la participation de la communauté. Selon une première orientation, il faudrait se livrer à un effort ambitieux (bien que peu structuré) pour tisser de nouvelles relations avec la communauté considérée dans son ensemble, ou avec de larges fragments de celle-ci. Goldstein paraît sceptique à propos de cette approche et soulève en fait plusieurs questions de fond sur sa viabilité. La seconde voie consiste à impliquer des personnes touchées par un problème particulier dans la résolution de celui-ci (*ibid.*, p. 24-25). Goldstein juge cette approche plus prometteuse, car elle limite la participation de la communauté à sa contribution à la résolution d'un problème particulier et correspond, dans cette mesure, davantage à une police de résolution de problèmes au sens étroit du terme qu'à une police globalement communautaire. Goldstein (*ibid.*, p. 70-71) souligne par ailleurs que le rôle joué par la communauté est également limité lorsqu'il s'agit, par exemple, d'établir quels sont les problèmes qui doivent être résolus de façon prioritaire.

La deuxième position est *intégratrice et conventionnaliste* ; elle a aussi été développée par Goldstein, dans un article publié en 1987. Malgré un premier concert de critiques dirigé par Simon Holdaway (1983), Peter Manning (1984), Stephen Mastrofski (1984), Charles Short (1983) et Mollie Weatheritt (1983) contre la police de communauté aux États-Unis et au Royaume-Uni, Goldstein suggère qu'elle « pourrait chapeauter une stratégie plus intégrée qui permettrait d'améliorer la qualité de la police » (1987, p. 8). Il affirme également que les « thèmes qui sont repris dans les derniers projets [de police de communauté] coïncident de si près avec les valeurs inhérentes à la police d'une société libre, qu'on pourrait soutenir que l'étiquette même de police de communauté est redondante » (*ibid.*, p. 8). Ainsi, Goldstein ne semble pas se hâter de s'enfoncer sur la

tête le chapeau de la police de communauté, qu'il considère comme une étiquette presque superflue. C'est pourquoi nous avons caractérisé sa position comme relevant du conventionnalisme : l'étiquette de police de communauté est au mieux une désignation conventionnelle qui pourrait se révéler stratégiquement utile. Dans un texte qu'il a écrit en collaboration avec Dennis Rosenbaum, John Eck semble également avoir renoncé à son ancienne position différentialiste, en faveur de l'approche intégratrice et conventionnaliste (Eck et Rosenbaum, 1994).

La troisième position est entièrement *pragmatique* : sans égard aux considérations théoriques, un service policier vise en fait à incorporer la police de communauté et la police de résolution de problèmes l'une avec l'autre. C'est ce que le Service de police de la ville de New York a voulu faire dans le cadre de son projet de police de communauté (*Community Patrol Officer Program* — CPOP), évalué par Jerome McElroy, Coleen Cosgrove et Suzan Sadd (1993). Malcom Sparrow (1988) a également tenté d'amalgamer la police de communauté et la police axée sur la résolution de problèmes.

Goldstein s'est rangé à l'opinion que l'étiquette de la police de communauté pouvait chapeauter tous les efforts déployés pour améliorer la qualité des services policiers, mais cette adhésion est demeurée conditionnelle. Le concept de police de communauté ne lui était acceptable que dans la mesure où il conduirait à une nouvelle manière de concevoir le rôle de la police et ne se bornerait pas à fournir encore une autre étiquette à des fins de relations publiques.

Nous nous proposons maintenant d'examiner si cette condition a été remplie par la police de communauté et s'il était même possible à celle-ci de satisfaire à la réserve de Goldstein.

### **POLICE DE RÉOLUTION DE PROBLÈMES ET POLICE DE COMMUNAUTÉ**

Dans cette partie du chapitre, nous tenterons de décrire la police de communauté et la police de résolution de problèmes à travers la lorgnette des partisans de cette dernière. Les défenseurs de la police de communauté ne semblent montrer aucune réticence à intégrer la police de résolution de problèmes. D'une manière générale, les propositions formulées par Goldstein (1987) ont été bien accueillies, et la plupart des définitions de la police de communauté (par exemple, Normandeau et Leighton, 1990 ; Skogan, 1990 ; 1994) reconnaissent d'emblée la nécessité d'étendre le

mandat de la police de la façon proposée par Goldstein. Toutefois, certains adeptes de la police de résolution de problèmes ne montrent pas autant d'enthousiasme pour la police d'orientation communautaire considérée sous tous ses aspects.

Pour Goldstein (1987, p. 8-10), les traits communs de la police de communauté sont le recours à une visibilité policière accrue afin de dissuader les contrevenants et d'atténuer l'insécurité, la prévention du crime par l'information et par une participation mieux organisée de la communauté dans des activités de surveillance de quartier et, enfin, l'élaboration d'une réponse à toute la gamme des problèmes qui relèvent, d'après le public, de la police. La police de communauté suppose que les policiers auront une liberté accrue d'entrer en contact avec les citoyens; les programmes d'action les plus ambitieux visent à créer une réserve de respect et de soutien où les policiers pourront puiser pour résoudre les problèmes sans recourir à des procédures pénales. Pour Goldstein, *c'est le règlement des affaires en évitant de recourir à la procédure pénale qui réalise le potentiel le plus prometteur de la police de communauté et réactive la notion fondatrice d'une police par consensus.*

Le concept de la police par consensus n'est pas nouveau et prend sa source au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Le véritable test de la police consensuelle tient dans l'examen de son application aux problèmes urbains dans le contexte actuel de diversité raciale et de multiethnicité et dans l'évaluation de son succès à résoudre ou à atténuer de manière économique et efficace les problèmes des années 1980. C'est ainsi que Goldstein est conduit à énoncer les exigences de base que doit satisfaire la police de communauté pour relever les défis de la situation contemporaine (1987, p. 10). Selon la plus fondamentale de ces exigences, la police doit précisément se concentrer sur la substance des problèmes qui se posent à l'extérieur d'elle-même, ce qui revient à dire que la police de communauté devrait devenir une police de résolution de problèmes (Goldstein, 1987, p. 15).

Goldstein a défini la police de résolution de problèmes dans deux livres (1977; 1990) et dans deux articles très influents (1979; 1987). Du point de vue de son application, on peut dire que ce concept a également été élaboré par Eck, Spelman, Hill, Stephens, Stedman et Murphy (1987) et par McElroy et coll. (1993). Le livre *Problem-Oriented Policing* de Goldstein (1990) présente un exposé lucide, explicite et clair de la police

de résolution de problèmes, qu'il n'est pas nécessaire de reprendre ou de développer. Nous traiterons donc surtout des aspects qui la distinguent de la police d'orientation communautaire.

Goldstein s'est intéressé, tôt dans son œuvre, à l'exercice de la discrétion policière (1963 ; 1967a ; 1967b) et à l'amélioration de la qualité des services policiers (1967c ; 1969). Il a été l'un des coauteurs d'un court ouvrage sur la justice pénale aux États-Unis (McIntyre, Goldstein et Skoler, 1974, p. 5-12), dont il a rédigé le chapitre sur la police. Bien que sa contribution y soit brève, elle n'en esquisse pas moins deux thèmes qui reviendront dans tous ses travaux subséquents. Le premier thème est la découverte de la diversité du travail policier et la grande place qu'y occupent les tâches consacrées à d'autres fonctions que la répression de l'activité criminelle grave (McIntyre et coll., 1974, p. 5 ; on estime que ces tâches peuvent occuper jusqu'à 80 % du quart de travail d'un policier). À cet égard, il faut se rappeler qu'Egon Bittner, qui a mis en évidence la diversité des problèmes que la police était appelée à résoudre, a reconnu sa dette envers Herman Goldstein « dans toutes les matières concernant la police » (Bittner, 1974, p. 43/1990, p. 264). Le second thème est le pouvoir discrétionnaire du policier de procéder à une arrestation pour résoudre un problème qui n'est pas de nature criminelle. Ainsi, la police peut arrêter une personne pour un délit mineur afin d'envoyer cette personne dans un établissement de soins de santé (McIntyre et coll., 1974, p. 6). Dans ce contexte, *l'application de la loi n'apparaît que comme un moyen de résoudre un problème d'importance* qui est sans lien avec la perpétration d'un crime. Cette idée que l'application de la loi n'est qu'un moyen parmi d'autres — et souvent pas le meilleur — de résoudre les problèmes les plus divers auxquels la police doit faire face deviendra un thème récurrent de l'œuvre de Goldstein.

Goldstein développera davantage ces thèmes dans *Policing a Free Society* (1977), bien qu'on n'y trouve pas encore l'expression *problem-oriented policing* (police de résolution de problèmes). Ainsi, il souligne une fois de plus que la police a recours à l'arrestation pour des raisons autres que la traduction en justice d'une personne qui a commis un délit criminel (1977, p. 23). La police de communauté est brièvement traitée dans le contexte d'une discussion du projet de police en équipe de la ville de Cincinnati (*ibid.*, p. 63-64). Bien que le vocabulaire des réformes futures n'apparaisse pas dans cet ouvrage, leurs fondements y sont déjà

élaborés. D'abord, Goldstein se rend bien compte de l'importance du temps que la police consacre à des questions autres que criminelles et considère cette mise en cause du stéréotype de la fonction policière comme ayant « une énorme signification ». Ceci l'amène à développer un cadre conceptuel dans lequel la police est une composante de l'administration municipale chargée d'une multitude de fonctions (*ibid.*, p. 33). L'auteur dégage ensuite les principales implications de cette idée absolument fondamentale.

La première de ces implications est que l'appareil policier poursuit par définition une grande diversité d'*objectifs* qu'il est impérieux de distinguer des *méthodes* (moyens) dont dispose la police pour les atteindre. De cette distinction découle l'un des aperçus déterminants de Goldstein : l'application de la loi n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen pour atteindre un objectif de police (*ibid.*, p. 32). Plus tard, Goldstein forgera l'expression « le syndrome de la primauté des moyens sur les fins » pour critiquer la tendance générale de la police à négliger le produit final externe de son action au profit de la réforme interne de son organisation (1979, p. 238). La manifestation primordiale de ce syndrome demeure la croyance selon laquelle l'application de la loi pénale est en soi le produit final de l'action policière.

La deuxième implication est la nécessité pour la police de recourir à des moyens autres que la procédure pénale pour atteindre ses multiples objectifs. « Il est ironique, écrit Goldstein, de constater à quel point il existe un rapport inverse entre la vaste diversité des tâches que la police est appelée à accomplir et le peu de moyens mis à sa disposition pour accomplir son travail » (1977, p. 71). Non seulement doit-on réévaluer les solutions de rechange officieuses actuellement disponibles, mais il faut aussi trouver de nouvelles solutions en augmentant, s'il le faut, les pouvoirs de la police. Il faut insister sur le fait que la recherche de solutions de rechange est l'une des caractéristiques principales de la pensée de Goldstein et de sa proposition subséquente d'une police axée sur la résolution de problèmes. Un chapitre assez long de son ouvrage *Problem-Oriented Policing* est précisément consacré à une discussion de la recherche actuelle de solutions de rechange (1990, p. 102-147). Comme nous tenterons de le démontrer, c'est la composante de la police de résolution de problèmes qui est la plus difficile à réaliser. Elle est loin d'avoir atteint son plein potentiel.

La troisième implication est une conséquence directe de la deuxième. Non seulement la police doit mettre au point des solutions de rechange pour atteindre ses nombreux objectifs, mais ces mesures doivent aussi être spécifiquement adaptées aux problèmes à résoudre (1977, p. 81). Ce thème fera l'objet de développements ultérieurs à mesure que le concept de police de résolution de problèmes se précisera pour Goldstein. Le chapitre consacré aux solutions de rechange dans son ouvrage de 1990 (le chapitre 8) est intitulé : « La recherche de solutions de rechange : la mise au point de réponses faites sur mesure » (*tailor-made responses*).

Sans aller jusqu'à suggérer que tout ce qui devait être associé par la suite à la police de résolution de problèmes était déjà implicitement contenu dans l'ouvrage de 1977, on peut dire que les travaux subséquents de l'auteur se caractériseront par la création de formules frappantes, comme le « syndrome de la primauté des moyens sur les fins », basées, en fait, sur ses travaux antérieurs. L'article où Goldstein réalise une percée décisive est étayé par une opposition entre processus interne et produit externe (1979, p. 238 et 242). Les processus internes sont généralement d'ordre administratif et ont pour but l'amélioration de l'organisation proprement dite. Le produit externe désigne la qualité des services fournis à la collectivité. Goldstein compare la situation régnant dans les corps policiers à celle d'une industrie privée « qui étudie le rythme de sa chaîne de montage, la productivité de ses employés et la validité de son plan de relations publiques, mais qui néglige d'évaluer la qualité de son produit » (*ibid.*, p. 243). C'est précisément pour retourner l'équilibre en faveur du produit externe que Goldstein développera les thèmes maintenant bien connus de la primauté du produit final sur les moyens employés (*ibid.*, p. 238-241 ; 1990, p. 3) et de la nécessité de se concentrer sur des problèmes qui sont significatifs pour la communauté (1987, p. 15).

Les ouvrages que Goldstein a publiés après 1979 comportent au moins un nouvel apport déterminant. D'une certaine façon, en 1977, Goldstein s'attachait surtout à trouver une réponse aux problèmes auxquels la police devait faire face par le biais de solutions de rechange à la justice pénale. Par la suite, il consacra beaucoup d'efforts à mettre au point une procédure pour identifier les problèmes, les analyser et leur fournir une réponse adéquate (1979 ; 1987 ; 1990). Un concept occupe une place centrale dans le développement de cette procédure : la spécificité. Goldstein nous met explicitement en garde contre le recours à des catégories trop

générales, comme le crime, le désordre, la délinquance et même la violence pour classifier les problèmes (1979, p. 244-245). Il montre, par exemple, que même une étiquette relativement précise comme « incendie criminel » peut en réalité être indistinctement apposée sur des problèmes très différents, qui ressortissent selon le cas au vandalisme, à la psychopathie, à la destruction de preuves judiciaires, au crime économique ou à l'intimidation criminelle (*ibid.*, p. 245). Il suit de ces remarques que les problèmes doivent être déconstruits (*disaggregated*) et que l'emploi des catégories du droit criminel telles qu'elles sont définies dans les codes pénaux n'est peut-être pas le meilleur moyen de déterminer la spécificité des problèmes (1990, p. 38-40). Eck et Spelman (1987, p. 35-36) font à cet égard une distinction importante entre le contrôle policier du crime, qui fait appel à des sections spécialisées dans l'analyse de la criminalité, et la police de résolution de problèmes. Dans l'analyse de la criminalité, on s'appuie sur les dossiers de la police pour définir les figures de comportement des contrevenants. La construction de telles figures peut aider la police à conduire plus efficacement ses opérations traditionnelles, comme les enquêtes judiciaires et l'arrestation d'individus. Cette constatation amène Eck et Spelman à critiquer la dépendance de la police par rapport à l'analyse de la criminalité, car celle-ci conduit les policiers à préjuger de la solution (pénale) d'un problème avant d'en avoir reconnu la spécificité (*ibid.*, p. 36). Cette insistance sur la spécificité des problèmes pourrait résulter à une dissociation des concepts de police de communauté et de police de résolution de problèmes.

En effet, la police de résolution de problèmes semble en premier lieu insister davantage sur le rôle de la police que sur celui de la communauté dans la détermination de la spécificité des problèmes. Que ce soit dans la marge laissée à la communauté dans le choix des solutions de rechange aux problèmes (Goldstein, 1987, p. 21), dans la détermination du rôle de la police dans l'établissement des politiques d'intervention (*ibid.*, p. 24), dans le recours à l'avis de la police pour définir les problèmes (*ibid.*, p. 16 ; 1990, p. 70) et établir entre eux un ordre de priorité (1990, p. 77), Goldstein semble généralement réserver le rôle prépondérant à la police plutôt qu'à la communauté. Il dira par exemple, « quel que soit le degré de clarté avec lequel les membres d'une communauté déterminent leurs problèmes, la police ne peut s'engager à l'avance à s'aligner sur les choix de la communauté » (*ibid.*, p. 71) ; ou encore, « les patrouilleurs sont les mieux

placés pour identifier les problèmes à partir de leur connaissance de base du terrain » (*ibid.*, p. 73).

Il existe toutefois un élément de la police de communauté qui risque d'être beaucoup plus fondamentalement incompatible avec la police de résolution de problèmes. Goldstein rapporte l'évaluation faite par un porte-parole de la police de l'embauche de policiers clandestins comme leurre afin de piéger les contrevenants dans les secteurs à fort taux de criminalité (1979, p. 237). Selon ce porte-parole, un des grands mérites du programme avait été son impact positif sur l'image de la police au sein de la communauté. Goldstein note sèchement que « l'effet sur le vol avec violence a été beaucoup moins évident », cette remarque impliquant que ce service de police serait devenu une des victimes du syndrome de la primauté des moyens sur les fins (*id.*). Nous avons déjà vu que Goldstein distinguait deux types de liens qui pouvaient se tisser entre la police et la communauté (1990, p. 26). Dans un premier cas, la police sollicitait un engagement permanent de la part de la communauté tout entière ; dans le second cas, seule la partie de la communauté qui pouvait contribuer de façon pertinente à la résolution d'un problème spécifique était provisoirement mobilisée. Goldstein se montre sévère à l'endroit du projet plus ambitieux qui vise à engager toute la communauté, et pas seulement parce que ce projet est informe. On soupçonne que ce vaste effort n'est qu'une tentative de réduire les tensions entre la police et la communauté et de produire au sein de celle-ci des attitudes plus positives envers la police. La mesure du succès de la police peut alors résider dans le nombre des réunions invitant la présence de la communauté et le degré de participation des membres de cette dernière à ces réunions. Le grand risque que court cette stratégie de police de communauté à grande échelle est d'octroyer une fois de plus la primauté aux moyens sur les fins. Comme le remarque Goldstein, « cette première orientation — faire une avance générale qui sollicite l'engagement de la communauté tout entière — rappelle les réformes antérieures de la police. Elle risque de perpétuer le déséquilibre des fins au profit des moyens » (*id.*).

À en juger par les évaluations jusqu'ici effectuées par des chercheurs, la police de communauté n'est pas simplement menacée par le syndrome de la primauté des moyens sur les fins, elle y a déjà à certains égards succombé, à tout le moins dans la version décrite par Goldstein (1979, p. 237). Dans l'une des tentatives plus systématiques d'évaluer l'incidence

de la police d'orientation communautaire, Wesley Skogan conclut « qu'il est manifeste que ces programmes ont eu l'effet le plus consistant sur les *attitudes* envers la qualité du service fourni par la police » (Skogan, 1994, p. 176 ; c'est nous qui soulignons). En effet, le résultat le plus persistant des évaluations conduites par Skogan (1994) dans 14 villes ayant fait l'expérience de la police de communauté tient dans d'importants changements positifs dans les attitudes du public envers la police (ces changements ont été perçus dans 9 des 14 villes étudiées). Nous ne contestons pas que rehausser l'image de la police puisse être bénéfique à la qualité de ses services, notamment dans le champ de la police des minorités — que la police a fini par s'aliéner — et dans celui du contrôle des foules. L'amélioration de certains aspects de l'organisation policière ne devrait pas manquer de se traduire, même si ce n'est que de façon très indirecte, par une amélioration des services fournis par la police. Toutefois, si on se base sur la *théorie* sous-jacente à la police de résolution de problèmes, se contenter de modifier l'image de la police est l'exemple même d'un changement engendré sous l'égide du syndrome de la primauté des moyens sur les fins, que cette théorie voulait initialement éliminer.

Conscients de ces dernières observations, nous aborderons maintenant le problème de l'évaluation des résultats de l'action de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes.

#### **ÉVALUATION DE LA POLICE DE COMMUNAUTÉ ET DE LA POLICE DE RÉOLUTION**

Bien que le besoin d'évaluer les résultats obtenus par la police de résolution de problèmes soit reconnu — comment pourrait-il ne pas l'être par une stratégie de police qui privilégie le produit final de l'action policière ? —, une telle évaluation semble être hérissée de difficultés. Goldstein pose 11 questions appelant une réponse avant qu'il ne soit possible de déterminer quel est le mode de prestation de services qui définit le mieux la police de résolution de problèmes (1979, p. 243). « Comment mesurer l'efficacité de la réponse à un problème préalablement défini et analysé ? », ne constitue que l'une de ces questions et aucune indication ne nous est donnée sur la façon d'y répondre. À vrai dire, Goldstein est davantage intéressé à utiliser la recherche sur l'évaluation pour démontrer l'insuffisance des réponses traditionnelles de la police que pour montrer l'efficacité des solutions de remplacement (*ibid.*, p. 256).

De la même manière, Goldstein fait à peine mention des mesures de productivité (1987, p. 13). En vérité, il admet que « l'effet de certains des changements préconisés pourrait simplement ne pas se prêter à une évaluation » (*ibid.*, p. 26). Il cite ensuite, dans cet article, Skolnick et Bayley (1986), qui déclarent que le fardeau de la preuve de l'efficacité des stratégies de la police devrait incomber à ceux qui prônent le maintien des stratégies traditionnelles (Goldstein, 1987, p. 27).

Goldstein est tout aussi laconique à propos de l'évaluation de l'efficacité de la police de résolution de problèmes (1990). L'ouvrage consacre respectivement un chapitre à l'identification des problèmes, à leur analyse et à la recherche de solutions de rechange permettant de les résoudre. Toutefois, aucun chapitre ne traite de l'évaluation des réponses apportées aux problèmes. Il ne consacre au problème de l'évaluation de la police de résolution qu'une page à la fin du chapitre sur les éléments de base de la police de résolution de problèmes et trois pages à la fin du chapitre sur la recherche de solutions de rechange (dans l'ordre, Goldstein, 1990, p. 49 et 145-147). Lorsqu'il aborde la question précise de la mesure du rendement des policiers affectés à la résolution de problèmes, Goldstein soulève plus de difficultés qu'il ne fournit de réponses :

nous ne savons pas encore comment nous y prendre pour mesurer l'efficacité d'un(e) policier(ère) à traiter les problèmes dans son secteur de patrouille. Bien qu'on puisse instinctivement reconnaître les aptitudes d'un policier à résoudre des problèmes, il est difficile de traduire ce mode intuitif d'évaluation en un langage et en des critères d'évaluation pouvant être employés par les officiers chargés de la supervision et du commandement (*ibid.*, p. 164 ; c'est nous qui traduisons).

Cela semble en effet très difficile. À cet égard, Goldstein mentionne les superviseurs du Service de police de Newport News en Virginie, qui ont incité leurs subordonnés à intégrer la résolution de problèmes dans leur travail en reconnaissant de façon spéciale leurs efforts dans ce sens lorsqu'ils évaluaient leur rendement (*ibid.*, p. 164). Dans l'étude de la résolution de problèmes qu'ils ont menée à Newport News, Eck, Spelman et leurs collègues ont sondé l'opinion de 70 % (148) des policiers qui mettaient en pratique les principes de ce modèle de police. On a demandé aux policiers :

- si leurs efforts consacrés à la résolution de problèmes avaient été couronnés de succès ;
- si le temps consacré à la résolution de problèmes en avait valu la peine ;
- si d'autres policiers, des citoyens ou d'autres agences avaient coopéré avec eux ;
- si leurs superviseurs les avaient suffisamment encouragés et, enfin ;
- si leurs efforts avaient reçu la reconnaissance qu'ils méritaient.

Les policiers pouvaient répondre par l'affirmative, la négative ou une réponse neutre. Pour les six premières questions, le pourcentage de policiers qui ont répondu par l'affirmative variait de 54 % à 60 %, alors que le pourcentage de ceux qui ont répondu par la négative oscillait entre 6 % et 11 % (les autres policiers ayant donné des réponses neutres). Toutefois, pour la dernière question, le pourcentage de réponses affirmatives a chuté à 33 %, alors que le pourcentage de réponses négatives passait à 23 % (Eck, Spelman et coll., 1987, p. 89, tableau 12). Ainsi, malgré les efforts déployés par les superviseurs de Newport News, il semble que les policiers affectés à la résolution de problèmes ne croyaient pas avoir obtenu la reconnaissance suffisante de leurs efforts.

Enfin, dans le cadre d'une des tentatives les plus systématiques pour évaluer un projet amalgamant la police de communauté et la police de résolution de problèmes (McElroy et coll., 1993, chapitre 4), le rendement des agents de police de communauté (*community police officers*) en matière de résolution de problèmes a été évalué en fonction de plusieurs critères (par exemple, l'identification et l'analyse des problèmes, la conception et la mise en œuvre de stratégies d'intervention, la capacité d'engager la communauté). Toutefois, en raison des problèmes liés aux méthodes de mesure qui sont exposés en détail, « il est important de noter que l'effet [des stratégies employées] sur les problèmes ne fut pas considéré lors de l'évaluation du rendement des policiers » (*ibid.*, p. 71 ; voir aussi p. 64).

Il ne fait aucun doute que l'évaluation de la police de résolution de problèmes soulève de sérieuses difficultés tant au plan de la théorie qu'à celui de la pratique. On peut se demander si ce concept ne comporte pas des éléments intrinsèques qui conduisent même ses défenseurs à reconnaître

qu'il est très difficile d'en mesurer l'efficacité. Cette hypothèse se trouve en réalité confirmée par les problèmes qu'ont rencontrés ceux qui ont effectivement tenté d'évaluer les effets de ce modèle sur la réalité des problèmes à résoudre.

Nous soulignerons d'abord le fait que les partisans de la police de résolution de problèmes la distinguent d'un simple ajout de programmes d'intervention ou de tactiques aux méthodes courantes de police. Eck, Spelman et coll. définissent cette police comme étant une stratégie *appliquée à l'échelle entière d'une force de police* (1987, « Summary », p. xv). Quant à Goldstein, il la perçoit comme « une manière tout à fait nouvelle de concevoir la police, se répercutant sur chaque aspect de l'organisation policière, sur son personnel et sur ses opérations » (1990, p. 3). Sparrow, Moore et Kennedy considèrent l'assemblage de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes comme une innovation stratégique qui transforme la totalité d'un service de police et qui entraîne un « changement de paradigme » englobant toutes les dimensions et les aspects de la police (1990, p. 197-201). Ces stratégies à échelle globale, ces façons entièrement nouvelles de penser et ces changements de paradigmes sont difficiles à cerner en tant que tels et encore plus difficiles à évaluer de façon empirique. De façon plus révélatrice encore, Sparrow et coll. soutiennent que ni la police de communauté ni la police de résolution de problèmes ne devraient être perçues comme des réponses définitives (*ibid.*, p. 201). On devrait plutôt voir que ces stratégies « donnent une impulsion aux conditions permettant à la police *de continuer de s'adapter et d'innover* » et qu'elles « préparent la scène pour un processus soutenu d'innovation à tous les paliers » (*id.* ; c'est l'auteur qui le souligne). Ainsi, il semblerait aussi difficile que futile d'évaluer avec précision dans quelle mesure la nouvelle stratégie a été mise en œuvre. Pour faire une telle évaluation, il nous faudrait figer un paradigme précisément caractérisé par son ouverture.

Néanmoins, si nous voulons demeurer fidèle au projet de la police de résolution de problèmes, qui est d'engendrer des effets à l'extérieur, il nous faut avant tout évaluer si les mesures préconisées parviennent à résoudre avec succès les problèmes diagnostiqués et analysés antérieurement. Ainsi, il pourrait être intéressant d'examiner quelle est la conception d'un problème et de la réponse idoine dans le cadre de la théorie de la police de résolution de problèmes. Eck et Spelman et coll. définissent

un problème de police comme une sommation d'incidents survenant dans une communauté, qui sont similaires d'une ou de plusieurs façons et qui préoccupent la police et le public (1987, p. 41). Cette définition est généralement acceptée. Ainsi, Goldstein propose des définitions presque identiques (1979, p. 242 ; 1987, p. 16 ; 1990, p. 66).

Tels que définis, les problèmes présentent certaines caractéristiques qui méritent d'être examinées de plus près. Quelques-unes de ces caractéristiques ont déjà été repérées. La première et la plus fondamentale parmi celles-ci est le caractère externe du problème par rapport à une organisation policière (Goldstein, 1979, p. 242). Cette caractéristique pose assez peu de difficultés, car elle est pour l'essentiel posée au départ. La deuxième caractéristique, soit la spécificité d'un problème, est plus complexe, car étant l'*aboutissement* d'un travail, elle n'est pas immédiatement donnée. En effet, la spécificité d'un problème n'est pas d'emblée manifeste pour la police de résolution ; elle se révèle au terme d'un processus de repérage, d'analyse et de déconstruction qui, comme nous l'avons vu, doit dégager le problème des catégories juridiques et opérationnelles qui en masquent la spécificité. En tant que *catégorie*, le problème de police se caractérise initialement par sa non-spécificité et recouvre un mélange très bigarré de situations problématiques. La police de résolution de problèmes constitue une nouvelle stratégie par rapport à la police traditionnelle précisément parce qu'elle va au-delà de la lutte contre le crime et de l'application de la loi pour s'attaquer à un grand nombre de problèmes tellement hétérogènes qu'il est impossible de trouver un terme qui puisse s'appliquer à eux tous de manière univoque (Goldstein, 1979, p. 242 ; 1990, p. 66-67). En revanche, considérées dans leur sens étroit, la lutte contre le crime et l'application de la loi sont traditionnellement définies de l'intérieur des organisations policières et sont donc d'emblée *relativement* spécifiques. Toutefois, lorsqu'on considère la masse indifférenciée des problèmes, le travail de la mise en forme de la spécificité d'un problème particulier peut être amorcé *seulement après* qu'il a été reconnu comme relevant de la police. Or, le processus qui aboutit à la reconnaissance qu'un problème relève effectivement de la police est flou et peut varier d'un service de police à l'autre (Eck et Spelman et coll., 1987, p. 41).

Dans ses derniers ouvrages, Goldstein a décrit de façon plus explicite une caractéristique des problèmes reliée aux précédentes. Il la définit de

la façon suivante : les problèmes mettent en jeu un ensemble d'intérêts qui ne sont pas toujours compatibles. Ainsi, il énumère au moins 13 enjeux différents dans la résolution d'un problème de prostitution (1990, p. 40-41). Il va sans dire que ces enjeux sont afférents à des aspects différents d'un problème, qui se situent à divers paliers de la réalité sociale. Ainsi, Eck et coll. font référence aux dimensions *sous-jacentes* d'un problème dans leur définition de la police de résolution de problèmes (1987, «Summary», p. xv). Il semble donc qu'un problème comporte d'abord un élément spécifique qui tend à limiter son envergure et à simplifier sa résolution et ensuite un élément structurel qui étend sa portée, creuse sa complexité et le rend beaucoup plus difficile à résoudre. Nous appellerons l'élément spécifique « facteur de contraction » et l'élément structurel, « facteur d'expansion ». Ces facteurs ne sont pas nécessairement en conflit, mais ils sont divergents. Il y a tout un bassin inexploité de recherches, à commencer par les travaux pionniers de Spector et Kitsuse (1987), qui abordent la question du facteur d'expansion dans les problèmes qui réclament potentiellement l'intervention de la police. Bien qu'ils tombent sous l'étiquette intimidante d'interactionnisme symbolique, ces travaux sont d'une pertinence immédiate pour la police de résolution de problèmes.

Les problèmes présentent une dernière caractéristique, aussi importante que les précédentes. La police doit traiter certains problèmes parce qu'on n'a trouvé personne d'autre pour les résoudre (Goldstein, 1979, p. 243). Ces problèmes sont résiduels et se retrouvent devant la police à cause de sa position cruciale de dernière instance dans la chaîne du contrôle. Toutefois, constituer l'instance de dernier recours n'équivaut pas nécessairement à être l'instance définitive. Goldstein fait ressortir combien la capacité de la police de résoudre les problèmes est limitée, malgré l'image d'omnipotence qu'elle projette (1990, p. 179). Par conséquent, en raison de leur nature et des limites de l'intervention policière, un nombre important des problèmes auxquels la police doit faire face demeurent intraitables et n'admettent pas de solution définitive (*ibid.*, p. 17 et 36).

Comment concevoir alors la réponse aux problèmes dont nous avons esquissé les divers traits, si l'on s'en réfère aux travaux des partisans de la police de résolution de problèmes ? Cette réponse est déterminée par la nature des problèmes à résoudre, par la capacité de la police de les

résoudre et par les aspects divergents des problèmes eux-mêmes, s'il s'en trouve.

D'abord, la police peut intervenir de manière à ce que les incidents qui engendrent un problème *cessent* de se produire (Eck et coll., 1987, « Summary », p. xvii). Le type de problème qui autorise une solution définitive est en général régi par un facteur de contraction et peut être résolu par une *réponse sur mesure* (Goldstein, 1990, p. 43-44 et chapitre 8). Toutefois, dans tous les cas affectés par un facteur d'expansion, la solution ne sera pas définitive. Ou bien les incidents diminueront en nombre et/ou en gravité ou bien la police trouvera des réponses mieux adaptées (Eck et coll., 1987, « Summary », p. 17). Dans le pire des cas, la police soumettra le problème à un autre organisme.

Ensuite, plus le facteur d'expansion d'un problème est opérant et plus la recherche d'une solution de rechange à la justice pénale sera intensive, car la capacité de la police à résoudre par elle-même ce type de problème est plutôt limitée (Goldstein, 1977, chapitre 4 ; 1990, chapitre 8).

Enfin, l'action policière sera conçue de façon ultime comme une stratégie de facilitation plutôt que comme une intervention décisive, « le rôle de la police ressemblant davantage à celui d'animateurs (*facilitators*), qui habilite et incite la communauté à maintenir ses propres normes de comportement, qu'à celui d'un organisme qui assume l'entière responsabilité du maintien de ces normes » (Goldstein, 1990, p. 179). Ce point de vue de gestionnaire sur la réponse policière jure un peu avec une vision plus autoritaire selon laquelle les pouvoirs de la police devraient être plus étendus, qui est parfois aussi reprise par Goldstein (*ibid.*, p. 128).

Maintenant, comment pouvons-nous répondre à notre question initiale : se trouve-t-il, au sein du concept originel de la police de résolution de problèmes, des éléments intrinsèques qui expliqueraient pourquoi il est si difficile d'en évaluer l'efficacité ? La réponse à cette question est, dans une grande mesure, affirmative, et il n'y a pas lieu de se perdre en conjectures à ce sujet. C'est la théorie de la police de résolution de problèmes qui nous fournit elle-même ces réponses.

De son premier ouvrage écrit en collaboration (McIntyre et coll., 1974, p. 6), à son dernier livre (Goldstein, 1990, p. 49 et 147), Goldstein a toujours soutenu que les mesures courantes d'évaluation du rendement de la police, fondées notamment sur le taux de résolution des crimes, le nombre d'arrestations et de condamnations ou les actes d'héroïsme dans

la lutte contre le crime, n'étaient pas satisfaisantes. Ces critères conventionnels permettent uniquement d'évaluer le rendement policier sous le rapport de la mise en force de la loi pénale, qui n'est que l'un des moyens à la disposition de la police et non son but fondamental. Il est par ailleurs impossible d'évaluer la *prévention* du crime d'après des statistiques compilées sur la *réaction* policière.

Quels seraient alors les critères d'évaluation adéquats ? Les réponses à cette question sont à la fois prévisibles et décevantes. Elles sont prévisibles en autant qu'elles doivent être cohérentes avec les principes de base de la théorie. La police de résolution de problèmes est essentiellement à la recherche d'interventions taillées sur mesure ; par conséquent, l'évaluation de ce type d'action doit être faite également sur mesure (Goldstein, 1990). Dans cette cascade, l'intervention s'ajuste au problème et l'évaluation à l'intervention. La difficulté se trouve dans le fait que cette réponse est donnée sous forme d'un programme que l'on n'a pas encore commencé à élaborer.

En fait, le jeu de balancier entre un facteur de contraction et un facteur d'expansion, qui est illustré tant dans la définition des problèmes que dans celle des interventions, se manifeste avec une égale évidence dans la théorie de l'évaluation. Goldstein formule avec lucidité le dilemme fondamental que soulève l'évaluation :

Lorsqu'une *réponse précise* est apportée à un problème précis, en particulier à un problème dont les éléments sont en nombre déterminé, son efficacité relève souvent de l'évidence. Juger de l'efficacité d'une mesure pour d'autres types de problèmes peut se révéler si complexe que même une expérience menée avec minutie et dans des conditions contrôlées visant à isoler l'action policière des autres influences, ne pourrait produire des résultats significatifs (1990, p. 145 ; c'est nous qui traduisons et soulignons).

En d'autres termes, ou bien on n'a pas besoin d'une évaluation des résultats ou bien on ne peut la réaliser. Qu'on ne puisse la réaliser dans le cas de problèmes comprenant un facteur d'expansion n'est pas inattendu. Comme la résolution de ces problèmes requiert la participation d'institutions autres que la police, qui se voit attribuer le rôle d'animateur ne portant pas l'entière responsabilité de la solution, la difficulté d'élaborer un programme d'évaluation qui pourrait recouvrir la diversité de cette

approche multiinstitutionnelle devient insurmontable. En outre, il pourrait s'avérer impossible d'effectuer une évaluation qui tienne compte de tous les intérêts mis en jeu. Dans le cas de problèmes spécifiques au regard des comportements, du territoire, des personnes et du temps qui y sont impliqués, les effets d'une réponse peuvent bien être effectivement évitables (Goldstein, 1990, p. 67-68).

On a fourni des efforts pour produire de nouvelles mesures d'évaluation. Par exemple, Stephen Mastrofski (1983) a mené une recherche dans laquelle la connaissance de son secteur par un patrouilleur a été employée comme un critère de son rendement. Ce critère a été faiblement défini : pour être considéré bien informé, un policier devait simplement identifier un ou plusieurs groupes de citoyens opérant dans son secteur à différents titres (par exemple, au sein d'un projet de surveillance de quartier ; Mastrofski, 1983, p. 55). Seulement 38,5 % des 888 répondants ont pu identifier au moins un regroupement de citoyens. L'explication de cette donnée a produit des résultats tantôt prévisibles, tantôt déroutants. Par exemple, dans une analyse quantitative discriminante, la visibilité des regroupements de citoyens de chaque quartier était la variable de contrôle ayant la plus forte valeur explicative de la connaissance d'un patrouilleur d'au moins un regroupement dans son secteur. Ce résultat était assez prévisible. Toutefois, chose étonnante, la recherche a également démontré que la quantité de temps des patrouilleurs qui n'était pas consacrée à des affectations précises était inversement proportionnelle à la connaissance qu'ils avaient de leur quartier. En d'autres termes, « accorder aux patrouilleurs de larges périodes de temps pendant lesquelles ils peuvent décider de ce qu'ils feront est moins favorable au développement d'une connaissance de leur secteur que de les maintenir occupés à répondre à des appels de service » (*ibid.*, p. 58). Ce qui est inattendu dans ce résultat est que cette police purement réactive (*incident-driven policing*) est généralement mise en contraste avec la police de communauté et la police de résolution de problèmes. Ainsi, l'ouvrage de Sparrow et coll. (1990) s'intitule précisément *Beyond 911* (Au-delà du 911), le 9-1-1 étant, comme on le sait, le numéro que doit composer un citoyen pour réclamer au Canada et aux États-Unis l'intervention de la police. Mastrofski a en fait démontré que l'activité principale d'une police purement réactive — la réponse aux appels de service — semblait être le meilleur moyen de connaître un quartier.

### LES DIFFICULTÉS REPÉRÉES

Nous avons exposé certaines des difficultés que pose l'évaluation de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes. Avant de tirer des conclusions trop pessimistes, il serait peut-être opportun de rappeler l'estimation que fait Goldstein du stade que nous avons atteint dans notre tentative de réformer la police : « Sur une échelle de un à dix, j'estimerai que nous n'avons même pas atteint la première marche dans le développement de notre réflexion et, ce qui est encore plus important, dans la confirmation de certaines de nos hypothèses » (1987, p. 26).

Nous croyons avoir démontré trois choses dans le présent chapitre. D'abord, il existe depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale un mouvement soutenu préconisant la réforme de la police. Ce mouvement a donné naissance à une profusion de concepts, comme les unités locales de police (l'ilotage), la police en équipe, la police au contact du citoyen (de proximité), la surveillance de quartier, ainsi que plusieurs variantes de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes, sans mentionner les autres tendances en matière de police intensive (*intensive policing*), comme la patrouille de saturation, le contrôle coercitif des foules et la militarisation concomitante de la police. Le problème que soulèvent ces concepts, c'est qu'ils sont presque synonymes à certains égards et antithétiques à certains autres. La police de communauté est-elle simplement le résidu tactique de l'échec de la police en équipe ou un nouveau paradigme qui incorpore toutes ces nouvelles initiatives ? La prolifération des concepts, stratégies et tactiques ne manquera pas de semer la confusion au sein des forces policières. Dans cette confusion, on pourrait être tenté de noyer les besoins spécifiques d'innovation de la police dans l'affirmation vide que « tout cela est une nouvelle façon de concevoir la police dans son entier ». Nous craignons qu'une telle dilution ne signifie la mise en veilleuse de l'introduction de changements authentiques et qu'en se contentant de penser correctement, on en vienne à différer indéfiniment toute forme précise d'action. Pour éviter qu'une réforme nécessaire ne soit rangée sur les tablettes, il faut reconnaître que ces nouveaux concepts n'ont pas de mode d'emploi prédéterminé et qu'il est futile de chercher à aligner une réforme sur une orthodoxie. Il incombe aux forces policières d'utiliser cette profusion de projets de réforme comme une boîte à outils qui leur permettra d'élaborer leur

propre modèle de police, taillé sur mesure pour répondre aux besoins particuliers d'un milieu donné (urbain, régional ou rural).

Ensuite, il nous semble peu judicieux de suivre l'exemple de Goldstein dans son article paru en 1987 ; il vaudrait mieux s'inspirer de *Problem-Oriented Policing* (1990). En 1987, Goldstein plaçait la police de résolution de problèmes dans l'orbite de la police de communauté. Comme stratégie de relations publiques, la police de communauté est une étiquette plus attrayante que la police de résolution de problèmes. Toutefois, le champ d'application de cette dernière est beaucoup plus vaste que celui de la police de communauté.

La police de résolution de problèmes n'est pas liée à l'existence d'une communauté authentique dont la réalité ne saurait être réduite au simple fait du peuplement d'un secteur géographique donné. On pourrait, à cet égard, soutenir que l'une des tendances sociodémographiques les plus marquées dans nos environnements urbains est l'effondrement des communautés structurées et leur remplacement par un peuplement amorphe et transitoire.

Elle ne s'adresse pas à un groupe professionnel particulier au sein de la police, contrairement à la police de communauté qui se rapporte avant tout aux activités des patrouilleurs en tenue. Il y a un sens immédiat à appliquer les préceptes de la police de résolution de problèmes au travail d'enquête judiciaire, alors que la mise en œuvre des principes de la police de communauté n'y est pas d'emblée évidente.

La réalisation du concept de la police de communauté risque en outre de perpétuer le syndrome de la primauté des moyens sur les fins, comme nous avons tenté de le démontrer.

Enfin, les difficultés que comporte l'évaluation des produits externes de la police de résolution de problèmes sont très réelles et ne doivent pas être sous-estimées. Pour les aplanir, il nous faudra recourir à un procédé « d'essai et d'erreur », qui va requérir un engagement durable dans le temps. Les services de police devront faire face aux pressions du public et éviter le piège des expériences superficielles à répétition qui tendent à s'annuler mutuellement et qui n'introduisent que des changements cosmétiques au sein de l'appareil.

En matière d'évaluation, le plus grand obstacle à surmonter est la difficulté de traduire dans des opérations précises de mesurage l'un des principes fondamentaux de la police de résolution de problèmes. Celle-ci

se définit en grande partie par sa recherche de solutions de rechange à la justice pénale, avec la conséquence que plusieurs agences doivent participer de concert à la résolution d'un problème. La reconnaissance de la nécessité d'intégrer dans un même réseau contrôlé les opérations de la police publique, celles des agences privées de sécurité et des organismes non policiers gagne du terrain. Afin de promouvoir à cet égard une action complémentaire plus efficace, le Comité britannique indépendant pour l'étude du rôle et de la responsabilité de la police (*British Independent Committee into the Role and Responsibility of the Police*) a récemment recommandé de définir avec plus de précision la relation entre les services publics et d'autres formes de police et de la soumettre à une réglementation plus précise (Morgan et Newburn, 1994). *Toutefois, plus nous étendons le rôle du partenariat au sein d'une entreprise, et plus on doit s'attendre à ce que la méthodologie qui servira à évaluer leur commun rendement sera complexe.* Nous ne voyons actuellement aucun moyen d'éviter cette complication, tout en préservant l'engagement de trouver des solutions de rechange à la justice pénale qu'a pris la police de résolution de problèmes.

#### LA SUITE...

Après avoir rédigé la première version de ce chapitre, nous en avons fait parvenir une copie au professeur Herman Goldstein dans sa version anglaise originale. Il nous a aimablement fait parvenir sa réponse par courrier, le 19 juin 1995, c'est-à-dire plus d'un an et demi avant la longue entrevue qu'il allait accorder au journal spécialisé *Law Enforcement News* (LEN, vol. XXIII, n° 461, 14 février 1997, p. 8-11). Dans sa lettre, Herman Goldstein s'est déclaré « en plein accord avec [notre] analyse », en particulier sur deux points. D'abord, il a reconnu n'avoir pas accordé assez d'attention aux problèmes de l'évaluation dans son ouvrage de 1990 sur la police de résolution de problèmes. Ensuite, il a déclaré qu'il s'était « trompé dans la conférence donnée à la Faculté de droit de l'Université de New York et dans l'article publié subséquemment, en acceptant de placer la police de résolution de problèmes sous l'égide de la police de communauté ». Il continue en affirmant que « depuis ce temps, la police de communauté est devenue une expression si dépourvue de sens et presque corrompue que je souhaiterais avoir pu insister sur les différences subtiles et avoir contribué à les rendre plus tranchantes ».

Herman Goldstein a considérablement affiné sa formulation des différences entre police de communauté et police de résolution de problèmes dans l'entrevue mentionnée, où il affirme voir « une différence majeure entre les deux concepts ». La police de communauté, telle qu'il la voit maintenant, « est conçue pour mettre l'accent sur un grand besoin de la police : celui de convaincre la communauté de passer à l'action ». La police de résolution de problèmes « insiste avant tout sur le besoin de reconceptualiser l'action de la police considérée de manière plus générale, de concentrer l'attention sur l'ampleur considérable des problèmes précis auxquels la police fait face, et de favoriser une approche plus analytique de ces problèmes ». Ces citations mettent en évidence les deux différences majeures existant entre la police de communauté et la police de résolution de problèmes. La première tient à l'envergure des réformes exigées par chacun des modèles : la police de communauté insiste sur *un seul* des grands besoins de la police : celui de donner une impulsion à l'action de la communauté ; la police de résolution de problèmes s'articule à partir du besoin de reconceptualiser la fonction *générale* de la police. La seconde différence pourrait se révéler encore plus importante pour l'avenir de la police. En insistant sur la nécessité d'une approche plus analytique des problèmes qu'affronte la police, Herman Goldstein attire notre attention sur le fait que la police de résolution de problèmes dépend du renseignement, du savoir et de l'expertise. Que la cueillette, le traitement, l'analyse et la dissémination de l'information soient au cœur de l'activité policière du futur, cela a été reconnu tant par des praticiens de la police qui vantent les mérites du programme *Compstat* (une comparaison systématique des statistiques locales du crime à New York) que par des chercheurs comme Albert Reiss (1992), Peter Manning (1992) et Richard Ericson et Kevin Haggerty (1997).

## Vers une police sur mesure : réformes et évaluation de la police

### Aux origines des réformes

- Ancienneté des réformes : début du mouvement en Angleterre après la Deuxième Guerre mondiale.
- La multiplication des expériences : la police en équipe ; les unités locales d'îlotage ; les patrouilles-contact ; la police de proximité ; la police de communauté ; la police de résolution de problèmes.
- Au sein de cette diversité, un noyau permanent de tactiques :
  - Augmentation de la visibilité policière par la patrouille à pied.
  - Rapprochement vers la population par des comptoirs de services.
  - Actions communes : surveillance du crime en partenariat avec la communauté.
- Ces réformes répondent d'abord à des pressions exercées à l'intérieur des organisations policières.

### Émergence de deux modèles

- Deux modèles se dégagent de la masse des expériences : la police de communauté et la police de résolution de problèmes.
- On trouve initialement trois positions par rapport à ces deux modèles :
  - L'intégration : la police de résolution de problèmes est une des variantes de la police de communauté.
  - La différence : la police de communauté est une étiquette en perte de signification, alors que la résolution des problèmes est la voie du futur.
  - Le pragmatisme : les positions de principe importent peu ; on fait, dans la pratique, l'amalgame de tout ce qui produit des résultats.
- Dans un premier temps, c'est la position d'intégration qui prévaut ; les deux modèles reposent sur des observations similaires et faites par la même personne (Herman Goldstein).
- Les policiers passent peu de temps à résoudre des incidents criminels.
- Les organisations policières consacrent trop d'efforts à développer leurs moyens d'intervention au détriment de la réalisation de leurs finalités externes.
- L'application de la loi par l'arrestation des contrevenants est un moyen parmi beaucoup d'autres d'atteindre les objectifs externes de la police.

- La police doit élaborer des modes d'intervention alternatifs aux stratégies traditionnelles d'application de la loi.
- Le principe qui doit guider cette recherche d'alternatives est la production d'effets qui sont perceptibles à l'extérieur des organisations policières et qui augmentent la qualité de vie de la communauté.

### **L'évaluation du succès des opérations de la police**

- La nécessité de mesurer le succès des opérations policières se fait donc de plus en plus pressant.
- Il faut développer des méthodes d'évaluation qui satisfassent à des exigences divergentes :
  - Les problèmes doivent être précisément définis ; ils mettent toutefois en jeu une variété d'intérêts qui accroît leur complexité.
  - On doit faire la distinction entre le degré d'implantation d'un programme et la mesure de son succès externe ; en pratique, ces deux mesures sont indissociables.
- Le développement de l'évaluation a contribué à distinguer la police de résolution de problèmes de la police de communauté :
  - Les évaluations montrent que la police de communauté contribue surtout à améliorer les moyens de la police (son image, son acceptation par la communauté).
  - C'est la police de résolution de problèmes qui semble la plus apte à poursuivre avec succès les finalités extérieures de la police.
- Pour assurer son succès, la police de résolution de problèmes doit fonder son action sur une analyse approfondie des problèmes à résoudre ; elle doit donc devenir une police d'expertise.

### **Note**

Une première version de ce chapitre a été initialement publiée en anglais sous le titre de « Tailored-made policing : A conceptual investigation », in Jean-Paul Brodeur, *How to Recognize Good Policing?*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications, 1998, p. 30-51. L'auteur a entièrement repris une traduction qui en avait été faite et a remis le texte à jour.

*Page laissée blanche*

## 6

### **POLICE DE COMMUNAUTÉ ET POLICE DE RÉOLUTION**

Une des plus grandes institutions américaines d'enseignement des matières intéressant la police, le John Jay College of Criminal Justice, publie un journal hebdomadaire intitulé *Law Enforcement News*. Cette publication est l'une des meilleures sources d'information sur l'évolution des pratiques policières en Amérique du Nord, surtout aux États-Unis. Du début des années 1990 jusqu'en 1996, on a consacré, dans la plupart des numéros de ce journal, au moins un article au *community policing* (Police de communauté). Depuis 1996, le nombre des articles portant sur la police de communauté a chuté considérablement pour presque disparaître en 1999, alors que la police de résolution de problèmes (*problem-oriented policing*) reçoit une attention croissante. On aurait tort d'en déduire que la police de communauté est en voie de disparition, alors qu'elle est bien au contraire en voie de consolidation « officielle » dans un nombre important de services de police en Amérique du Nord. Quelles que soient les réserves des dirigeants d'une force policière envers la police de communauté, il leur est très difficile de se soustraire à l'obligation de se définir par rapport à cette conception de l'intervention policière.

Le but de ce chapitre, qui clôt la partie du livre consacrée aux questions de proximité et de visibilité, est d'énoncer sous une forme systématique

les différences que nous avons esquissées entre la police de communauté et la police de résolution de problèmes (pour faire plus court, la police de résolution). En confondant ces programmes d'action si différents, on ne fait qu'accroître la confusion des intervenants, au grand péril des réformes qu'on s'efforce d'accomplir.

Le chapitre est divisé en deux parties, suivies d'une conclusion qui fait brièvement le point sur la situation en ce début de millénaire. Nous expliciterons d'abord les traits qui différencient la police de communauté et la police de résolution de problèmes. Dans la seconde partie, nous approfondirons la différence entre ces deux approches en contrastant les évaluations de leur application qui ont été faites.

### **POLICE DE COMMUNAUTÉ ET POLICE DE RÉOLUTION**

Les réformes entreprises au sein des appareils policiers d'Amérique du Nord depuis le début des années 1980 se sont produites sous une variété d'étiquettes : *team policing* (police en équipe), police de proximité, *community-oriented policing* (COP), *problem-oriented policing* (POP), police de quartier (PDQ), sans compter les appellations spécifiques comme le *Community Patrol Officer Program* (CPOP) de New York et le *Chicago Alternative Policing Strategy* (CAPS). Tous ces programmes sont caractérisés par leur éclectisme et ils sont composés de pièces souvent disparates empruntées à la somme des programmes de réforme développés depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Néanmoins, en dépit de cette prolifération, la plupart des innovations peuvent se répartir entre deux programmes de réforme, soit la police de communauté et la police de résolution. Nous examinerons maintenant leurs traits communs et leurs dissemblances, en insistant sur ces dernières.

#### **Les traits communs**

La police de communauté et la police de résolution partagent d'importants caractères communs : l'élargissement du mandat de la police, qui devrait recouvrir autant la prévention des incivilités et du désordre que celle du crime ; l'établissement de partenariats avec divers segments de la société civile et l'accent mis sur les problèmes locaux, avec son corollaire, la décentralisation des services. Bien que Herman Goldstein, le père de la police de résolution, se soit provisoirement rangé sous la bannière de la

police de communauté (1987), nous avons vu dans le chapitre précédent qu'il avait, par la suite, lui-même revendiqué le caractère distinct de ces deux stratégies. Leurs différences sont en effet nombreuses et profondes.

## Les différences

Notre examen des différences sera plus élaboré que celui des traits communs, déjà discutés dans le chapitre précédent. Il portera sur l'origine des deux modèles, le caractère général des opérations policières dans leur cadre respectif et les moyens spécifiques d'intervention de la police en relation avec ces modèles.

### Les origines

Les deux modèles décrits sont très différents dans leurs origines, mais ils ne sont pas des inventions spontanées. Nous allons voir qu'ils se sont développés dans des contextes précis.

**La police de communauté.** Au niveau de sa conception, la police de communauté remonte à la fin de la Deuxième Guerre mondiale : la *police en équipe* inaugurée au Royaume-Uni pour pallier la rareté du personnel masculin décimé par la guerre avait déjà développé la plupart des lignes de force de la police de communauté, à savoir la permanence relative des affectations géographiques des agents, la synergie entre les personnels policiers<sup>1</sup>, l'avancée vers la participation de la communauté dans la coproduction de sa sécurité et l'établissement de partenariats avec d'autres agences sociales. Les moyens tactiques de la police de communauté — la patrouille pédestre, la surveillance civile des quartiers, les comptoirs de service policiers, les visites à domicile et les assemblées de quartier — avaient également fait l'objet d'expériences soutenues pendant l'ère de la *police en équipe*.

Ces expériences se sont rapidement étioilées, rencontrant de multiples résistances parmi les cadres policiers qui y voyaient un effritement de leur pouvoir. Elles ont été réactivées par l'émergence de deux problèmes : la montée de l'insécurité et des tensions raciales (voir le chapitre 4). Pour remédier à la montée de l'insécurité, on s'en est remis à la visibilité policière en réinventant la patrouille pédestre. Des espoirs démesurés ont été investis dans la reprise de la patrouille à pied, dans laquelle des chercheurs comme Robert Trojanowicz ont vu la renaissance de la police

(Trojanowicz, 1986 ; Trojanowicz et Bucqueroux, 1990). On ne saurait trop insister sur le fait que l'accroissement de la visibilité policière par la multiplication des patrouilleurs en tenue est essentiellement une tactique pertinente pour la gendarmerie, alors que l'enquêteur doit au contraire savoir se fondre dans l'environnement pour résoudre ses affaires. Le problème des conflits raciaux constituait quant à lui un cas de figure inédit par rapport aux traditions volontaristes de la police (Williams et Murphy, 1990 ; Skogan, 1993, p. 126). En effet, on ne reprochait pas à la police d'achopper à résoudre ce problème, mais bien d'en être l'un des catalyseurs les plus puissants. Le désamorçage des conflits raciaux ne réclamait surtout pas que la police s'active davantage, mais bien plutôt qu'elle s'abstienne de se livrer à des pratiques jugées discriminatoires. Pour reprendre une distinction classique, sur laquelle Monjardet (1996) insiste justement, la résolution du problème de la discrimination ne relevait pas d'un renforcement de l'*obligation de résultat* de la police, mais d'une plus stricte observation de l'*obligation de moyen*. Pour atténuer les tensions raciales, la police a donc entrepris de se rapprocher des communautés ethniques et d'adopter une approche de réconciliation, conditionnée par une police douce (*soft policing*) qui rendait possible le rapprochement. Cette police douce a toutefois été perçue par beaucoup de policiers comme une démission, non pas tant parce qu'ils tenaient à exercer leur force que parce que les solutions favorisant la retraite sur l'offensive contredisaient le volontarisme de la profession.

Il faut apporter une précision sur le lien établi entre police de communauté et gendarmerie (police en tenue). Les partisans de la police de communauté font souvent valoir qu'en se rapprochant de la communauté, la police en tenue occupe une position stratégique d'où elle est susceptible de récolter une masse importante de renseignements pouvant se révéler d'un apport précieux pour ses enquêtes. Cette observation est fondamentalement juste et des chercheurs canadiens lui ont donné un prolongement systématique en redéfinissant la police de communauté comme police de communication qui dissémine l'information qu'elle accumule (Ericson et Haggerty, 1997, p. 67-80). La difficulté fondamentale que représente cette interprétation est qu'elle sape la légitimité de la police de communauté, celle-ci se métamorphosant alors en une police d'infiltration qui n'ose pas s'afficher comme telle. De l'osmose à la manipulation, il n'y a qu'un pas.

**La police de résolution de problème.** La police de résolution de problème n'est pas plus une invention spontanée que la police de communauté. Elle participe en premier lieu d'un vaste mouvement de réforme de l'éducation qui a d'abord pris naissance dans les meilleures *business schools* de l'Amérique du Nord, en particulier à Harvard, et a contribué à rapprocher les administrations publiques des administrations privées. Au lieu de proposer un enseignement théorique, ces institutions ont proposé à leurs étudiants de résoudre des cas concrets. En second lieu, les partisans (très orthodoxes) de la police de résolution tiennent en réalité un discours analogue à celui de certains des hérétiques abolitionnistes des années 1970 qui, comme le Néerlandais Louk Hulsman, proposaient que l'on substitue la désignation de « situation problématique » à celle d'incident criminel.

De façon plus concrète, la police de résolution a pour origine le constat du manque de *résultat* pratique de l'intervention policière dans l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. C'est donc l'obligation de résultat, réinterprétée comme obligation d'un résultat *extérieur à l'organisation policière*, qui est cette fois privilégiée, les policiers étant déclarés victimes du « syndrome de la primauté des moyens sur les fins ». Comme nous l'avons vu, Goldstein a utilisé divers exemples pour illustrer la nature de ce syndrome, qu'il a lui-même diagnostiqué. Nous rappellerons l'analogie la plus évocatrice, celle de la chaîne de montage : les organisations policières seraient comme des usines, essentiellement préoccupées d'améliorer la vitesse de leur chaîne de montage sans porter attention à la qualité du produit qui en provient. La manifestation la plus répandue de ce syndrome dans les forces de l'ordre est le privilège qu'accordent les policiers au nombre d'arrestations qu'ils effectuent. Selon Goldstein, l'arrestation des contrevenants ne devrait être qu'un moyen que les corps policiers utilisent pour produire la sécurité, et non une fin en soi. Or, « faire du chiffre » est trop souvent considéré comme une fin en soi par la police, qui pervertit l'obligation de résultat *externe*.

À la différence de la police de communauté, qui préconise des modes d'intervention davantage susceptibles d'être pris en charge par la gendarmerie que par la police judiciaire, la police de résolution n'est pas au premier abord discriminante à cet égard. Elle propose un programme d'action qui s'adresse en théorie autant à l'enquête qu'à la gendarmerie. On verra qu'il est peut-être plus conforme aux traditions de l'enquête judiciaire qu'à celle des activités de gendarmerie.

### ***Le caractère des opérations : police générale et intervention sur mesure***

Différentes au niveau de leurs origines, police de communauté et police de résolution le sont également dans leurs modes d'intervention. En un mot, elles s'opposent comme le général au spécifique. Adressé de façon plus particulière aux policiers en tenue, le programme de la police de communauté présente des affinités naturelles avec les méthodes de la police en tenue. Ces méthodes sont peu variées, d'application sensiblement uniforme et par conséquent relativement inattentives au caractère différencié des situations où l'intervention de la police est réclamée. L'une des critiques les plus fréquemment dirigées contre la police de communauté est le déséquilibre entre la prolixité du discours qui préconise son implantation et la pénurie des mesures qui la réalisent : accroissement de la visibilité policière et multiplication des contacts avec la population, grâce à l'établissement de comptoirs de service, de visites à domicile et à la tenue d'assemblées de consultation.

On peut objecter que la police de résolution repose elle aussi sur l'observation d'une procédure *générale*, à savoir la séquence déterminée d'étapes à travers laquelle un problème est d'abord défini, analysé et enfin traité par l'adoption d'une série de mesures dont les effets sont, en terme de parcours, rigoureusement évalués. On ne saurait toutefois perdre de vue que l'application de cette procédure, qui n'est réglée qu'au niveau de sa forme, a pour fin essentielle la production d'une *intervention spécifique* et modelée sur les traits du problème à résoudre. Le constat réitéré sur lequel repose la police de résolution est qu'une intervention qui n'est pas précisément ciblée n'a que peu de chance de réussir.

### ***Le moyen de l'intervention : police de perception et police d'expertise***

Une troisième source de contraste entre la police de communauté et la police de résolution se situe dans les moyens qui soutiennent l'intervention. La police de communauté a pour l'essentiel recours à un arsenal de moyens *physiques*. En utilisant cette dernière expression, nous ne voulons certes pas suggérer que la pratique de la police de communauté reposerait sur le recours à la force physique, ce qui serait un véritable contresens. Nous voulons plutôt observer que, soit par l'accroissement de sa présence physique ou de sa visibilité, soit par son recours à des échanges publics avec la communauté ou soit, enfin, par des visites à domicile ou dans les écoles, la police de communauté s'incarne dans des mesures dont le

dénominateur commun est d'être physiquement perceptibles et de fonder leur efficacité sur ce caractère perceptible. La police de communauté est une stratégie qui s'accomplit dans le cycle du perçu : la police s'offre à la vue pour modifier de fausses ou de mauvaises perceptions. Le texte le plus cité sur la police de communauté — l'article de James Q. Wilson et George Kelling, justement intitulé « Broken Windows » (1982), dont nous avons déjà discuté — insiste de façon emblématique sur les effets criminogènes de la perception par le public de l'effondrement de l'environnement physique des centre-villes, des ghettos, de certaines banlieues et autres quartiers chauds.

Les mesures qui sont prises par la police de résolution pour remédier à un problème sont, elles aussi, pleinement perceptibles. Il n'en reste pas moins que ce n'est ni l'intervention ni sa visibilité qui sont en elles-mêmes les traits distinctifs de la police de résolution. C'est plutôt la planification de l'intervention au moyen de l'analyse des divers aspects du problème à résoudre. La police de résolution se démarque par son recours systématique à une expertise qui allie les ressources de l'expérience policière avec celles du savoir scientifique. C'est dans cette mesure qu'elle est plus apparentée aux procédures de l'enquête judiciaire, déjà familiarisées avec les méthodes de la police scientifique. La fatalité de l'expertise est toutefois de ne pouvoir se passer de l'écriture de rapports, alors que les policiers en tenue sont déjà écrasés par le poids des formulaires qu'ils ont à remplir. La dépendance de la police de résolution par rapport à la cueillette de renseignements par écrit est l'un des obstacles les plus importants contre lesquels s'est heurtée l'implantation de ce type de programme, comme en témoignent les deux évaluations les plus systématiques que l'on ait faites de la police de résolution (Eck, Spelman, Hill, Stephens, Stedman et Murphy, 1987 ; McElroy, Cosgrove et Sadd, 1993). Les succès obtenus grâce à l'utilisation systématique d'instruments statistiques pour construire un profil local de la criminalité et du désordre nous inclinent cependant à penser que la police d'expertise est appelée à se développer<sup>2</sup>.

### **Systématisation de la mise en contraste**

Nous allons maintenant présenter une vue d'ensemble des différences entre la police de communauté et la police de résolution dont nous venons de discuter.

TABLEAU 6. Contrastes entre police de communauté et police de résolution

Aspects	Police de communauté	Police de résolution
origine prochaine	tensions raciales	traitement réactif des appels (911)
priorité	obligation de moyen	obligation de résultat
nature des problèmes	collectifs	sommation incidents individuels
fondement stratégique	visibilité	expertise, savoir
mode d'intervention I	systémique, structurel	focalisé, séquentiel
mode d'intervention II	réactivation (patrouille pédestre)	innovation
origine (générale)	crise de relations publiques	crise de productivité
idéologie	consensus	technologique (savoir/application)
fondement tactique	communication	renseignement
agent/destinataire de la réforme	policiers en tenue (gendarmerie)	non spécifique (enquête)
type de réforme	monocentrique (participation du public)	polycentrique (tous niveaux)
leadership	double (police et communauté)	unique (police)

Ce tableau résume les analyses précédentes en y ajoutant certains éléments. Nous attirons l'attention sur la coloration des rangées, qui rendent compte de notre évaluation de la force des contrastes (les zones plus foncées indiquent un contraste plus marqué). En effet, ce tableau et les analyses qu'il résume soulignent les contrastes pour favoriser la communication. C'est pour atténuer les effets de ce durcissement des oppositions que nous avons gradué la force des contrastes. Par exemple, il serait incontestablement réducteur de restreindre l'origine de la police de communauté à l'existence de tensions raciales. Toutefois, leur part dans la genèse de la police de communauté ne saurait être sous-estimée (Williams et Murphy, 1990). Par contre, les tensions raciales et les conflits entre la police et la communauté n'ont pas joué un rôle prépondérant dans l'élaboration des prémisses de la police de résolution. Autre exemple : la police de résolution n'a pas été taillée sur mesure pour les enquêteurs. L'un de ses objectifs premiers était au contraire de trouver le

moyen de réduire l'ampleur de l'investissement des patrouilleurs dans la réaction aux appels du public. Il n'en reste pas moins que la police de communauté a peu d'attaches avec la police judiciaire, alors que la police de résolution peut y être facilement intégrée. Nous pourrions ainsi nuancer chacune des oppositions constitutives du contraste que nous avons tenté d'établir.

### **Police de communauté et police de résolution : incompatibilité ou complémentarité ?**

Il est légitime, après ces analyses, de se demander si la police de communauté et la police de résolution sont complémentaires ou incompatibles.

La réponse à cette question est, au niveau de la théorie, tout à fait simple. Bien qu'elles soient différentes, ces deux approches ne sont d'aucune manière incompatibles et comportent même une part de complémentarité. À preuve, Herman Goldstein, le père de la police de résolution, s'est lui-même longtemps rangé sous la bannière de la police de communauté (1987). On chercherait en vain dans les oppositions que nous avons tracées des incompatibilités véritables. La situation est donc relativement claire au niveau de la théorie.

Malheureusement, tout se complique au niveau de la pratique. Même si police de communauté et police de résolution sont en théorie compatibles, elles demeurent différentes et, à certains égards, divergentes. Même dans l'hypothèse d'une complémentarité optimale, la question n'en reste pas moins de savoir si une organisation policière peut *dans la pratique* poursuivre une réforme à *double priorité* — par exemple, poursuivre en même temps une stratégie fondée sur la visibilité perçue des interventions et sur l'alimentation des opérations par l'analyse — sans provoquer la confusion de personnels conservateurs trop enclins à voir dans des consignes différenciées des ordres contradictoires qui offrent des signes d'incohérence. Est-il possible pour des organisations caractérisées par leur résistance au changement de mettre sur leurs rails deux trains de mesures différentes ? Nous ne pensons pas que l'on puisse dicter *a priori* une réponse à des questions qui se posent dans la pratique. Il faut toutefois que les organisations policières soient conscientes qu'il existe un point limite où la flexibilité nécessaire à l'introduction du changement bascule dans l'incohérence qui le paralyse.

### LES PROGRAMMES D'INTERVENTION POLICIÈRE : LES ÉVALUATIONS

Nous présenterons maintenant les résultats d'un travail sur l'évaluation des programmes de prévention du crime préparé en 1996 pour le Congrès des États-Unis sous la direction du professeur Lawrence Sherman (Sherman, Gottfredson, Mackenzie, Eck, Reuter et Bushway, 1997). Sherman et ses collaborateurs ont tenté de réunir toutes les évaluations scientifiques des programmes de prévention de la criminalité qui ont été effectuées aux États-Unis depuis le début des années 1960 (certaines vont même plus loin dans le temps). Ils se sont ainsi penchés sur plus de 500 évaluations, qu'ils ont classées en fonction de leur rigueur scientifique selon un barème élaboré par des chercheurs de l'Université du Maryland. Les évaluations sont cotées de un à cinq, ce dernier chiffre représentant le meilleur score<sup>3</sup>. Le rapport soumis au Congrès comporte 10 chapitres ; le chapitre 8 et, à un moindre degré, le chapitre 3 portent sur l'action policière. Les tableaux que nous soumettons mentionnent le programme d'intervention, la rigueur moyenne des évaluations et le nombre de celles-ci, ainsi que la conclusion quant à leur résultat. La présentation des tableaux sera suivie d'une discussion de leur contenu et d'une critique du travail de Sherman et coll. (1997). Cette critique nous amènera à faire état d'autres résultats d'évaluation des interventions de la police.

TABLEAU 7. Évaluations des activités traditionnelles de la police

Activités	Rigueur de l'évaluation	Nombre d'évaluations	Résultats
effectifs (abolition)	faible	5	positif
effectifs (augmentation)	faible	36 + 1	négatif/positif
<u>vitesse d'intervention</u>	faible/forte	5	négatif
<u>patrouille (non ciblée)</u>	moyenne	3	négatif
<u>patrouille (ciblée)</u>	forte	8	positif
<u>arrestations réactives (général)</u>	moyenne	7	négatif
<u>arrestations réactives (jeunes)*</u>	moyenne	5	inversé
<u>arrestations réactives (violence familiale)*</u> <u>contrevenants sans emploi</u>	forte	13	inversé

arrestations réactives (violence familiale) contrevenants employés	forte	13	positif
arrestations planifiées (récidivistes)	forte	2	positif
<i>arrestations planifiées (circulation automobile)</i>	moyen	3	positif/négatif
<u>arrestations planifiées</u> (raffes : drogues)	forte	9	inversé
<u>arrestations planifiées</u> (conduite en état d'ivresse)	moyenne	8	positif
arrestations planifiées (tolérance zéro : incivilités)	moyenne	5	positif
<b>bilan général</b>			<b>divergent</b>

TABLEAU 8. Évaluations des activités de la police de communauté

Activités	Rigueur de l'évaluation	Nombre d'évaluations	Résultats
<u>surveillance de quartier</u> (communauté)	forte	4	négatif
<i>meetings (citoyens/police)</i>	moyenne	2	contradictoire
<i>visites à domicile (police)</i>	moyenne	6	positif/négatif
<u>comptoirs (information/service)</u>	moyenne	3	négatif
<u>bulletin d'information</u>	forte	2	négatif
<b>légitimation de la police</b>	moyenne	4	positif
<b>bilan général</b>			<b>mitigé</b>

TABLEAU 9. Évaluations des activités de la police de résolution

Activités	Rigueur de l'évaluation	Nombre d'évaluations	Résultats
<b>contrôle des objets (armes à feu)</b>	moyenne	2	positif
<b>contrôle des substances (alcool)</b>	moyenne/ forte	6	positif
<b>interdiction d'accès (lieux divers)</b>	forte	2	positif
<b>bilan général</b>			prometteur

Comme on le constatera sans peine, les parties imprimées en gras désignent des activités dont l'impact est positif, les parties soulignées, des impacts négatifs ou même inversées et les parties en italique, des impacts divergents ou problématiques.

### Les activités traditionnelles

On aura remarqué que les évaluations des activités dites « traditionnelles » de la police sont les plus nombreuses. Puisque ces activités remontent à plus loin dans le temps, elles ont été évaluées plus fréquemment. La distinction entre la police traditionnelle, d'une part, et la police de communauté ou de résolution, d'autre part, étant loin d'être claire au niveau de la tactique — parce que, en fait, souvent en tous points identique —, les évaluations des interventions traditionnelles méritent qu'on s'y arrête. En effet, sous plusieurs aspects, les évaluations de la police traditionnelle s'appliquent aussi à la police de communauté et à la police de résolution.

### Les effectifs

La question des effectifs doit être précisée. La conclusion des évaluations sur l'abolition totale des effectifs repose sur des données relatives aux grèves de la police (ces grèves sont illégales mais se produisent parfois). On a observé que les grèves de la police étaient suivies d'une montée très sensible de la délinquance. Les évaluations sur les résultats de l'augmentation ou la diminution des effectifs policiers sont moins claires. Elles suggèrent que des augmentations ou des diminutions d'effectifs sans modification abrupte sont relativement dénuées d'effets.

### ***Vitesse d'intervention***

La vitesse de l'intervention policière, qui fait partie du bréviaire de la police, est sans effet significatif à cause du temps que prend le public à signaler un incident. Ce résultat réitéré des évaluations est sans doute destiné à rester lettre morte tant il contredit le sens commun du public et celui de la police.

### ***Interventions non ciblées***

Les données sur la patrouille vérifient ce qui est sans doute *le résultat plus fondamental* des études d'évaluation : les tactiques policières qui ne sont pas focalisées sur des objectifs spécifiques sont vouées à l'impasse.

### ***Interventions ciblées***

La règle que nous venons d'énoncer se vérifie au niveau de l'arrestation. Nous avons traduit la distinction établie par Sherman et coll. (1997) entre *proactive* et *reactive arrest* par les expressions d'arrestations planifiées et réactives. Contrairement à ce que cette appellation suggère en anglais, l'arrestation « proactive » de Sherman n'est pas une rafle indifférenciée où des personnes suspectes sont arrêtées avant qu'elles n'aient commis un crime. Il s'agit plutôt de la mise en surveillance d'infracteurs réputés dangereux — par exemple, des multirécidivistes — qui sont arrêtés en flagrant délit quand ils commettent une nouvelle infraction. Dans certains cas, comme celui de la conduite en état d'ivresse, la notion même d'infraction se dédouble, l'infraction étant constituée par un état plutôt que par un acte. D'après les évaluations recensées aux États-Unis, le ciblage des conducteurs dont on sait qu'ils conduisent en état d'ébriété est censé constituer la grande réussite de la police américaine. Il n'en reste pas moins que le concept d'arrestation proactive ou planifiée demeure problématique, par exemple au niveau du respect de la présomption d'innocence, et qu'il a donné lieu à de sérieux débordements au niveau de la tolérance zéro.

### ***Inversion des effets***

Parmi les stratégies improductives, celles dont les effets sont en réalité criminogènes sont un cas à part. La mise sous arrestation systématique des jeunes pour des infractions mineures et les rafles antidrogues ne font qu'exacerber les situations et précipitent la perpétration d'actes plus sérieux que ceux dont on tentait initialement de diminuer l'occurrence.

De la même façon, l'arrestation des conjoints qui violentent leur femme produit des résultats diamétralement opposés, selon que le conjoint a ou non un emploi. C'est là une question qui a été examinée en profondeur par Sherman lui-même.

### **La police de communauté**

Les évaluations de la police de communauté en font un portrait plutôt négatif. Un résultat semble tout à fait avéré : la mobilisation des citoyens à l'intérieur de programmes de cosurveillance de quartier demeure sans effets positifs sur la sécurité. Il existe néanmoins un résultat positif qui mérite d'être signalé, même s'il demeure davantage à l'état d'hypothèse à cause de la relative faiblesse des protocoles d'évaluation : une montée dans la légitimité de la police se traduit par des dividendes réels dans son aptitude à produire la sécurité.

Sherman propose sa propre interprétation du résultat des évaluations de la police de communauté recensées par lui et son équipe. Cette interprétation s'inscrit dans le droit fil des évaluations de la police traditionnelle :

[L]a police de communauté doit se structurer à partir de priorités claires, déterminées au sein d'un processus de consultation des citoyens, et elle doit traduire ces priorités en assignant à son action des cibles opérationnelles précises (Sherman et coll., 1997, p. 448-449).

### **La police de résolution de problèmes**

L'évaluation générale que font Sherman et ses collègues de la police de résolution contraste par le peu d'études sur lequel elle repose. Sur la base relativement étroite d'une dizaine d'évaluations, Sherman estime que la police de résolution est plus prometteuse que la police de communauté. Il y a toutefois deux autres raisons qui motivent ce jugement favorable. La police de résolution a recours à une grande diversité de mesures pour résoudre les problèmes dont elle fait l'analyse. Plusieurs de ces mesures se rapprochent de la prévention situationnelle dans toutes ses variantes — théorie des activités délinquantes de routine et cartographie des points chauds — et elles ont été évaluées (positivement) dans d'autres chapitres du rapport (en particulier le chapitre 7, intitulé « Preventing Crime at Places », rédigé par John Eck). En second lieu, la police de résolution est par définition, comme on l'a vu, une police de ciblage et de spécification.

Elle satisfait ainsi de façon générale à l'une des conditions les plus fondamentales de l'intervention policière réussie. Il est à noter qu'on est parvenu au Royaume-Uni à une évaluation similaire de la police de résolution (Leigh, Read et Tilley, 1998). À partir de recherches systématiques conduites sur deux sites — le comté de Leicestershire et la ville de Cleveland — on conclut qu'il s'agit d'une approche prometteuse, mais dont l'implantation est difficile à cause de la complexité d'une pratique fondée sur l'expertise (Leigh et coll., 1998, p. 4 et 54).

### Des évaluations partielles

Dans une intervention remarquée lors d'une conférence organisée par le *Police Executive Research Forum*, Wesley Skogan a fait la distinction entre quatre objets qui devraient être pris en compte par une force policière : le premier de ces objets est la qualité de l'accueil réservé aux préoccupations du citoyen par la police ; le second est la criminalité dite « molle » (*soft crime*) ; le troisième est le sentiment de sécurité du public, particulièrement le sentiment d'insécurité des victimes de la criminalité ; enfin, le dernier objet est la criminalité « dure » (*hard crime*)<sup>4</sup>.

À l'évidence, les évaluations recensées par Sherman et son équipe ne concernent presque exclusivement que les deux modes de la criminalité distingués par Skogan, ainsi que la criminalité dure. L'action de la police par rapport aux autres dimensions a été évaluée dans des recherches dont les résultats sont rapportés par Jean-Paul Brodeur (1998a, en particulier le chapitre 4) et par Dennis Rosenbaum (1994). Considérées dans leur ensemble, ces évaluations conduisent aux affirmations suivantes, qui portent davantage sur la police de communauté que sur la police de résolution, dont l'implantation est plus récente :

- Dans la mesure où les évaluations sont rigoureuses, les résultats de la police de communauté et de la police de résolution sont peu concluants pour ce qui est de la lutte contre la criminalité.
- Les évaluations sont plus encourageantes en ce qui concerne le sentiment d'insécurité, que la police de communauté a généralement tendance à faire décroître. Il se trouve toutefois d'importantes évaluations qui ont montré que certains programmes de police de communauté faisait croître l'insécurité.

- De façon générale, le public reconnaît la progression dans la qualité du service offert par la police à l'intérieur des programmes de police de communauté et de police de résolution, et manifeste sa satisfaction. Ce résultat est constant, mais les évaluations les plus récentes ont montré qu'il pouvait varier de manière significative selon les diverses communautés ethniques (Skogan et Hartnett, 1997).
- L'accroissement de la satisfaction du public dans ses relations avec la police est bénéfique à l'image de la police et accroît notablement sa légitimité, avec un effet rétroactif bénéfique — mais difficilement mesurable — dans sa lutte contre la criminalité et l'insécurité.

Ces résultats sont les plus récents mais ils demeurent encore provisoires. À mesure que se poursuivent des études d'évaluation rigoureusement structurées, on procède à des découvertes sensiblement inattendues. C'est ainsi que Mastrofski a récemment découvert dans son examen de la police de communauté dans la ville américaine de St. Petersburg, que les agents affectés à la police de communauté (*community police officers*) passaient *moins* de temps en contact avec les citoyens que les policiers qui répondent en automobile aux appels au 9-1-1 des citoyens (Mastrofski, 1999, p. 1). L'une des inspirations initiales de la police de communauté n'ayant été rien de moins que de rétablir le contact entre les policiers et les citoyens en faisant sortir les agents de police de leur véhicule, ce résultat des recherches de Mastrofski mérite qu'on tente de le reproduire sur d'autres sites.

### **L'échec d'élargir le mandat de la police**

L'aspect criminocentrique des évaluations retenues et interprétées par Sherman et son équipe n'est pas fortuit et indique ce qui est peut-être l'échec le plus fondamental de la police de communauté et de la police de résolution. Dans leur formulation originelle, ces programmes de réforme impliquaient un double élargissement du mandat et des modes d'intervention de la police. L'action policière devait d'abord s'étendre à la lutte contre le désordre et l'incivilité, comme Wilson et Kelling (1982) l'ont réclamé avec fracas, ainsi que Skogan (1990) avec moins de panache mais plus de profondeur. Ensuite, les modes d'intervention policière devaient multiplier les solutions de rechange à la judiciarisation des problèmes.

Dans les deux cas, il semble que l'élargissement ait échoué. Jihong Zhao et Quint Thurman ont fait parvenir des questionnaires détaillés à 281 services de police américains, opérant dans 47 des États du pays. Ils ont reçu des réponses de 221 services, qu'ils ont traitées à l'aide d'une instrumentation statistique élaborée. Les priorités établies par ces services valorisent de façon univoque les fonctions traditionnelles de répression de la criminalité violente et du trafic de stupéfiants. Les fonctions de service et de maintien de l'ordre (au sens anglo-saxon) ont reçu les scores de priorité les plus bas (Zhao et Thurman, 1997, p. 350). Le résultat des analyses quantitatives de Zhao et Thurman a été confirmé par des études en profondeur conduites par Mastrofski sur deux sites où se pratique la police de communauté. Le résultat de ses recherches montre que les objectifs auxquels les policiers accordent les plus basses priorités sont précisément ceux qui sont valorisés par la police de communauté (Mastrofski, 1998, p. 2 ; 1999). Le recentrage du mandat de la police sur la prévention et la répression de la *criminalité*, comme en témoigne à sa façon la réingénierie de la répartition des appels prioritaires par le Service de police de la Ville de Montréal, est massive et généralisée. Comme on l'a montré au Royaume-Uni, ce recentrage sur la criminalité n'est pas le fruit exclusif de la perception des policiers de leur propre travail, mais correspond également à une demande forte du public, bien que les types de crime dont on réclame la répression varient considérablement d'une communauté ethnique à une autre (Bradley, 1998, p. 9, tableau 3).

Quant à la volonté de résoudre les problèmes par des mesures alternatives à l'arrestation et à la judiciarisation, il semble qu'elle se soit rapidement effritée, si jamais elle a été autre chose qu'une velléité. Le taux d'incarcération n'a jamais progressé aussi rapidement aux États-Unis que depuis la double vague de la police de communauté et de la police de résolution. Ce phénomène est moins sensible au Canada, où les taux d'incarcération sont relativement stables depuis 1990. Dans un long entretien accordé très récemment au journal *Law Enforcement News*, George Kelling s'est référé avec une certaine amertume à la récupération répressive de l'approche qu'il a préconisée par les stratégies de « tolérance zéro », allant même jusqu'à qualifier la tolérance zéro « d'enfant bâtard » de la métaphore des vitres cassées (cité dans Simonetti Rosen, 1999, p. 11).

## Le rôle décroissant du citoyen

Une évaluation de haut niveau de l'application d'un programme majeur de police de résolution pour contrer la violence dans la ville américaine de Jersey City vient tout juste d'être publiée (Braga et coll., 1999). Ces résultats, qui montrent que la police de résolution a fait reculer la délinquance dans tous les quartiers de Jersey City où elle a été appliquée, confirment les évaluations déjà positives recensées par Sherman. Ils ont en outre valeur de tendance et indiquent que la police de résolution est en train de supplanter la police de communauté. Ce ne sont toutefois pas tant les résultats de cette évaluation qui sont révélateurs, que ce qu'elle nous apprend de l'évolution des pratiques dans l'application d'un programme de police de résolution. Son application passe par quatre étapes (méthode SARA, développées par Eck et Spelman) : le repérage des problèmes (*Scanning*), leur analyse (*Analysis*), l'établissement des mesures pour résoudre la situation et leur application (*Response*) et, finalement, l'évaluation des résultats (*Assessment*). Dans la version originale du programme, les citoyens étaient systématiquement mis à contribution dans chacune de ses étapes, en particulier pour le repérage des problèmes de leur communauté. À Jersey City, cependant, les phases du repérage et de l'analyse des problèmes ont été presque entièrement réalisées par la police en usant d'instruments informatiques. On a, bien sûr, recueilli l'opinion des citoyens, mais leur rôle a été réduit à celui de sources de données, sans qu'ils aient pris une part active à la définition des politiques d'intervention. Les deux principales mesures de résolution ont quant à elles relevé les stratégies policières les plus traditionnelles, soit un maintien agressif de l'ordre au quotidien (*agressive order maintenance*) et une application stricte des lois antidrogues (*drug enforcement*). Un ensemble d'autres mesures avaient pour but de modifier les propriétés physiques de l'environnement (ramassage des ordures, amélioration de l'éclairage, surveillance vidéo, etc.). Quant à l'évaluation, elle a été effectuée par une équipe d'experts et a exclusivement porté sur les rapports d'incidents criminels rédigés par la police et sur les appels d'urgence en provenance des citoyens, ces deux sources de données étant soumises à un traitement informatique. Aucune mesure indépendante de la satisfaction des citoyens n'a été prise. En somme, la police de résolution a évolué vers une police d'expertise, où le citoyen a peu de place, sinon aucune. Cette police

d'expertise ne répugne pas à utiliser des mesures qui relèvent de ce que nous appelons une police intensive.

### LA POLICE DANS LA MAISON DE VERRE

Nous aimerions clore ce chapitre, dont la visée était essentiellement synthétique, par trois remarques. Quelles que soient les différences qui existent entre les programmes de réforme dont nous avons discuté, ceux-ci revendiquent tous de façon fondamentale d'améliorer le service qui est fourni par les policiers au public.

Le terme de « service » et le verbe « servir », dont il est la forme substantive, sont, en français, parmi les termes dont l'étymologie est la plus ramifiée<sup>5</sup>. La racine indo-européenne de « servir » signifie « faire attention » et quelles que soient les variations de sens de ce terme, sa signification comporte une dimension invariante : on sert l'autre dans son intérêt à lui (elle). C'est pourquoi « l'approche service » est plus qu'un slogan de marketing et comporte l'engagement de se mettre au service de l'intérêt du citoyen et de la citoyenne. Cet engagement, lorsqu'il est réitéré de manière publique, implique que toute action policière qui paraîtra le violer de façon grave sera perçue comme une trahison par le public. Nous avons commencé ce chapitre en déclarant qu'on parlait beaucoup moins de police de communauté dans le *Law Enforcement News*. De quoi y parle-t-on, maintenant ? Dans la foulée d'agressions très graves contre des membres de la communauté afro-américaine de New York — les affaires Louima (extrême brutalité) et Diallo (mitraillé par erreur de 41 coups de feu) — on y parle de façon croissante de l'obligation de rendre des comptes au citoyen quand son intérêt et ses droits sont violés. Le thème de l'*accountability* (obligation de rendre des comptes ou « redevabilité ») est maintenant dominant dans le discours sur la police tant aux États-Unis qu'au Canada, où l'on redécouvre les risques d'être obsédé par la seule obligation de résultat. En dépit de la gravité de ces incidents — il y en a eu tant d'autres aux États-Unis — il est douteux qu'ils aient pu provoquer tant d'indignation s'ils n'avaient pas contredit de manière si manifeste les engagements d'une police qui s'était déjà affirmée « communautaire »<sup>6</sup>. Ces engagements ne sauraient être pris de façon cavalière : l'approche « service » est aussi une approche boomerang, quand le service est perverti.

Quelles que soient les réserves que manifestent les évaluations de la police de communauté ou de résolution, ce mouvement de réforme est en

train de provoquer un ébranlement considérable dans les milieux de la sociologie et de la criminologie anglo-saxons. En effet, la coïncidence entre le mouvement de réforme de la police et la spectaculaire décroissance de la criminalité violente en Amérique du Nord engendre la compulsion d'établir une corrélation, sinon un rapport de cause à effet, entre ces phénomènes. Les réformateurs policiers ne se gênent plus pour mettre en cause la vulgate criminologique selon laquelle la criminalité est le produit de causes sociales profondes, telles que la pauvreté, l'exclusion ou l'éclatement de la famille. C'est l'absence de contrôle qui provoque la délinquance et c'est le rétablissement du contrôle qui la fait reculer. Ce discours est tenu de plus en plus fréquemment par des réformateurs policiers qu'on ne saurait soupçonner d'être en mal de publicité. C'est ainsi, par exemple, que Georges Kelling déclarera :

Je pense qu'il y a maintenant des divisions réelles qui commencent à se faire jour entre les chercheurs sur la police, les praticiens de la justice pénale et les criminologues sur la signification de ces résultats. Les expériences qui se sont poursuivies à New York — principalement parce que New York est le centre médiatique [des États-Unis] — ont fait voler en éclats la vieille idée des racines causales profondes de la criminalité, qui a été prépondérante dans le monde de la justice pénale depuis 1960. Plusieurs des chercheurs sur la police et des cadres policiers supérieurs ont été entièrement séduits par l'idée que le crime est causé par la pauvreté, le racisme et l'injustice sociale : si vous voulez vous occuper du crime, vous devez aussi vous occuper de ses racines profondes [...]. L'idée de la prévention fut arraisonnée par la gauche de la justice pénale et de la criminologie, et le contrôle du crime se retrouva en otage d'une idéologie selon laquelle nous devons passer par un changement social massif (entrevue *in* Simonetti Rosen, 1999, p. 9 ; c'est nous qui traduisons).

En expliquant comment le taux d'homicide a décrié de 77 % à Boston depuis 1990 (contre 72 % à New York), les chercheurs Orlando Patterson et Christopher Winship ont invoqué un partenariat entre la police et la communauté, dont le premier principe serait le suivant :

Le partenariat s'appuie sur quatre principes. D'abord, la violence intra-urbaine devrait être traitée comme un problème de criminalité, plutôt que comme un symptôme de la pauvreté, de mauvaises écoles, des familles brisées et ainsi de suite [...] (Patterson et Winship, 1999).

On va même jusqu'à inverser le sens traditionnel des relations causales : au lieu de dire qu'il faut recréer les conditions sociales favorables à la reconstruction de la cellule familiale pour agir de façon ultime sur la délinquance, on fera valoir qu'il est préférable de prendre le problème par son bout policier, à savoir établir des programmes de judiciarisation de la violence conjugale pour rétablir la paix dans les ménages. Même si l'on est en désaccord avec cette perspective, il faut reconnaître son existence et surtout la grande séduction qu'elle exerce sur l'opinion publique et, conséquemment, sur les choix des décideurs politiques.

Les relations complexes entre les attentes du public, le résultat des évaluations des chercheurs et la gouvernance de la police constituent un nœud gordien qu'il faudra se résoudre à démêler avec plus d'application qu'Alexandre. Comme nous l'avons rappelé à quelques reprises, le principal enseignement des évaluations des interventions de la police est qu'elles doivent être puissamment focalisées sur des problèmes précis. Or, les attentes du public par rapport à la police sont à la fois diversifiées et changeantes. Comment établir des priorités dans un contexte où un public ahuri par les médias veut, comme l'Antigone d'Anouilh, « tout, tout de suite » ? Gouverner la police en fonction exclusive de la demande de service du public, c'est vouer son action à l'incohérence à très court terme et à démoraliser son personnel. Reconstruire les attentes du public à partir de ce qu'une institution rétive face au changement consent à lui offrir équivaut à abolir une police citoyenne au profit d'une institution retranchée qui est incapable de poursuivre autre chose que son propre intérêt. Il est évidemment plus facile d'indiquer du haut de la hune où sont les récifs que de passer entre eux. Une chose au moins est sûre : ce n'est pas en lâchant le gouvernail qu'on rentrera au port.

Voici les principales conclusions de l'évaluation conduite par Sherman et ses collègues. Elle prolonge de manière synthétique les analyses produites dans ce chapitre.

#### Conclusions de l'évaluation de Sherman et coll.

- 1. Ce qui produit de bons effets :**
  - augmenter la patrouille dirigée dans les rues qui sont des foyers de criminalité (*hot spots*)
  - l'arrestation planifiée (*proactive*) de récidivistes (criminalité grave)
  - l'arrestation planifiée (*proactive*) de conducteurs en état d'ivresse
  - l'arrestation de personnes soupçonnées de violence conjugale qui détiennent un emploi
- 2. Ce qui ne produit pas d'effets :**
  - la surveillance de quartier par des équipes de citoyens
  - l'arrestation des jeunes pour des infractions mineures
  - l'arrestation de personnes soupçonnées de violence conjugale qui sont sans emploi
  - les rafles parmi les petits trafiquants de drogue
  - la police de communauté, sans ciblage clair des facteurs de risque criminel
- 3. Ce qui est prometteur :**
  - les fouilles de véhicules motorisés pour y chercher des armes de poing illégales
  - la police de communauté avec la participation de la communauté dans la détermination des priorités d'intervention
  - la police de communauté avec objectif d'accroître la légitimation de la police
  - les programmes de tolérance zéro (dans la mesure où les questions de légitimation peuvent être résolues)
  - la police de résolution de problèmes en général
  - augmenter les effectifs policiers dans les villes (indépendamment des affectations)
  - obtenir des mandats d'arrêt des suspects qui sont absents quand la police répond à un appel de violence conjugale

Source : Sherman et coll., 1997, chap. 8, p. 448-449 ; notre traduction.

## Notes

1. Dans certaines de ses variantes, le *team policing* réclamait une participation accrue des policiers en tenue à l'enquête et, de façon plus générale, une intégration des premiers échelons du personnel enquêteur avec les policiers en tenue. Or, c'est précisément cette exigence qui a déterminé l'éclatement du modèle et sa transformation en police de communauté, strictement limitée au personnel en tenue.
2. Le programme le plus publicisé est celui de New York (*Comparative Statistics* ou *CompStats*). On aurait tort de confondre ce programme, dont l'application a donné des résultats encourageants, avec la stratégie de tolérance zéro poursuivie par le *Street Crime Unit* du *New York Police Department* et qui est, elle, beaucoup plus problématique.

## 3. Voici l'échelle utilisée :

1) des convergences dans les corrélations établies dans divers sites (par exemple, pour telle année, les villes avec les taux d'encadrement policier les plus élevés avaient les taux de criminalité les plus bas) ; 2) les comparaisons de type avant/après sans groupe de contrôle ; 3) les comparaisons de type avant/après avec groupe de contrôle ; 4) les comparaisons avant/après sur de larges échantillons (sites multiples) soumis à un traitement élaboré, avec groupes de contrôle non soumis au traitement ; 5) les évaluations respectant un design expérimental (Sherman et coll., 1997, p. 417). Il faut souligner que le simple sondage des opinions du public sur l'action policière ne constituait pas un procédé d'évaluation suffisamment rigoureux pour avoir été retenu par Sherman et son équipe.

4. L'intervention de Skogan est difficile à traduire à cause de son style oral : « J'aimerais parler de quatre choses qui selon moi importent pour la police. La première, et peut-être la plus importante, est comment les policiers traitent les centaines ou les milliers de gens ordinaires avec qui ils sont en contact chaque jour ; en second lieu, se trouve ce que j'appellerais la criminalité molle ; en troisième lieu, comment les policiers répondent aux craintes et aux inquiétudes des gens et comment ils rassurent les victimes au sein de la population générale. Et finalement, comment ils s'y prennent avec la criminalité dure » (cité dans Mastrofski, Moore et Skogan, 1999 ; c'est nous qui traduisons).

5. On consultera à cet égard le *Dictionnaire historique de la langue française* publié sous la direction d'Alain Rey à l'article « servir » (Rey, 1993, p. 1933-1934).

6. Dans une série dévastatrice d'articles sur le corps policier du comté de Prince George aux États-Unis (1 400 policiers pour une population de 800 000 personnes), le *Washington Post* a montré que cette force avait fait feu sur 122 personnes, en tuant 47, depuis 1990. Par rapport au nombre moyen de personnes tuées par membre du service et au regard de la plupart des autres indices mesurant l'usage de la force létale par un corps policier, celui de Prince George a tué (avec une impunité complète) plus de personnes que tout autre grand corps policier des États-Unis. En 1998, deux policiers de ce corps ont revendiqué le droit de légitime défense pour se justifier d'avoir abattu un adolescent, alors que la preuve a révélé qu'ils avaient tiré 13 fois dans le dos de cet adolescent qui gisait alors par terre, inconscient. Il faut reconnaître que l'effet cumulé des révélations sur la violence des corps policiers nord-américains a de quoi ébranler notre foi dans leur volonté de se rapprocher de la communauté. (Voir la série d'articles de Craig Whitlock et David S. Fallis dans le *Washington Post* du 1<sup>er</sup> au 4 juillet 2001).

*Page laissée blanche*

TROISIÈME PARTIE

---

**RENSEIGNEMENT ET POLITIQUE**

*Page laissée blanche*

# 7

## LA POLICE POLITIQUE : « LA HAUTE POLICE »

On considère souvent la surveillance policière des activités politiques comme une action policière déviante. Cette perspective est centrée sur l'abus de pouvoir policier, lui-même marqué par le secret et censé confondre la dissidence légitime avec la délinquance politique, comme le terrorisme. Nous nous inscrivons en faux contre une approche centrée sur la déviance policière et tenterons de lui substituer une approche fondée sur la distinction entre deux modèles d'action policière, soit la haute police et la basse police. La mise en contraste de ces deux polices n'implique aucun jugement normatif sur leurs opérations respectives. Nous avons repris l'opposition entre le haut et le bas parce qu'elle est inscrite de façon explicite dans l'histoire de la police. Notons que dans l'histoire de la police, cette distinction a été élaborée dans le but essentiel de tenir un discours sur la *haute police*. On trouve peu d'analyses explicitement consacrées à la « basse police ». En effet, toute « basse » quelle soit, elle demeure la police et fait peur : on se garde donc de lui déplaire. C'est pourquoi peu de commentateurs se sont risqués à produire une théorie de la « basse police » en la désignant de cette façon injurieuse. Au lieu de ce terme, on utilise souvent l'expression « police ordinaire ». Celle-ci correspond, pour l'essentiel, à la police qui lutte contre le crime de droit

commun et le désordre. Autrement dit, elle correspond à la police en tenue et à la police judiciaire.

La surveillance policière des activités politiques peut alors être considérée comme une caractéristique de base de la haute police et non simplement comme une marge suspecte de l'appareil policier. Nous soutenons également qu'en raison surtout de l'évolution technologique, les forces policières occidentales se conforment de plus en plus au modèle de la haute police.

Dès le départ, il est difficile d'écrire sur la police (*policing*) des activités politiques, car on risque de s'enliser dans des problèmes de sémantique. Le sens même de l'expression « policer les activités politiques » est plein d'ambiguïtés. On peut lui donner un sens restreint et l'interpréter comme la lutte contre la corruption politique ; de façon plus large, l'expression peut désigner les interventions policières au sein des combats qui se livrent dans toute société pour la conquête et l'exercice du pouvoir d'État. À cette difficulté initiale s'ajoute le fait qu'au Canada et aux États-Unis, on ne considère pas la police des activités politiques comme un objet de plein droit de l'activité policière ; la cible de cette activité policière — la délinquance politique — ne possède aucun statut légal distinct des crimes de violence contre la personne tels que définis par le droit pénal commun. Par conséquent, la plupart des gens prétendent qu'il n'y a pas de prisonniers politiques en Amérique du Nord, alors que quelques autres, comme Anthony Platt et Lynn Cooper (1974), démentent cette affirmation et soutiennent que des notions telles que la délinquance ou la réaction sociale peuvent uniquement être comprises comme le fruit de processus politiques. Toute forme de police devient alors politique.

Pour échapper à ce dilemme du tout ou rien, nous examinerons d'abord les définitions implicites de la police politique qui avaient cours lors des travaux de commissions d'enquête canadiennes et américaines instituées pour faire la lumière sur des allégations d'abus du pouvoir policier. Ces abus auraient été commis dans le cadre d'opérations offensives menées par les forces policières sous le couvert du mandat général qui leur est donné de protéger la « sécurité nationale ». Nous nous pencherons ensuite sur une première façon de concevoir la surveillance policière des activités politiques, qui est centrée sur la déviance policière. Après avoir relevé les lacunes de cette approche, nous établirons une distinction

entre la basse police et la haute police et appliquerons cette dernière notion à la police moderne.

### LES ENQUÊTES GOUVERNEMENTALES

Plusieurs comités du Congrès des États-Unis ont passé au peigne fin les milieux du renseignement américains à la suite du scandale du Watergate qui a éclaté au début des années 1970. L'enquête la plus approfondie a été conduite par le Comité spécial du Sénat américain sur les activités des services de renseignements et de sécurité (*Senate Select Committee on Intelligence Activities*), présidé par le sénateur de l'Idaho, M. Frank Church. Le rapport du Comité (United States Congress, Senate, 1976) exposait en détail les opérations menées à l'intérieur du pays par le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) contre les dissidents politiques dans le cadre de son tristement célèbre programme de contre-espionnage (*Counter Intelligence Program*, COINTELPRO). (L'expression « services de renseignements et de sécurité » sera fréquemment utilisée dans cette partie de l'ouvrage sous son acronyme SRS.)

Au Canada, les enquêtes sur la rectitude des opérations menées par les SRS ont connu un début difficile. En 1966, le gouvernement fédéral a nommé le juge Dalton C. Wells pour enquêter sur des accusations portées contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La GRC aurait exercé des pressions indues sur le Service des postes pour que celui-ci congédie Victor Herbert Spencer, soupçonné de s'être livré à des activités d'espionnage pour le compte de l'Union soviétique. Spencer a été trouvé mort dans sa maison une semaine avant l'ouverture prévue de l'enquête. Plus tard, en 1966, le gouvernement a nommé une commission royale d'enquête pour examiner la protection de la sécurité nationale au Canada. La commission publia un rapport expurgé (Canada, 1969).

Les deux principales commissions d'enquête sur la police politique au Canada ont été mises sur pied en 1977. Elles ont examiné les événements qui avaient entouré la crise d'Octobre 1970, au cours de laquelle le gouvernement fédéral avait décrété au Québec l'équivalent d'une loi martiale et y avait envoyé l'armée pour mettre fin aux enlèvements et à l'agitation politiques. L'objet commun de ces commissions était d'enquêter sur les agissements du Service de sécurité de la GRC et sur son programme de tactiques déstabilisatrices (*disruptive tactics*), équivalent canadien du COINTELPRO du FBI. Le gouvernement du Québec a été le premier à

mettre sur pied sa propre commission, présidée par l'avocat Jean F. Keable (Québec, 1981). Une deuxième commission a été rapidement constituée par le gouvernement fédéral. Présidée par le juge D. C. McDonald, cette commission était investie d'un mandat presque identique à celui de la commission d'enquête provinciale (Canada, 1981a ; 1981b).

### UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LA DÉVIANCE POLICIÈRE

Les commissions d'enquête mentionnées ci-dessus, de même que le débat entrepris dans la presse sur leurs conclusions, adoptent une approche de la police des activités politiques qui est centrée sur les abus auxquels elle donne lieu. Cette approche, qui domine également dans les ouvrages théoriques sur la police politique<sup>1</sup>, se concentre sur les tactiques d'intervention effectives de la police et met l'accent sur les opérations policières qui paraissent illégales ou à tout le moins répréhensibles. Les tentatives de chantage exercées par le FBI à l'endroit de Martin Luther King constituent le cas type qui requiert l'attention de ceux qui pratiquent cette approche centrée sur la déviance policière (le FBI avait intercepté ce qu'il prétendait être des conversations téléphoniques compromettantes entre le chef du mouvement pour la protection des droits civiques des Noirs et ses présumées maîtresses).

L'approche centrée sur la déviance policière fait la distinction entre les tactiques actives d'intervention, qui ont pour but avoué de déstabiliser et de neutraliser des groupes et des individus, et les simples opérations de cueillette de renseignements et de surveillance générale. Bien que distincts, ces deux types d'activités se chevauchent fréquemment : la déstabilisation et la neutralisation sont souvent effectuées au moyen de la dissémination publique de renseignements préjudiciables à des groupes ou des personnes considérés comme une menace à la sécurité nationale. L'approche centrée sur la déviance policière établit également une distinction entre des activités licites, comme l'analyse du contenu de publications extrémistes, et les opérations illégales, comme le libelle diffamatoire, le chantage et le vol ou la destruction de biens appartenant à un groupe ciblé. Mais ici encore, bien que la distinction soit facile à formuler en théorie, elle présente d'innombrables difficultés dans la pratique, comme en font foi certains jugements récents. Après la publication par le gouvernement du Québec du *Rapport Keable* (Québec, 1981), 17 agents de la GRC ont été accusés de crimes allant de l'incendie criminel et du vol de

dynamite au vol de la liste des membres du Parti québécois, parti qui, au moment du cambriolage, formait l'opposition officielle à l'Assemblée nationale du Québec. À l'exception d'un seul policier qui a déposé un plaidoyer de culpabilité, aucun de ces agents n'a été reconnu coupable devant les tribunaux. Toutes les poursuites ont maintenant été abandonnées (Doyon et Brodeur, 1990).

Le défaut principal de l'approche centrée sur la déviance policière est de considérer la surveillance des activités politiques comme un ajout suspect au mandat de la police judiciaire. *Nous soutenons au contraire que la police politique n'est pas une anomalie qui s'est tardivement introduite au sein d'un système policier apolitique, mais qu'elle est au fondement d'un paradigme de l'action policière, que nous appellerons la « haute police ».* Les forces de police nord-américaines, que l'on croit depuis toujours engagées dans des activités relevant de la « basse police », adoptent de plus en plus le modèle de la « haute police », selon lequel la police politique devient la doublure de toute la structure de l'action policière.

Toutefois, avant d'entreprendre un débat de fond sur l'approche centrée sur la déviance policière et d'en exposer le principal défaut conceptuel, nous examinerons d'abord d'un œil critique deux de ses traits, puisés au sein des pratiques policières. Cette critique est alimentée par une participation personnelle de plus de deux ans aux travaux de la Commission Keable, chargée d'enquêter sur les abus du pouvoir policier au Québec. En effet, nous avons rempli de 1979 à 1981 les fonctions de porte-parole officiel de cette commission et de directeur de la recherche pour la rédaction de son rapport. Au cours de ces deux années, nous avons de plus en plus remis en cause deux traits de l'approche centrée sur la déviance policière, qui ont des conséquences nocives dans la pratique : d'une part, celle-ci présuppose que les interventions de la police dans le champ du politique sont complètement protégées par le sceau du secret — il est de la nature des activités délinquantes de se dissimuler ; d'autre part, elle tente de manière futile d'établir une distinction entre la dissidence licite et la délinquance politique criminelle, comme le terrorisme. Ayant fait l'expérience de l'approche centrée sur la déviance policière au Québec, nous utiliserons essentiellement des événements qui se sont déroulés au Québec et au Canada pour illustrer notre argument. Nous croyons toutefois que les deux traits que nous remettons en cause se retrouvent dans

tous les contextes où l'on pratique une approche de la police politique centrée sur son caractère déviant.

### LES ASPECTS COMPLAISANTS DU SECRET

Nous soutenons deux thèses sur le caractère secret attribué à la surveillance policière des activités politiques.

*Le secret qui est censé voiler la déviance de la police politique est, dans une large mesure, le produit d'une illusion délibérée.* Quand la notion de secret est adéquatement conçue, on constate qu'elle s'applique de façon beaucoup plus restreinte à la surveillance policière des activités politiques qu'on pourrait le croire. À cet égard, la Commission royale d'enquête sur la sécurité au Canada — la Commission Mackenzie — a fait la déclaration significative suivante :

Il est inévitable qu'un service (de sécurité) soit mêlé à des activités qui sont contraires à l'esprit sinon à la lettre de la loi, et à des activités clandestines, ou autres, qui peuvent sembler aller à l'encontre des droits de l'individu (Canada, 1969b, p. 26).

Toute personne qui connaît suffisamment bien les documents gouvernementaux portant sur les SRS ou qui sont produits par ceux-ci à l'intention du public sait qu'on y emploie un langage aseptisé ou encore « blanchi »<sup>2</sup>. La citation ci-dessus, tirée du Rapport Mackenzie, qui énonce le résultat des travaux d'une très officielle commission d'enquête, ressemble autant qu'il l'est permis à un document révisé aux fins de la publication de le faire, à une affirmation claire en matière de la laxité de respect de la légalité par le Service de sécurité de la GRC.

On n'a pas en France d'états d'âme sur le respect de la légalité par les SRS. Dans l'introduction d'un rapport à l'Assemblée nationale présenté en 2002 par le député Bernard Carayon, on trouve ces déclarations, qui annoncent avec toute la limpidité souhaitable que les SRS manquent de transparence :

Les services de renseignement sont les yeux et les oreilles de chef de l'État et du Gouvernement. Instruments de puissance, leur efficacité est une condition essentielle de la sécurité nationale. Cet objectif a toujours justifié – et partout dans le monde – l'emploi des moyens les plus divers...*(sic)* La conscience démocratique dût-elle en souffrir, l'action illégale fait partie des modes normaux d'intervention, commandés, couverts ou oubliés par l'exécutif. [...] Ici, les droits de l'État commandent à l'État de droit (France, Assemblée nationale, 2002, p. 3)

On ne saurait être plus clair. Au Canada, où l'on porte sa démocratie en bandoulière, la Commission Mackenzie, qui a fait un constat analogue à celui du député Carayon, a même recommandé que le Service de sécurité forme une entité distincte de la GRC parce que les activités du service porteraient inévitablement atteinte à la bonne réputation générale de la GRC en ce qui a trait au respect des lois. Ce n'est manifestement pas le genre de recommandation qu'une commission formule sans de solides raisons. Toutefois, comme la Commission royale d'enquête n'avait pas reçu de mandat précis pour enquêter sur des abus de pouvoir spécifiques du Service de sécurité de la GRC et qu'elle ne subissait pas non plus la pression de l'opinion publique pour révéler ce qu'elle savait, elle n'a pas divulgué de bavures susceptibles d'être dramatisées par les médias, ce qui aurait provoqué une demande du public pour des réformes et des sanctions. Le rapport de la Commission est donc rapidement tombé dans l'oubli et n'a donné lieu à aucune réforme visible.

En 1977, les Commissions Keable et McDonald ont été établies suite à l'allégation publique d'abus qui auraient été commis par le Service de sécurité de la GRC et par d'autres escouades de sécurité opérant au Québec (ces allégations de grande portée ont été formulées par un ex-membre du Service de sécurité de la GRC, qui subissait alors un procès pour avoir placé un engin explosif sur le pas de la porte arrière du domicile d'un homme d'affaires montréalais bien en vue). Une partie du mandat de ces commissions consistait à déterminer s'il y avait lieu de poursuivre en justice les agents de police qui avaient prétendument enfreint la loi. Comme il était à prévoir, ces commissions d'enquête ont produit des illustrations détaillées de l'énoncé général qui a été formulé en vain par la Commission Mackenzie 12 années auparavant. Pour couronner le tout, le Rapport McDonald recommandait exactement les

mêmes mesures que la Commission Mackenzie, à savoir que le Service de sécurité devait être retiré de la GRC et reconstitué sous forme d'un organisme civil indépendant<sup>3</sup>.

Ainsi, il ne faut pas confondre l'immense difficulté de recueillir des preuves légales contre les policiers qui auraient entrepris ou autorisé des opérations illégales avec l'ignorance pure et simple de la nature et des méthodes de la police politique en tant que telle. Comme tout policier pourrait en attester, la connaissance et la preuve légale sont deux choses tout à fait différentes ; la première notion concerne la substance des faits alors que la seconde est, dans une large mesure, une question formelle de procédure. Les Rapports Keable et McDonald ont confirmé en 1981, à partir d'incidents spécifiques, ce qui avait déjà été clairement exprimé en 1969. Le fait de confondre l'absence d'une preuve accablante en droit contre des individus mis en cause et l'absence de renseignements fiables sur les exactions de la police politique ne font que renforcer la tendance au refoulement de connaissances qui menace nos illusions les plus chères sur les institutions, notamment que celles-ci opèrent en conformité avec la légalité. Cette confusion fournit également aux gouvernements une caution commode pour demeurer inactifs devant les abus commis en leur sein.

En résumé, nous nous opposons vigoureusement à un raisonnement qui s'articule comme suit :

- si vous n'avez pas matière à instruire le procès d'un suspect, alors votre critique est disqualifiée ;
- or, une preuve valide en droit pénal est par définition impossible à réunir, car les opérations policières sont menées sous le couvert du secret ;
- ergo, il faut se taire et laisser faire ce qui a trait aux atteintes aux droits civiques portées par la police politique.

Ce raisonnement défaitiste ne fait que conforter les intérêts de la police et prévient toute réforme d'importance. De façon plus profonde, faire de la conclusion réussie d'une procédure pénale la précondition d'une réforme institutionnelle équivaut à enfermer celle-ci dans un cercle où elle tourne indéfiniment à vide. En effet, si la preuve légale n'est pas concluante, la réforme n'est pas légitime car il n'y a pas de vice à remédier ;

si la procédure légale est heureusement conclue, la réforme n'est plus nécessaire car les coupables ont été châtiés.

*Le secret dans lequel baigne la police politique, qu'il soit authentique ou fabriqué, est le produit d'un partenariat entre la police, les hommes politiques, les tribunaux et, ironiquement, les victimes elles-mêmes des interventions abusives de la police politique.* La presse est un important investisseur dans cette société du secret. Les membres du gouvernement n'ont ni l'intérêt ni la propension à chercher la confirmation de ce qu'ils soupçonnent ou de ce qu'ils ont appris « en confidence ». En principe, ils pourraient eux aussi être poursuivis en justice pour avoir tacitement autorisé par leur inaction des pratiques dont ils connaissaient le caractère illégal. Plus ils sont renseignés sur des activités illégales, plus ils sont vulnérables à l'accusation de s'être soustraits à leur obligation de rendre des comptes. C'est pourquoi ils s'immunisent contre toute connaissance explicite d'abus du pouvoir policier. Le troisième rapport de la Commission McDonald expose en termes saisissants la répugnance du gouvernement fédéral à donner suite à des indications explicites sur le caractère généralisé des manquements du Service de sécurité de la GRC à la légalité (Canada, 1981b).

L'attitude des tribunaux ne fournit aucun encouragement aux autorités politiques. Le secret le mieux gardé concernant les formes de police politique les plus abusives est le jugement des tribunaux canadiens sur la légalité ou l'illégalité de ces interventions. On ne peut qu'être frappé par la résistance des tribunaux à se prononcer clairement sur cette question. Les tribunaux n'ont rendu de jugement sur le fond dans aucune des 17 poursuites judiciaires engagées au terme d'enquêtes approfondies sur les abus commis par la police politique au Québec au début des années 1970. Des vices de procédure ont été invoqués dans chaque cas et tous les prévenus ont bénéficié de façon ultime d'un non-lieu parce que les poursuites entreprises contre eux s'étaient déraisonnablement étendues dans le temps, violant ainsi les droits qui leur étaient garantis par la Charte canadienne des droits et libertés (Doyon et Brodeur, 1990).

Peu de regroupements politiques ayant été victimes de déstabilisation policière sont disposés à y réagir de façon publique et officielle, cette réaction pouvant dévoiler l'ampleur de l'infiltration policière : de telles révélations risquent de réduire considérablement leur crédibilité au yeux des autres mouvements ainsi que de leurs propres effectifs<sup>4</sup>. Systématiquement infiltré par le FBI, le Parti des travailleurs socialistes des États-Unis

(*US Socialist Workers Party, SWP*) constitue toutefois une exception notable puisqu'il a intenté une poursuite civile contre le procureur général des États-Unis (Breitel, 1980). La police est très consciente du mutisme de ses victimes et propage délibérément des rumeurs d'infiltration afin de déstabiliser les groupes politiques.

L'attitude du journalisme d'enquête face à la révélation des actions déviantes de la police politique rappelle dans une certaine mesure le traitement que la presse populaire réserve aux scandales à caractère sexuel. Les journaux à scandales tentent de dissimuler leur nature pornographique en prétendant dénoncer pudiquement les scandales sexuels qu'ils ne cessent d'exploiter. De même, le journalisme d'enquête présente comme autant d'exploits sensationnels les cas fréquents de délinquance qu'il réussit à mettre à jour parmi les opérations des SRS ; il laisse ainsi supposer que ces abus sont commis sous l'épais manteau du secret que seule la « presse libre » peut réussir à percer. La banalité croissante de ces prétendues révélations atteste le fait que la police politique est devenue un réservoir à ciel ouvert dans lequel la presse puise les cas de déviance afin d'augmenter ses tirages en baisse.

La divulgation publique de la déviance policière n'a en soi aucune valeur intrinsèque, sauf peut-être celle de s'assurer un quelconque avantage politique ou d'augmenter le tirage d'un journal. Si elle se limite à fournir la scène d'une pièce animée sur l'impunité de la police ou l'impuissance du gouvernement, elle peut même renforcer la volonté des forces policières d'enfreindre les libertés civiles en leur garantissant que les victimes potentielles de ces violations sont d'avance démoralisées.

### **LA RÉPRESSION DE LA DISSIDENCE COMME EXIGENCE DE LA POLICE**

Les critiques de la police politique, qu'elles soient formulées par le truchement de la presse écrite, de rapports officiels ou de la littérature académique, ne cessent de souligner son incapacité à faire la distinction entre la dissidence licite, d'une part, et la violence politique et son encouragement, d'autre part. La déviance policière se définit alors comme une intervention illégitime et condamnable contre des activités politiques qui, toutes radicales ou alternatives qu'elles sont, n'en demeurent pas moins légales.

Nous ne voulons pas contester le bien-fondé de cette critique. La liste des personnes arrêtées pendant la crise d'Octobre de 1970, ainsi que les types de mouvements qui ont été la cible de déstabilisation policière aux États-Unis et au Canada depuis le début des années 1960 montrent bien que la police *n'était pas*, et c'est le moins qu'on puisse dire, sensible à la distinction entre dissidence et délinquance. Cependant, une telle insensibilité n'est pas exclusivement attribuable à un type spécifique de police, à savoir la surveillance des activités politiques. À notre avis, c'est là une caractéristique générale de la police elle-même.

Un aspect marqué de la recherche sur la police est son caractère démythifiant. Après avoir ébranlé certaines croyances très répandues sur le travail de la patrouille et, de façon plus générale, sur la part d'activité qu'une force policière consacrait à la lutte contre le crime, la recherche s'est récemment tournée vers le travail d'enquête mené par les services généraux de police judiciaire et des unités plus spécialisées, comme l'escouade des stupéfiants. Richard Ericson (1981), Peter Greenwood, Jan Chaiken, Joan Petersilia et Linda Prusoff (1975), Peter Manning (1980), Brian Morgan (1990), William Sanders (1977), et, plus récemment, Peter Gill (2000) ont souligné l'incapacité des enquêteurs à identifier les contrevenants dont l'identité n'était pas d'emblée fournie par les victimes ou d'autres informateurs. Le travail des enquêteurs est caractérisé avec justesse, selon les termes employés par Ericson, comme « le traitement de suspects que l'on a déjà sous la main » (1981, p. 136). Nous estimons que cette déclaration s'applique également et peut-être avant tout à la surveillance policière des activités politiques.

Le travail de contre-espionnage et de sécurité est, dans une grande mesure, sujet aux mêmes difficultés que le travail d'enquête judiciaire et il est accompli surtout par des personnes qui possèdent de l'expérience en matière d'enquêtes criminelles. Le problème de l'identification des délinquants politiques est d'autant plus complexe que la victime visée est l'État lui-même. Étant donné que l'identification des contrevenants dépend largement des renseignements fournis par les victimes ou les informateurs, nous nous trouvons devant un paradoxe : l'État, en tant qu'instance responsable de l'application des lois, doit également compter sur lui-même, comme victime ou informateur, pour identifier ses ennemis.

Il existe trois moyens pratiques de sortir de ce cercle vicieux. En premier lieu, la police peut transformer en criminels ennemis ceux qui critiquent publiquement l'État. Or, ces personnes sont précisément celles que nous appelons les « dissidents » : elles croient pouvoir en toute légalité préconiser verbalement un changement radical et parvenir à l'effectuer en persuadant la population de sa nécessité. Ce faisant, elles s'identifient toutefois elles-mêmes comme des suspects qui se mettent à la disponibilité de la police. La deuxième solution consiste à miser sur les renseignements fournis par des informateurs rémunérés<sup>5</sup>. Ces informateurs professionnels ont cependant un intérêt pécuniaire à faire passer pour des ennemis publics dangereux les membres des groupes qu'ils infiltrent et dont ils tirent littéralement leur subsistance. Une troisième stratégie consiste à exploiter l'idée que les dissidents et les délinquants politiques violents se regroupent au sein d'un même réseau à mailles serrées ayant pour centre ces derniers ; on tente ensuite d'employer comme pisteurs involontaires les dissidents que l'on croit travailler dans les couches périphériques du réseau. Dans les trois cas, le dissident naïf et respectueux des lois devient la cible des forces policières en raison de ce que nous estimons être une contrainte opérationnelle permanente de la police : la production de suspects identifiés par leur nom.

La tendance à confondre dissidence licite et comportement illégal est, à notre avis, un trait consubstantiel à la surveillance policière des activités politiques ; aucune garantie juridique, quelle qu'en soit la portée, ne peut refouler cette tendance. Les efforts déployés pour empêcher la surveillance policière des activités politiques d'entraver le droit à la dissidence sont aussi vains que ceux qui viseraient à empêcher un pieu de projeter son ombre.

#### **LA HAUTE POLICE ET LA BASSE POLICE**

Jusqu'ici, nous avons employé à dessein les expressions (faire la) « police des activités politiques » et « police politique » comme des synonymes approximatifs. Cette façon de s'exprimer peut créer la fausse impression que la police n'est dite politique que si elle s'immisce dans les activités politiques des citoyens, que celles-ci soient licites ou non. À notre avis, ce point de vue est trop étroit, car il suppose que si toutes les unités antisubversives et de contre-espionnage qui opèrent actuellement au sein des forces policières étaient abolies, on se retrouverait avec des forces neutres

(non politiques) d'application des lois pénales. Nous estimons plutôt que la police politique ne réside pas seulement dans un certain nombre de plans d'intervention effectivement réalisés par des unités spécialisées au sein d'une force policière, mais qu'elle constitue plutôt un paradigme général pour l'action policière ou, en d'autres termes, un type spécifique d'enchaînement entre un ensemble d'objectifs et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Nous décrirons maintenant brièvement quelques-unes des principales caractéristiques de ce paradigme et expliquerons pourquoi, à notre avis, les changements tous azimuts qui s'opèrent actuellement dans les technologies de l'information conduisent de plus en plus les forces policières à se conformer à ce modèle.

Il est regrettable que la plupart des ouvrages sur la police fassent remonter ses origines modernes<sup>6</sup> à la police préventive britannique<sup>7</sup>. Il ne s'agit là qu'un des paradigmes de la police que nous appellerons, conformément à la terminologie historique, la « basse police ». À l'instar de David Bordua (1968), de Brian Chapman (1970) et de John Tobias (1972), Peter Manning (1977, p. 106) assimile la basse police à la police criminelle. Nous proposons de différencier la haute police de la basse police, en considérant cette dernière comme une réaction manifeste aux signes *ostensibles* de désordre, que celui-ci soit de nature criminelle ou non. Quelques exemples tirés de l'histoire de la police rendront plus perceptible la différence entre la haute et la basse police.

On oublie facilement que la première organisation policière qui puisse se comparer à certaines de nos forces modernes a été mise sur pied en France en 1667, sous le règne de Louis XIV. Elle avait expressément pour objectif de renforcer l'autorité royale dans tous les champs d'activité. Selon Pierre Clément (1978) et Marc Chassaigne (1975), cette force s'est rapidement transformée en un appareil consacré à la haute police, sous la lieutenance de René d'Argenson, qui a été à la tête de la police française de 1697 à 1715. L'éloge funèbre du marquis d'Argenson, lu par Fontenelle devant l'Académie des Sciences française, nous donne un aperçu concret de la nature de la haute police. L'un des notables du règne de Louis XIV, Fontenelle, était alors secrétaire de la prestigieuse Académie. Son panégyrique décrit de manière saisissante ce que l'on a progressivement considéré comme les fonctions de la police :

Entretenir perpétuellement dans une ville telle que Paris une consommation immense<sup>8</sup>, dont une infinité d'accidents peuvent toujours tarir quelques sources ; réprimer la tyrannie des marchands à l'égard du public et en même temps animer leur commerce ; reconnaître dans une foule infinie tous ceux qui peuvent si aisément y cacher une industrie pernicieuse ; en purger la société, ou ne les tolérer qu'autant qu'ils lui peuvent être utiles par des emplois dont d'autres qu'eux ne se chargeraient pas ou ne s'acquitteraient pas si bien ; tenir les abus nécessaires dans les bornes précises de la nécessité qu'ils sont toujours prêts à franchir ; les renfermer dans l'obscurité à laquelle ils doivent être condamnés, et ne les en tirer pas même par des châtimens trop éclatants ; ignorer ce qu'il vaut mieux ignorer que punir, et ne punir que rarement et utilement ; pénétrer par des conduits souterrains dans l'intérieur des familles et leur garder les secrets qu'elles n'ont pas confiés, tant qu'il n'est pas nécessaire d'en faire usage ; être présent partout sans être vu ; enfin, mouvoir ou arrêter à son gré une multitude immense et tumultueuse, et être l'âme toujours agissante et presque inconnue de ce grand corps ; voilà quelles sont en général les fonctions du magistrat de police (Fontenelle, cité dans Clément, 1978, p. 334).

Cette description contraste vivement avec les principes de la police énoncés par Peel (Reith, 1975). La haute police est en fait le paradigme même de la police politique : elle débusque les menaces potentielles dans une tentative systématique de préserver les rapports de pouvoir au sein d'une société donnée.

La haute police se définit par quatre éléments basiques, le premier de ceux-ci étant le plus fondamental.

- *La haute police est d'abord une police d'absorption*<sup>9</sup>. Cette caractéristique comprend elle-même deux traits : d'abord, une police d'absorption vise le contrôle par l'accumulation des renseignements. Ensuite, cette accumulation de renseignements embrasse tout : elle s'étend à tout domaine pouvant favoriser la réalisation des desseins de l'État<sup>10</sup>. Cette description est aussi valable aujourd'hui qu'elle l'était aux débuts de la haute police française. Dans une entrevue que le directeur des Renseignements généraux (une division de la Police judiciaire française) nous a accordée en décembre 1982, il a décrit la fonction de son service comme la mise en œuvre « d'un journalisme policier pour le compte de l'État ». En employant le terme « journalisme », il nous a précisé vouloir dire qu'aucun champ d'activité en France n'était étranger

à la rédaction de rapports policiers. Toutefois, la cueillette de renseignements ne reposait pas uniquement sur l'accumulation de données ; elle a par ailleurs bénéficié considérablement d'un découpage systématique de l'espace physique et social sous la forme de coordonnées déterminées qui augmentaient la portée et la précision de la surveillance. Ainsi, dans le mémoire qu'il a déposé en 1749 sur la réforme de la police française, Guillaudé (1974 [1749]), officier de maréchaussée (l'équivalent de l'actuelle Gendarmerie sous l'Ancien Régime), a non seulement exposé les grandes lignes du premier système automatisé de dossiers de police, mais a également proposé des projets détaillés sur la numérotation des maisons, des appartements et des escaliers, l'identification de tous les véhicules et le recensement des emplois, des déplacements, du taux d'occupation des hôtels et ainsi de suite. Dans ce paradigme, la cueillette de renseignements ne portait pas uniquement sur le comportement physique (actions effectives). Les paroles — exprimées à voix haute ou chuchotées en privé, écrites dans des ouvrages publiés ou la correspondance personnelle — constituaient le point de mire de la surveillance ; l'ouverture du courrier se déroulait, disait-on de façon un peu mélodramatique, dans un « cabinet noir ».

- *La haute police n'est pas seulement tenue d'appliquer la loi et les règlements au fur et à mesure que ceux-ci sont élaborés par un législateur indépendant*<sup>11</sup>. Le chef de la police française était à l'origine un magistrat en exercice ; il était investi de vastes pouvoirs de réglementation et était souvent chargé par le pouvoir exécutif de commissions spéciales. Le fait qu'il pouvait, dans certains cas, prononcer officiellement la peine capitale nous permet de juger de l'étendue de son pouvoir. L'appareil de la police française possédait une structure double : son personnel supérieur était divisé en commissaires, qui exerçaient le pouvoir judiciaire, et en inspecteurs, qui exerçaient des pouvoirs administratifs. Ensemble, le chef de la police française, ses commissaires et ses inspecteurs exerçaient les trois formes de pouvoirs (législatif, judiciaire et exécutif/administratif) qui sont traditionnellement séparés.
- *La protection de la collectivité contre les contrevenants n'est pas une fin en soi pour la haute police*. Le contrôle de la criminalité peut également servir à générer des renseignements qui seront utilisés pour maximiser la coercition exercée par l'État contre tout groupe ou individu perçu

comme une menace à l'ordre établi. Le crime est donc considéré comme une donne se prêtant à diverses formes d'exploitation. L'emploi de criminels de droit commun pour écraser la déviance politique est une tactique à laquelle la haute police a eu recours régulièrement. Ce type de police est, par conséquent, plus profondément engagé dans la gestion du crime que dans sa répression. Cette troisième caractéristique de la haute police a été formulée avec justesse par Hans von Henting dans son ouvrage sur Fouché, l'un des premiers concepteurs de la haute police : « Une police politique n'est pas tant l'instrument de la protection de la société qu'une forme d'activité politique exercée par l'intermédiaire de la police » (cité dans Radzinowicz, 1956, p. 572). On pense évidemment à Clausewitz.

- *Non seulement la haute police fait-elle un usage extensif des agents d'infiltration et des informateurs rémunérés, mais elle ne fait pas mystère de son enthousiasme affiché pour ces méthodes.* En procédant de cette manière, elle s'efforce de maintenir une faible visibilité opérationnelle, tout en amplifiant la peur de la dénonciation. Louis Madelin (1930) et Hubert Williams (1979) ont montré que de 1700 à 1815, l'effroi de la population française, qui craignait d'être espionnée, était sans commune mesure avec le nombre réel des agents de la police. Quel que soit cependant le nombre réel d'informateurs utilisés par une agence de haute police, ce type d'appareil poursuit de façon concomitante une double stratégie d'infiltration réelle (qui peut prendre une large extension) et d'exacerbation du sentiment d'insécurité au sein des groupes cibles par la propagation délibérée de rumeurs sur l'ampleur des effectifs déployés.

## L'ÈRE DE LA HAUTE POLICE

Les contraintes d'espace nous empêchent de présenter ici une argumentation détaillée à l'appui de notre conviction que les forces policières fonctionnent déjà en Amérique du Nord selon le paradigme de la haute police — ou qu'elles le feront de plus en plus, le bras inconstant de la basse police étant de plus en plus supplanté par l'œil ordonnateur de la haute police. Nous tenterons à tout le moins d'indiquer que cette hypothèse mérite un examen attentif. En établissant un lien entre les caractéristiques de la haute police telles que nous venons de les présenter et les aspects actuels de l'action policière, nous traiterons d'abord brièvement des trois

dernières pour nous concentrer ensuite sur la plus importante d'entre elles, la police d'absorption.

Les prétentions de la police de constituer une instance autonome de réglementation ne sont nulle part plus évidentes que lorsqu'elle élabore les articles de son mandat de surveillance interne des activités politiques. Notre discussion d'un extrait du Rapport Mackenzie a montré que le Service de sécurité de la GRC s'était lui-même inventé comme une agence opérant à la marge de la légalité. Au Canada, les commissions d'enquête de 1977 ont établi que le mandat du Service de sécurité avait été fabriqué à partir d'un assemblage hétéroclite d'ordonnances confidentielles émanant du pouvoir exécutif, d'avis juridiques et de directives internes du Service (Brodeur, 1981)<sup>12</sup>. En effet, lorsqu'en 1978 la Commission Keable a interrogé les responsables du Service de sécurité de la GRC sur la source de son mandat, ils ont chargé leurs avocats de déposer comme pièces à conviction quelques pages du Rapport Mackenzie de 1969. Non seulement ce rapport oublié n'avait-il pas force de loi, mais sa thèse principale était ironiquement d'affirmer qu'un service de renseignement ne pouvait opérer en conformité avec la loi. Dans le cas des États-Unis, Frank Donner (1980) a fourni une démonstration indiscutable que les activités internes de renseignement du FBI étaient menées en vertu d'une interprétation laxiste d'une soi-disant directive du président Franklin D. Roosevelt.

L'exploitation du crime à des fins politiques est une pratique policière particulièrement flagrante dans le domaine spécifique de la police des « mœurs » (lutte contre la prostitution, les jeux d'argent, les stupéfiants et l'alcool). Les maisons de débauche ont été traditionnellement protégées à des fins de cueillette de renseignements et de chantage. Edward Jay Epstein (1977) a fourni un saisissant exemple de gestion du crime en montrant que l'administration Nixon projetait d'utiliser l'agence américaine de lutte antidrogue (Drug Enforcement Agency [DEA]) comme instrument politique à ses fins et était en voie d'y parvenir lorsque le scandale du Watergate a éclaté. Une forme extrême d'exploitation du crime est l'utilisation d'agents provocateurs pour « stimuler » la délinquance. Cette pratique est une source de préoccupation majeure tant aux États-Unis (Marx, 1974 ; 1980 ; 1981) qu'au Canada (Brodeur, 1992b).

Le recours de la police aux services d'informateurs et de délateurs salariés intègre toutes les caractéristiques de la haute police, dont cette pratique découle directement. La dépendance croissante de la police envers

des informateurs qui se fondent parmi ceux qu'ils infiltrèrent est bien documentée, de nombreuses révélations sur cette question ayant été faites tant au Canada qu'aux États-Unis<sup>13</sup>. À cet égard, le rapport établi par le juge Charles D. Breitel (1980) dans le cadre d'une poursuite civile intentée par le Parti des travailleurs socialistes des États-Unis contre le procureur général des États-Unis est particulièrement digne d'attention. Le rapport montre non seulement que ce parti était littéralement infesté d'informateurs du FBI, mais il révèle aussi que le *Manual of Instructions* du FBI est venu à toutes fins utiles combler un vide juridique pour les questions relatives à l'infiltration et au contrôle des informateurs. (Ce sujet relève davantage d'un « trou noir » juridique que de la proverbiale « zone grise » ; le policier-législateur y trouve un champ privilégié pour l'exercice de ses prérogatives de fait.) Ainsi, le juge Breitel a-t-il écrit :

[D]e 1961 à 1971 environ, le FBI conduisit un programme de contre-espionnage (Cointelpro) à l'encontre du SWP (*Socialist Workers Party*) et du YSA (*Young Socialist Alliance*) [Alliance des jeunes socialistes]. Ce programme, appelé SWP Disruption Program [programme de déstabilisation du SWP], consistait en partie pour le FBI à diffuser des renseignements destinés à nuire au fonctionnement du SWP et du YSA [...]. Au nombre des tactiques utilisées dans le cadre de ces programmes, mentionnons la divulgation à la presse des dossiers criminels de candidats du SWP, l'envoi de lettres anonymes aux membres du SWP et à ses partisans ainsi qu'aux conjoints et aux employeurs des membres du parti. Le rôle joué par les informateurs dans les programmes de contre-espionnage consistait en partie à fournir au FBI des renseignements pouvant être utilisés dans des lettres anonymes et à lui signaler les effets de ces programmes de contre-espionnage. L'enquête du FBI sur le SWP et le YSA a été menée conformément aux directives contenues à la Section 87 du *Manual of Instructions* du FBI [le « Manuel »] [...]. Depuis au moins 1960 jusqu'à 1976, la Section 87 du Manuel enjoignait les bureaux régionaux du FBI de recruter des informateurs à tous les niveaux des organisations qui, comme le SWP et le YSA, faisaient l'objet d'enquêtes de sécurité intérieure... Quelque 55 informateurs du FBI occupèrent un poste ou siégèrent à un comité au sein du SWP et du YSA entre 1960 et 1976 (Breitel, 1980, p. 4-5 ; c'est nous qui traduisons).

Enfin, il est bien connu que la police recrute des informateurs parmi les personnes qui font face à des accusations criminelles, accusations qui sont abandonnées en échange de renseignements. Trois des caractéristiques de la haute police dont nous avons précédemment discuté, soit la complémentation des lois existantes, l'exploitation du crime et le recrutement d'informateurs, sont donc partie prenante dans la question de l'infiltration<sup>14</sup>.

Bien que significatives, les connexions que nous avons établies jusqu'ici n'annoncent pas de façon univoque un mouvement de transition vers la haute police. Cependant, tous les pays occidentaux possèdent maintenant des centres qui procèdent à l'informatisation accélérée des renseignements criminels, ce qui décuple les pouvoirs d'*absorption* de l'information des forces policières. Ce fait nous apparaît d'une importance décisive.

Tony Bunyan (1976) a prédit qu'en 1979 au plus tard, le Centre informatique national de la police britannique (*British Police National Computer Unit*) compterait dans ses dossiers plus de 36 millions de noms et d'entrées, la plupart concernant des véhicules automobiles. En 1982, aux États-Unis, les dossiers criminels de plus de 36 millions de personnes étaient conservés sous forme de données informatiques (Slade et Biddle, 1982). C'est le FBI qui gère le Centre national de renseignements criminels (*National Crime Information Center* [NCIC]). Le Système expérimental d'analyse et de récupération des dossiers criminels (*Electronic Analysis and Retrieval of Criminal Histories*, Projet SEARCH) est une annexe permanente du NCIC (sous l'appellation de *Computerized Criminal Histories* — NCIC, ou NCIC-CCH) et contient 1,3 million de dossiers criminels. On pourrait multiplier les acronymes : par exemple, l'Agence de sécurité nationale des États-Unis (*National Security Agency* [NSA]) avait dressé sous l'appellation de MINARET une liste de surveillance des protestataires de la guerre du Vietnam. Au Canada, la GRC dirige le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et plusieurs provinces possèdent leur propre centre informatisé de renseignements sur le crime, tel que le Centre de renseignement policier du Québec (CRPQ). À la suite des attentats de septembre 2001, une agence du ministère américain de la Défense (*Defense Advanced Research Projects Agency* [DARPA] — Agence des projets de recherche avancée pour la défense) se propose de créer un « Big Brother » discret. Il s'agit du « Total Information

Awareness » (Vigilance Information Totale), qui se propose de mettre en réseau un nombre considérable de banque de données, appartenant tant à l'État qu'au secteur privé. Ce projet sera réalisé par des firmes privées pour le gouvernement des États-Unis. Comme il ne sera complété, au mieux, qu'en 2006, il est difficile de se prononcer sur ses conséquences.

On justifie l'établissement de tels centres de données informatisées par les besoins présumés en matière de répression du crime. Le point qui mérite véritablement d'être souligné, c'est que la débauche incontrôlée dans le stockage de renseignements criminels est susceptible de transformer la nature de l'action policière. Par la seule force de son poids, l'accumulation des renseignements criminels, dont l'envergure est peu ou prou réglementée par la loi, peut insensiblement mettre en place les prémisses d'une surveillance générale, ce qui réaliserait l'ambition la plus démesurée de la haute police.

Quelques auteurs minimisent l'importance de ces préoccupations. Kent Colton (1978) et Peter Manning (1988 ; 1992) estiment que l'on a exagéré l'efficacité de l'informatique dans le domaine de la police. Dans le même ordre d'idée, le numéro de septembre 1982 de la revue *Police Magazine* avait pour titre *Police and the Computer : Still Working Out the Glitches* (La police et l'ordinateur : on travaille encore à résoudre les problèmes techniques)<sup>15</sup>. D'autres auteurs prennent la défense du système qui se met en place. On peut distinguer à cet égard quatre lignes distinctes de défense.

- Selon Richard Morgan (1980, p. 164), les policiers s'accordent sur le fait que des renseignements sur les dissidents politiques ne devraient pas être recueillis au hasard et que toutes les activités de cueillette de renseignements devraient être liées à la *prévention* d'un crime précis. On constate malheureusement que dans la pratique, monter des dossiers à partir d'attitudes soupçonneuses débridées est un exercice auquel la police peut se livrer en toute impunité. De façon plus générale, nous dirons que la prévention du crime est une catégorie si large qu'elle autorise l'enregistrement d'à peu près n'importe quel type de renseignement. Le commissaire de la GRC Robert Simmonds a effectivement déclaré devant la Commission McDonald que *n'importe quel* renseignement conservé dans les banques de données gouvernementales pouvait se révéler crucial en cas d'urgence : par exemple, la police

pourrait rechercher le dossier médical d'un pirate de l'air afin d'y trouver des indices sur son profil psychologique (Vastel, 1981). Lors d'une entrevue accordée à un journal, Simmonds a réclamé que la loi accorde à la police un droit d'accès à toutes les banques de données fédérales. Il a ajouté que la police *trouverait de toute façon le moyen d'accéder à l'information dont elle avait besoin* et qu'en légalisant le processus, on rendrait seulement celui-ci moins coûteux et plus efficace (Préfontaine, 1980). Notre problème va donc beaucoup plus loin que l'emploi d'ordinateurs par la police.

- À l'instar des collègues qui ont contribué à l'ouvrage collectif de Lance Hoffman (1980), Alan Westin soutient que l'utilisation d'ordinateurs n'a « pas encore » conduit la police à « recueillir *plus* de renseignements personnels indiscrets ou confidentiels » (1980, p. 173 ; nous soulignons) que par le passé (les observations qui ont été formulées en 1982 dans la revue *Police Magazine*, comme celles de Colton [1978], se résument à un impatient « nous n'en sommes pas encore là »). Toutefois, comme l'a souligné la Commission d'examen de la protection de la vie privée des États-Unis (United States Privacy Protection Study Commission, 1977), les ordinateurs ne sont pas de simples entrepôts de données ; leur véritable potentiel repose sur la *mise en relation* de données déjà disponibles. L'envahissement de la vie privée ne se mesure pas uniquement par la profondeur de pénétration dans l'intimité personnelle, mais également par l'ampleur de l'information traitée. Bien entendu, les ordinateurs sont en eux-mêmes incapables d'intrusion ; toutefois, le prestige du traitement informatique peut transformer en un système de pseudo-connaissances les ragots des informateurs de police et les erreurs de saisie commises par des préposés à l'informatique inexpérimentés<sup>16</sup>.
- Jerome Daunt (1980, p. 191), un agent du FBI, soutient que les ordinateurs de la police ne conservent que ce qui relève du domaine public (le dossier criminel, soit la notoire « feuille de route »). En effet, dans la cause *Paul v. Davis* (1976), la Cour suprême des États-Unis a refusé d'étendre la protection gouvernementale de la vie privée à la diffusion de renseignements relevant de la justice pénale (pour la raison douteuse qu'une arrestation par la police ne serait guère une affaire privée). Cela signifie-t-il qu'une personne arrêtée sous une fausse

inculpation traînera toujours cette accusation dans un dossier accessible au public et pourrait demeurer captive « d'une prison informatique où tout crédit bancaire est impossible et tout emploi par avance refusé » (Katzenbach et Tomce, 1973, p. 65) ? Par ailleurs, la position de Daunt présuppose que toutes les données informatisées relèvent du domaine public, ce qui pourrait à la rigueur être vrai dans le cas de certains programmes informatiques du NCIC, mais est massivement faux en ce qui concerne les banques de données plus voraces des forces policières locales, qui établissent des listes de suspects<sup>17</sup> (ALERT : *Automated Law Enforcement Response Team* de Kansas City) et de présumés toxicomanes (IIS : *Identification and Intelligence System* de l'État de New York). Il existe un grand nombre de ces systèmes locaux aux États-Unis et au Canada. Qu'ils soient ou non enregistrés dans un ordinateur, les dossiers médicaux ne relèvent pas du domaine public ; pourtant la police demande l'accès légal à ces dossiers. La Commission d'enquête sur la confidentialité de l'information en matière de santé de l'Ontario (Ontario, 1980) a montré que la police avait largement eu accès aux dossiers médicaux gérés par des médecins-informateurs qui violaient ainsi leur serment professionnel.

- On pourrait invoquer les nombreuses législations sur la protection de la vie privée pour faire valoir que les lois nous protègent contre les atteintes à la vie privée. Toutefois, la Commission américaine d'études sur la protection de la vie privée a souligné que « le défaut de cette loi — le *US Privacy Act* de 1974 — de prendre en considération l'impact des progrès technologiques sur les libertés individuelles et la vie privée » (United States Privacy Protection Study Commission, 1977, p. 53) a sensiblement affaibli ses garanties. Cette même critique peut s'appliquer à la législation canadienne sur la protection de la vie privée. Le projet de loi C-43, qui se voulait en partie une loi sur la protection de la vie privée, a été adopté par le Parlement du Canada en juin 1982. Cette loi protège davantage les prérogatives de l'État quant à son accès aux renseignements personnels que le droit à la vie privée du citoyen. Elle n'a pas fait, depuis son adoption, l'objet d'amendements significatifs pour ce qui est de la protection de la vie privée des Canadiens.

Ainsi, il y a lieu de s'inquiéter que la police, dont le mandat est de protéger et de servir la collectivité, donne naissance à un monopole d'État

régnant sur une communauté artificielle qui ne serait plus qu'une double spectrale de données informatiques infiniment disponibles à la manipulation et au contrôle. Ce processus n'est sans doute pas plus délibéré que ne l'était la transformation, pour des raisons pratiques, des permis de conduire en cartes d'identité. Nous devons toutefois reconnaître, avec Christopher Pyle, qu'« une fois nées, les banques de données politiques semblent croître par les processus normaux d'accrétion bureaucratique » (1972, p. 103). Des choses en apparence inoffensives engendrent quelquefois des résultats imprévus et non voulus. La haute police est, en soi, moins un mal qu'une menace. Après tout, la France, qui maintient cette forme de police depuis plus de trois siècles, demeure toujours une démocratie vivante. La haute police ne manquera pas néanmoins de provoquer une érosion sensible (sinon grave) des libertés si elle demeure incontrôlée.

#### **HAUTE POLICE ET HAUTE REDEVABILITÉ**

Les enquêtes gouvernementales et les controverses publiques sur la police des activités politiques ont adopté une approche centrée sur la déviance policière. Celle-ci présuppose que les activités injustifiées de la police en ce domaine ne consistent qu'en des agressions effectives et illégales de policiers contre des citoyens au sein leur vie privée. Cette approche aborde le problème sous l'angle de la « basse police » ou police de droit commun. Ce faisant, elle rejette inconsciemment un autre modèle, plus approprié, du travail de la police en général et de la police politique en particulier. Cet autre point de vue met en évidence les similitudes et les recouvrements entre le travail spécifique de la police politique et le travail de la police en général. Les tendances actuelles, en particulier les avancées dans la technologie informatique, rendent l'attrait du modèle de la haute police plus irrésistible. Ces deux modèles entraînent des solutions différentes au problème du contrôle de la police et de ses ingérences inacceptables dans la vie politique.

Tout en refusant de céder à ce qu'on pourrait péjorativement appeler « la grande peur de l'informatique », nous n'en souhaitons pas moins souligner que la distinction juridique traditionnelle entre le privé et le public est en train de devenir socialement obsolète. Elle devrait être remplacée par une triple distinction entre ce qui ressort au domaine public, ce qui est enregistré dans les banques de données maintenues par divers

organismes et agences et ce qui demeure encore privé. L'ampleur des renseignements stockés dans cette zone intermédiaire incertaine qui se situe entre le domaine public et le domaine privé semble toujours augmenter au cours des ans et l'étendue de cette zone est en train d'empiéter sur les territoires limitrophes du public et du privé. Nous croyons que l'on devrait avoir le souci de ne pas laisser cette bande intermédiaire devenir une colonie de la police.

Comment peut-on y arriver ? La réponse la plus ordinaire est que l'on devrait mettre en place des mécanismes de contrôle de l'action policière et la soumettre ainsi à une forme d'obligation de rendre des comptes (de *redevabilité*). Le contrôle est toutefois un exercice qui ressemble fort à l'action policière. De la même façon qu'il existe deux modèles de police, ne pourrait-il pas y avoir deux paradigmes pour le contrôle de la police, à savoir le haut contrôle et le bas contrôle ? Nous croyons ainsi que l'adoption d'une approche centrée sur la déviance policière qui s'en remettrait à la poursuite devant les tribunaux des policiers ayant violé la loi, est l'exemple achevé d'une tentative futile de contrer les abus de la haute police par les moyens inadéquats du bas contrôle. On devrait donc se demander s'il ne se trouveraient pas certaines caractéristiques de la haute police qui pourraient servir à élaborer une stratégie de haut contrôle. Au moins deux de ses caractéristiques s'y prêteraient. Premièrement, la haute police n'est pas une entreprise ponctuelle ; elle se poursuit sans relâche et implique par conséquent une *continuité* systématique dans le temps. Deuxièmement, elle se concentre sur la prédiction d'événements futurs à partir d'un traitement de l'information ; ces prévisions ont pour fin de conjurer l'avènement de phénomènes indésirables par l'élaboration subséquente de politiques d'évitement.

Par conséquent, le haut contrôle nécessite d'abord une base institutionnelle *permanente* à partir de laquelle il peut être exercé de façon indépendante. Ainsi, en France, la Commission nationale sur l'informatique et les libertés (CNIL) a pour mandat explicite de veiller à ce qu'aucune application de la technologie informatique ne porte atteinte aux libertés civiles. Ensuite, la somme des données que nous possédons présentement sur la haute police doit être transformée en un ensemble cohérent de connaissances nous permettant d'agir efficacement pour prévenir ce qui menace la société ouverte.

Mais encore une fois, qu'est-ce qui nous incitera à agir dans ce sens ? Peut-être rien de moins qu'une conversion idéologique qui nous ferait réaliser combien nous sommes devenus vulnérables. Il est consternant de voir la façon dont nous sommes présentement influencés par la psychologie des profondeurs, qui conçoit l'esprit humain comme une sorte de banque intérieure de données. Cette machine intérieure, enfouie au plus profond de nous-mêmes, est réputée si difficile d'accès que seul un expert en psychologie peut extraire quelques-uns de ses secrets refoulés. Cette idéologie de l'intériorité nous apparaît complètement désuète en raison des changements qui se produisent de façon incontrôlée dans la société. En tant que sujets humains, nous sommes la cible d'un processus d'objectivation qui nous transforme en un ensemble de traces qu'on peut indéfiniment extraire pour les projeter à l'extérieur. Il est donc trop tard pour sauver le peu de ce qui nous restait à l'intérieur ; il s'agit maintenant de se préoccuper du statut de ce dont nous sommes quotidiennement vidés.

TABLEAU 10. La haute police — synthèse

	Basse police	Haute police
<b>Genèse</b>	Peel, Londres, 1829	d'Argenson, Paris, 1697-1715
<b>Modèle intuitif</b>	police criminelle traditionnelle	police politique : les SRS
<b>But</b>	répression du crime et suppression des signes visibles du désordre	maintien des rapports de domination
<b>Spécificité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opérations en théorie respectueuses de la légalité</li> <li>- forte exigence de reddition de comptes</li> <li>- répond à un législateur indépendant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opérations incompatibles avec l'esprit sinon la lettre de la loi</li> <li>- faible exigence de reddition de comptes</li> <li>- opère par décret et développe ses propres règles</li> </ul>
<b>Relation au crime</b>	doit être, au regard de la loi, réprimé	élément stratégique qui peut être exploité au sein d'un rapport de forces
<b>Moyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dissuasion par la visibilité policière</li> <li>- enquête judiciaires et renseignement criminel</li> <li>- recrutement de témoins protégés (délateurs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intimidation par le secret</li> <li>- le renseignement général</li> <li>- déstabilisation par l'infiltration clandestine</li> </ul>

<b>Difficulté</b>	différencier déviance de mœurs et prédation criminelle	différencier dissidence légitime, subversion criminelle et terrorisme violent
<b>Évolution</b>	en voie de rapprochement vers la haute police à travers la lutte contre la criminalité organisée et l'utilisation de la technologie	en expansion rapide due à l'explosion de la criminalité de réseau et de technologie de l'information
<b>Abus appréhendés</b>	brutalité et corruption	absorption de l'État par la police = État policier
<b>Solution typique d'un problème</b>	arrestation et poursuite des responsables devant les tribunaux	surveillance, manipulation et au besoin rafles conduisant à la détention préventive
<b>Conséquence</b>	ignorance des facteurs systémiques	conflit avec la police judiciaire
<b>Effet à long terme</b>	érosion de la vie privée ↔ disparition de la vie privée	

## Notes

Une version préliminaire de ce chapitre a été initialement publiée en anglais sous le titre de « High Policing and Low Policing : Remarks About the Policing of Political Activities », dans *Social Problems*, vol. 30, n° 5, 1983, p. 507-590. Il est inédit en français. L'auteur en a fait la traduction et la mise à jour.

1. Aux États-Unis, l'approche centrée sur la déviance policière est illustrée dans les ouvrages théoriques de Nelson Blackstock (1976), Frank Donner (1980 ; 1990), Gill (1994), Morton Halperin, Jerry Berman, Robert Borosage et Christine Marwick (1979), Richard E. Morgan (1980), Ford Rowan (1978), Athan Theoharis (1978), Theoharis et Cox (1989) et David Wise (1979). Cette approche est également reprise par la plupart des collaborateurs de Berman et Halperin (1975), de Robert Borosage et John Marks (1976), de Tyrus Fain (1977), de Howard Frazier (1978) et de la *Columbia Human Rights Law Review* (1973). Pour le Canada, voir Lorne Brown et Caroline Brown (1978), Robert Dion (1979), Fournier et coll. (1978), Edward Mann et John Lee (1979), John Sawatsky (1980) et Clifford Shearing (1981). Puisque le service de sécurité de la GRC a été aboli en 1984 et remplacé par le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS), on a cessé de publier des ouvrages sur les abus de pouvoir auxquels il s'est livré. Par contre, la même approche a été appliquée à des ouvrages sur le SCRS. Voir en particulier Richard Cléroux (1990 ; 1993) et Normand Lester (1998). L'ouvrage récent d'Hélène L'Heuillet (2001) constitue une exception notable à cette tradition d'insistance sur la déviance.
2. Pour une description détaillée de l'aseptisation du langage, voir Mann et Lee (1979) et Brodeur (1981). Mann et Lee ont forgé l'expression de « blanchiment du langage » (*laundered language*) pour décrire ce processus. L'exemple le plus

célèbre d'une telle aseptisation est peut-être le remplacement du terme « assassinat » par l'expression « mise à terme avec préjudice extrême » (*assassination par termination with extreme prejudice*).

3. Il n'est pas dépourvu d'ironie qu'en dépit de leur contenu identique, les recommandations des Commissions royales d'enquête Mackenzie et McDonald aient reposé sur des motifs carrément opposés. Le commissaire Mackenzie voulait amputer la GRC de son Service de sécurité parce qu'il croyait que le manque de respect pour les lois du Service était incompatible avec l'image sans tache que devait projeter la GRC. Le volume 2 du Rapport McDonald (Canada, 1981a, partie 6, chapitre 3) a soutenu que le poids des mauvaises habitudes au sein même de la GRC était tel qu'il rendait impossible toute réforme appréciable du service de sécurité si celui-ci demeurait sous l'autorité de la GRC.
4. Au cours des audiences de la commission d'enquête dont nous avons été le directeur de recherche, il a été révélé qu'un membre pur et dur de l'une des principales organisations gauchistes du Québec — En lutte — était en réalité un informateur de police. Cette organisation s'est résolue à se dissoudre elle-même dans les mois qui ont suivi la publication du rapport de la commission, qui a établi au-delà de tout doute que cette personne était bel et bien un informateur au service de la police.
5. Un *informateur* fournit régulièrement des renseignements à la police, en échange de différentes formes de gratifications. Une *source* de la police est toute personne qui lui communique des renseignements sans rien exiger en échange. Ce peut être, par exemple, le témoin indigné d'un crime ou une personne que le crime scandalise.
6. Le terme « origines modernes » doit être souligné ici. Les fonctions de police remontent au début de l'antiquité. Selon Oscar Jacob (1979), des esclaves publics appartenant à l'État étaient utilisés comme force policière dans la Grèce antique. La modernité est généralement datée à partir du XVII<sup>e</sup> siècle.
7. Le qualificatif « préventive » ne vise pas ici à distinguer un type de police d'un autre. Aux yeux des réformateurs anglais du XIX<sup>e</sup> siècle, la police était conçue en soi comme une alternative à l'action des tribunaux, chargés jusque-là de maintenir la loi et l'ordre. Or, la sévérité des châtiments était à cet égard d'une inefficacité notoire en Angleterre. Ainsi, *n'importe quel type de police* (même la plus répressive) serait quand même apparue préventive. En d'autres termes, la police préventive de Peel était essentiellement perçue comme une police *de dissuasion* (de prévention générale).
8. Une des tâches initiales de la police française était de veiller à ce que la ville de Paris soit suffisamment approvisionnée en vivres, afin de prévenir les émeutes.
9. Thomas Mathiesen emploie l'expression « l'État qui absorbe » (*the absorbent State*) (1980, p. 277) dans un sens analogue à celui que nous prêtons à « police d'absorption ».
10. Les lettres de Joseph Fouché, ministre de la police de Napoléon, jettent un éclairage particulièrement révélateur sur la nature de la haute police. Fouché a écrit en 1816 au duc de Wellington que la police était une magistrature politique qui, en plus de ses fonctions spéciales, devait coopérer par des méthodes peut-être irré-

gulières, mais justes, légitimes et bienveillantes, à accroître « l'efficacité de toute mesure de gouvernement » (cité dans Radzinowicz, 1956, p. 555 ; c'est nous qui soulignons).

11. Encore une fois, Fouché montre qu'il y avait continuité dans la haute police française avant et après la Révolution de 1789. Dans une lettre à Napoléon, il a écrit que la police, telle qu'il la concevait, devrait être établie avec la mission d'anticiper et de prévenir les infractions et pour leur faire échec et les empêcher, « même si elles n'ont pas été prévues par la loi » (cité dans Radzinowicz, 1956, p. 566 ; c'est moi qui souligne). Dans la mesure où les auteurs potentiels de ces « infractions » sans statut juridique seraient privés d'une manière ou d'une autre de leur liberté (par exemple, arrêtés), cette conception viole la maxime fondamentale de droit qui s'énonce dans la formule latine *nulle poena sine lege*.
12. Donnant suite aux recommandations de la commission McDonald, le gouvernement fédéral a créé en 1984 le Service canadien de renseignement de sécurité. La loi instituant ce service en précise le mandat. Depuis la fin de la guerre froide, ce mandat a besoin d'être mis à jour. Le Service se livre à cette opération sans consultation extérieure (Brodeur, 1997). Ajoutons que le gouvernement s'est longtemps gardé de légiférer sur la puissance montante dans le monde du renseignement de sécurité, le Comité sur la sécurité des télécommunications. En dépit des appels répétés du Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications depuis 1997, le gouvernement s'est abstenu d'encadrer l'action du CST par une législation (Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, 1998, p. 13). Il aura fallu les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis pour que le gouvernement se décide enfin à proclamer une loi sur le CST. Il en a profité pour étendre considérablement ses pouvoirs. Voir Brodeur et coll., 2003.
13. Frank Donner affirme que quelque 37 000 informateurs rémunérés ont été mis à contribution par le FBI de 1940 à 1978, cette évaluation étant considérée « conservatrice » (1980, p. 137). Les Rapports Keable et McDonald contiennent des descriptions détaillées de l'emploi d'informateurs par la police (Québec, 1981).
14. L'exacerbation de l'insécurité par la diffusion de rumeurs est également une caractéristique marquante du recours à des informateurs par la police. Le Rapport Keable cite un document de la GRC sur les tactiques antisubversives, qui affirme : « Nous avons conjuré la renaissance souvent évoquée du FLQ (Front de libération du Québec) en 1971 par un simple retournement de nos politiques antérieures — retournement inspiré des théories du Dr Gustav Morf et autres sur la dynamique de groupe des associations secrètes. Au lieu de stocker nos renseignements, nous les avons distribués à des personnes que notre psychologue considérait comme particulièrement impressionnables parmi les membres de cellules en émergence. Les cellules en question, surestimant l'étendue de nos connaissances à leur sujet, se sont dissoutes comme par magie » (cité dans Québec, 1981, p. 250).
15. Un article de Daniel Rosen dans ce numéro de *Police Magazine* est intitulé « Police And the Computer : The Revolution That Never Happened » (« La police et l'ordinateur : la révolution qui n'a jamais eu lieu » ; [Rosen, 1982]). Paradoxalement, on

trouve le même constat en 2002. Voir « Hard questions about software », (article non signé), *Law Enforcement News*, vol. 28, n° 586, 2002, p. 1 et 10.

16. Margot Slade et Wayne Biddle (1982) mentionnent que le Bureau américain de l'évaluation de la technologie (*Office of Technology Assessment*) a constaté, après examen d'un échantillon de dossiers criminels informatisés du FBI, que près de la moitié des dossiers comportaient des erreurs ou étaient incomplets.
17. Selon Albrecht Funk et Falco Werkentin (1978), la police allemande recueille des données sur des personnes considérées comme des « quasi-suspects » (*verdachtnähe*).

*Page laissée blanche*

# 8

## **BLEUS ET GRIS : L'ALLIANCE MÉFIANTE**

### **L'EXPANSION DE LA HAUTE POLICE**

Plusieurs auteurs ont déjà affirmé que les forces policières publiques ne détenaient plus le monopole de l'activité de police dans les sociétés modernes (Bayley et Shearing, 1996 ; Johnston, 1992a ; 1998 ; Reiner, 1992a ; 1994). Leur argumentation est généralement fondée sur le constat que de plus en plus ce sont des entreprises privées qui assurent notre sécurité. En réalité, avec ses gardiens et sa technologie avancée de surveillance, l'industrie de la sécurité privée se substitue davantage à la police traditionnelle qui patrouille les espaces publics en tenue, qu'elle ne remplace les enquêteurs qui assurent la police judiciaire. Il existe bien sûr des enquêteurs privés, mais dans la majorité des cas ceux-ci œuvrent dans des champs bien déterminés et ne sont que rarement perçus comme des éléments qui entament le monopole policier de l'enquête criminelle.

La véritable remise en question de l'exclusivité policière en matière d'enquête provient d'ailleurs. Pour commencer, nous ne mentionnerons qu'au passage le rôle des forces armées dans les enquêtes sur certains crimes contre l'humanité. Bien qu'elle ait un large appui dans l'opinion publique, la procédure d'identification et d'arrestation de responsables de génocides, de « nettoyages ethniques » et de crimes de guerre contre des populations civiles en est à ses premiers balbutiements, comme le

démontrent les difficultés auxquelles les tribunaux pénaux internationaux doivent faire face. On ne sait même pas, à l'heure actuelle, qui doit assumer la responsabilité de présenter les suspects devant les tribunaux internationaux, les militaires n'exerçant ces fonctions de police qu'avec réticence.

Il existe cependant un autre type d'organisation qui pourrait bien commencer à concurrencer les organisations de police conventionnelles dans le domaine de l'investigation de crimes majeurs : il s'agit des différents SRS. Ceux-ci ont longtemps été actifs dans la répression de la violence à motifs politiques, idéologiques ou religieux, à savoir le terrorisme. Au Canada, il existe deux agences fédérales censées travailler de concert dans la prévention et la répression du terrorisme. La première est le SCRS, qui est, comme on l'a vu au chapitre précédent, une agence civile de renseignement de sécurité, et l'autre est la GRC, un organisme de police national<sup>1</sup>. Cependant, d'après l'ensemble de la recherche et des rapports de presse, ces deux agences agissent autant comme des compétiteurs que comme des partenaires. Comme nous le verrons, la situation canadienne est loin de faire exception sur ce point. (Farson, 1990 ; Cléroux, 1990 ; Lester, 1998)

Ce chapitre fait l'analyse de l'implication des SRS de plusieurs pays occidentaux — ce que nous avons désigné dans le chapitre précédent comme la haute police — dans des activités qui ont longtemps été la chasse gardée de la police judiciaire traditionnelle, c'est-à-dire la lutte contre la criminalité de droit commun, sans motif politique ou idéologique. Nous procéderons en trois temps : premièrement, nous décrirons les tendances qui émergent dans l'activité de police (*policing*), dans l'évolution des sociétés et dans celle de la conjoncture politique, en examinant dans quelle mesure ces développements fondent l'affirmation d'un nouveau rôle des SRS dans le champ de la basse police. Deuxièmement, nous évaluerons l'importance effective de l'investissement de ces services dans certaines activités d'enquête criminelle, à l'heure actuelle. Finalement, nous présenterons un pronostic sur la nature et l'ampleur de cet investissement dans le futur.

### TENDANCES ET THÉORIES

Parmi les nombreuses tendances qui peuvent avoir un effet sur les activités policières, il y en a deux qui méritent une attention particulière. La

première est de nature sociologique. Nous éviterons le jargon du postmodernisme et redirons simplement ce qui est devenu une évidence : nous sommes entrés dans l'« ère de l'information »<sup>2</sup>. Cette tendance a pour résultat que l'activité de police est de plus en plus conçue comme reposant sur la production de renseignements. Formulant une généralisation audacieuse, Ericson et Haggerty sont allés jusqu'à définir le policier comme un « travailleur du savoir » (*knowledge worker*) (1997, p. 21), risquant ainsi de diluer le caractère spécifique du travail policier. En effet, outre les policiers, il existe un nombre élevé de professionnels que l'on serait justifié de décrire comme des « travailleurs du savoir ». La position d'Ericson et Haggerty n'en constitue pas moins une analyse perspicace d'une partie de plus en plus importante du travail de la police.

La seconde tendance — il s'agit, au vrai d'un fait, qui a déterminé une tendance — n'est pas moins présente dans la littérature spécialisée et dans les médias d'information : il s'agit de la fin de la Guerre froide, au sujet de laquelle tout scepticisme belliqueux devrait maintenant s'être dissipé. L'effondrement du rideau de fer a eu pour conséquence de faire disparaître une des principales raisons d'être de certains SRS, comme la CIA aux États-Unis, le SCRS au Canada, la Direction de la surveillance du territoire (DST) et la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) en France, et les MI5 et MI6 (*Military Intelligence 5 et 6*) au Royaume-Uni : endiguer l'expansion de l'Union soviétique et de ses satellites. À cet égard, plusieurs livres et rapports qui critiquent durement la performance de ces services et vont jusqu'à douter de leur utilité, ont été publiés depuis 1989 (Bissel et coll., 1997 ; United States Congress, 1997). Autant la presse<sup>3</sup> que les experts des milieux du renseignement semblent s'entendre sur l'idée que l'ensemble des SRS traverse aujourd'hui une crise profonde — certains allant même jusqu'à réclamer leur abolition (Draper, 1997 ; Weiner, 1995).

Ces deux tendances sont exploitées de concert dans l'argumentaire suivant : si, d'une part, on affirme que le renseignement doit être le nouveau moteur de la police et si, d'autre part, on remet en cause la pertinence d'une partie importante du mandat traditionnel des SRS, il semble évident qu'il serait opportun de réinvestir l'expertise de ces derniers en matière de renseignement dans la lutte contre la criminalité. L'idée que l'expérience des SRS en cueillette et analyse de l'information devrait être mise à profit en matière d'enquête criminelle est également justifiée par la

nature *transnationale* de certains crimes, au premier chef, le blanchiment de l'argent. Certains auteurs alarmistes ont même suggéré que le crime organisé transnational avait tout simplement pris la place du communisme comme principale menace sécuritaire à l'échelle mondiale (Nicaso et Lamothe, 1995 ; Sterling, 1990 ; 1994). Ayant adopté les principes de l'économie de marché, les pays de l'ancien bloc soviétique ont tenu un raisonnement similaire, plaçant leurs puissantes *mafiyas* dans le collimateur de leurs SRS.

Cependant, comme Robin Naylor (1995) l'a démontré, la simple substitution de la lutte contre le crime organisé à la Guerre froide exagère la capacité des mafias de nuire et, ce qui est plus grave, révèle une mauvaise compréhension de leurs ambitions. Il y a une différence fondamentale entre corrompre un fonctionnaire pour obtenir sa complaisance et vouloir carrément le remplacer dans toutes ses fonctions. Par exemple, s'il peut être profitable à des organisations criminelles d'acheter la tolérance de la police ou des tribunaux, il n'y a toutefois aucun intérêt pour elles à se substituer aux forces de police ou au système pénal comme tels et d'ambitionner de remplir leurs fonctions, ce qui ne manquerait pas de leur conférer une visibilité qu'elles tentent par principe d'éviter. Il est donc trop simple de concevoir la lutte contre le crime organisé comme la poursuite de la guerre froide avec les mêmes moyens, mais contre d'autres cibles. Ceci étant admis, on aurait tort de s'abstenir de réfléchir aux recoupements manifestes entre, d'une part, l'activité des forces de police et celle des SRS et, d'autre part, la sécurité intérieure et la sécurité extérieure. Il semble que ces interfaces, du moins en ce qui concerne le rôle potentiel des SRS dans le champ de l'enquête criminelle, soient de quatre types<sup>4</sup>.

### **Les nouvelles formes de terrorisme**

La lutte contre le terrorisme est au cœur du mandat des SRS dans tous les pays. Selon les statistiques du ministère des Affaires étrangères des États-Unis, les incidents reliés au terrorisme international ont décliné de 54 % de 1987<sup>5</sup> à 1998. Cependant, le terrorisme a effectué un retour aussi spectaculaire que dévastateur avec les attentats de l'extrême-droite à Oklahoma City et, surtout, avec les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center et contre le Pentagone. Le terrorisme international

a jusqu'ici été conçu comme une criminalité poursuivant des fins politiques. Le terrorisme palestinien continue de correspondre à ce modèle. De nouvelles formes du terrorisme constituent cependant une nébuleuse d'une violence extrême, à laquelle il est difficile d'assigner des motivations univoques. Y sont regroupées la violence des milices racistes, celle des militants contre l'avortement et de certains défenseurs des droits des animaux ; on y trouve également des meurtres à grande échelle, perpétrés par des sectes religieuses, comme la secte japonaise Aum Shinrikyo. En général, les experts s'entendent sur le fait que ces crimes sont différents de la masse des infractions de droit commun, sans être toutefois accompagnés des revendications politiques typiques du terrorisme classique (Kelly et Maghan, 1998). Le « narcoterrorisme » et les autres formes de violence criminelle organisée tombent dans une catégorie intermédiaire : leur motif est pécuniaire, mais leur moyen est le même que celui du terrorisme : provoquer la terreur générale au sein de la population et de l'appareil d'État (par exemple, en Colombie).

De toutes les formes de terrorisme, celle qui se revendique de l'Islam est à l'heure actuelle la plus obsédante. Il est toutefois capital de reconnaître que les manifestations de ce terrorisme sont hétérogènes : elles s'étendent des attentats du groupe Al-Qaida suscités par l'intégrisme religieux le plus intransigeant, au terrorisme politique pratiqué par les factions palestiniennes comme le Hamas, en passant par les *fatwas* prononcées en Iran contre un écrivain irrévérencieux (Salman Rushdie) et, au Nigeria, contre une journaliste de mode qui a affirmé, en novembre 2002, que le prophète Mahomet aurait pu choisir sa femme parmi les candidates au titre de Miss Monde. À cause de cette diversité apparemment irréductible, les explications du phénomène qui ont été proposées forment un véritable éventail de ce qui est concevable et où se trouvent, aux deux extrémités, le conflit de civilisation (Huntingdon, 1997) et le nihilisme (Glucksman, 2002).

### **Le prototerrorisme**

Nous utilisons cette expression pour désigner tous les actes visant à appuyer le terrorisme en tant que tel : trafic d'armes, de matériel explosif et de substances dangereuses, incluant par exemple les tentatives de subtiliser des ogives nucléaires sur le territoire de l'ex-URSS.

Les substances dangereuses sont d'un intérêt tout particulier de nos jours. On peut les classer en trois catégories : les substances radioactives, les agents chimiques et les agents biologiques. On trouve dans la catégorie des substances radioactives des matières fissiles pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires (uranium 235, plutonium 239) et d'autres substances qui, bien que non fissiles, pourraient être utilisées par des terroristes pour leur radioactivité (césium 137, strontium 90 et cobalt 60), sans compter les déchets radioactifs<sup>6</sup> (Joutsen, 1998, p. 235). Depuis la fin de la guerre froide les réacteurs nucléaires, les usines de transformation des matériaux et les arsenaux d'armes de destruction massive ne sont plus aussi bien protégés qu'ils l'étaient, surtout dans la Fédération russe. Cette situation est la source de l'appréhension que des groupes terroristes pourraient trouver des armes nucléaires ou du matériel nucléaire militaire sur le marché noir, appréhension qui a maintenant l'intensité d'une paranoïa.

Les agents chimiques datent de la Première Guerre mondiale et depuis, d'immenses quantités de poisons variés ont été emmagasinées par plusieurs pays. Par exemple, le sarin, le soman et le tabun, mis au point, produits et accumulés par l'Allemagne avant la fin de la Deuxième Guerre mondiale (Stock et Lohs, 1997, p. 25).

Les armes biologiques sont constituées de micro-organismes variés et de virus qui ont été adaptés pour servir d'armements. Elles causent des maladies et la mort chez les plantes, les animaux et les humains, à grande échelle. Leurs proches parents, les toxines à usage militaire, sont des composés chimiques pouvant causer l'infirmité ou la mort, adaptés pour l'utilisation stratégique (Geissler et Haynes, 1991, p. 3).

La menace posée par ces armes s'est tragiquement révélée bien réelle à Tokyo, en mars 1995, alors que des membres de la secte Aum Shinrikyo avaient répandu du gaz neurologique sarin dans le métro, tuant 12 passagers et en blessant plus de 5 000 (Cole, 1997, p. 151-161). Cet attentat aurait pu faire un nombre de victimes beaucoup plus considérable si les membres de la secte avaient mieux su comment répandre le sarin. Le terrorisme étant la stratégie du plus faible, l'armement biologique pourrait bien devenir son instrument de prédilection. En effet, déjà en 1969 un comité des Nations Unies nous apprenait que « pour une opération à grande échelle contre une population civile, chaque victime (*casualty*) pourrait coûter environ 2 000 \$ par kilomètre carré si on utilisait des explosifs conventionnels, 800 \$ avec le nucléaire, 600 \$ avec des

agents neurologiques et moins de 1 \$ avec des armes biologiques » (cité dans Livingstone et Douglas, 1984, p. 7).

### **Espionnage et contre-espionnage**

Ces deux champs d'activité sont également au cœur des opérations de la plupart des SRS. Comme nous le verrons plus loin, il est probable qu'on trouve dans ce secteur le vrai substitut de la guerre froide. Comme la concurrence sur les marchés se rapproche lentement de la guerre économique, les SRS se trouvent de plus en plus souvent impliqués dans des activités de renseignement et de contre-espionnage économiques. Ces opérations ne sont pas directement liées à l'activité de police, bien que la prévention du vol de propriété intellectuelle, implicite dans le concept de contre-espionnage économique, relève directement de l'application de la loi. La cueillette offensive de renseignements économiques ne relève qu'indirectement de la police. Ce type d'opération peut toutefois permettre de résoudre des crimes économiques comme la contrebande, le blanchiment de l'argent, la contrefaçon de devises, les transferts illégaux de technologie et la corruption d'officiels (par exemple, un chargé de mission révélant contre récompense la stratégie de son pays dans des négociations commerciales).

### **L'immigration illégale**

Le filtrage des demandes d'immigration et des réfugiés politiques fait partie du mandat des SRS de plusieurs pays. Au Canada, le SCRS est explicitement mandaté par la loi de conseiller le ministre en matière de demandes d'asile, d'immigration, de visas et de citoyenneté (SCRS, 1997, partie IV). Le trafic massif d'immigrants illégaux est en voie de rapporter plus au crime organisé que celui des stupéfiants. Depuis que l'on sait que les attentats du 11 septembre 2001 ont été préparés dans des communautés d'immigrés (en particulier, à Hambourg, en Allemagne), la lutte contre l'immigration illégale ou hostile est devenue une préoccupation majeure des gouvernements occidentaux. Dans le cadre de telles activités, on peut donc prévoir qu'un service de renseignements va recueillir de l'information sur les réseaux du crime organisé qui se spécialisent dans ce genre de trafic.

Dans cette présentation de quelques points de contact entre l'activité de police, l'application de la loi pénale et les renseignements de sécurité, nous nous sommes limité à des activités qui ont toujours été considérées comme relevant clairement des SRS (l'antiterrorisme, l'espionnage et le contre-espionnage, la surveillance des étrangers sur le territoire national). Dans les faits, l'intersection entre les renseignements policiers et les renseignements de sécurité est potentiellement bien plus importante, surtout si on tient compte de nouvelles formes de criminalité — par exemple, le cybercrime (Barrett, 1997) — contre lesquelles les SRS pourraient bien être plus efficaces que les organisations policières, grâce à leur plus grande expertise en cueillette et analyse de l'information. Nous reviendrons sur ce point dans la dernière partie de ce chapitre.

Il ne semble pas déraisonnable d'anticiper que les SRS s'appuieront sur leur mandat pour revendiquer un rôle de plus en plus important dans l'activité de police. Il faut toutefois se garder de croire que les SRS se réinventeront un ennemi *unique* comme au temps de la guerre froide, bien que la conjoncture actuelle de la « guerre contre le terrorisme » se prête à cette substitution globale. Dans la prochaine partie, nous tenterons d'évaluer l'importance actuelle de l'activité des SRS dans le domaine de l'application de la loi pénale et jusqu'à quel point ceux-ci coopèrent avec les organismes policiers (ou sont en concurrence avec eux).

### **L'INVESTISSEMENT ACTUEL DES SRS DANS L'APPLICATION DE LA LOI**

Tenter de mesurer l'implication des SRS dans l'activité de police est une tâche ardue. Premièrement, ces organismes opèrent sous le voile du secret, puisque la plupart des pays protègent la confidentialité de leurs opérations sous diverses formes du « secret de la défense ». Par exemple, contrairement aux policiers, les membres des SRS ne témoignent presque jamais en public devant les tribunaux, aggravant ainsi la difficulté d'évaluer leur rôle dans l'application des lois, au sens étroit du terme. La plupart des sources qui nous sont accessibles sont donc incomplètes ou ne se réfèrent aux opérations que de façon oblique. C'est notamment le cas des rapports officiels produits par ces services.

En deuxième lieu, la supposée fin de la guerre froide est arrivée au début des années 1990 et demeure, du point de vue historique, un événement relativement récent. Or, même quand elles ne sont pas militaires ou paramilitaires, les agences de renseignements constituent des institutions

conservatrices, lentes à s'adapter au changement. Il est donc probable que leur investissement dans des activités d'application de la loi soit encore davantage de l'ordre du projet que de la réalité. Les attentats du 11 septembre ont compliqué la situation davantage.

Enfin, reste la question méthodologique de la validité d'affirmations générales sur des institutions qui risquent de différer considérablement d'un pays à l'autre — même si leurs fonctions se ressemblent. Par exemple, la France possède un service de renseignements entièrement intégré à la Police nationale ; ce service, les Renseignements généraux, a de tout temps participé à des activités ordinaires de police, surtout en ce qui a trait à la régulation des jeux et paris. Malgré ces réserves invitant à la prudence dans nos conclusions, nous allons poursuivre notre examen.

Le thème de ce chapitre — la convergence entre les forces policières et les SRS, entre haute et basse polices — s'est d'abord ébauché lors de deux conférences qui se sont déroulées en Suède, en 1997 et 1998. Les idées qui sont exprimées dans ce chapitre étaient donc en gestation avant les attentats du 11 septembre 2001. Nous profilerons ces idées sur l'horizon de ces attentats chaque fois que nous l'estimerons opportun. Il est cependant trop tôt pour faire l'analyse complète de la signification de ces attentats sur le monde de la sécurité, parce que leurs conséquences sur les institutions policières sont encore en grande partie à venir, puisque plusieurs commissions d'enquête se penchent à l'heure actuelle sur la communauté du renseignement aux États-Unis.

Les conférences de Suède ont réuni des experts internationaux et avaient pour but d'explorer l'évolution des SRS en Europe et en Amérique du Nord. Des communications présentées en 1998 ont fait état de la situation en Allemagne, en Belgique, au Canada, en Espagne, en Estonie, en France, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Pologne, au Royaume-Uni et en Suède. Les cas des États-Unis, de la Finlande, de la Norvège et de la Suisse avaient été traités lors de la conférence de l'année précédente.

L'ensemble des intervenants s'est accordé pour dire que les SRS étudiés s'étaient tous engagés dans la lutte contre le crime organisé ou s'apprêtaient à le faire. Ce consensus imprévu parmi tous ces chercheurs ne prouve pas, en lui-même, que les SRS se réorganisent en vue de s'engager dans des activités de police et d'application de la loi pénale. Cependant, on y trouve clairement un indice de l'existence d'un phénomène important qui mérite de faire l'objet d'investigations plus poussées. Nous

appuyant sur nos propres recherches, ainsi que sur celles de nos collègues présents à ces conférences, nous croyons pouvoir montrer que le consensus qui s'est dégagé de ces travaux n'était pas fortuit, mais fondé sur des preuves documentaires solides. Il est inutile de préciser que nous ne pourrions passer en revue l'ensemble des pays que nous venons de mentionner. Nous nous pencherons sur les faits les plus significatifs.

### **Le renseignement, la sécurité économique et la criminalité**

Il est désormais clair que la « santé économique » fait partie de la définition de la sécurité nationale dans toutes les démocraties occidentales, ainsi qu'au Japon. En France, le ministère de l'Intérieur a créé, au début des années 1990, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), qui publie une revue intitulée *Les cahiers de la sécurité intérieure*. En 1997, un numéro spécial des *Cahiers*, portant sur le renseignement, comportait dans une première section un certain nombre d'articles provenant de divers SRS français (IHESI, 1997). Comme plusieurs de ces articles n'étaient pas signés, mais attribués à un officiel du service, ils peuvent être considérés comme représentatifs de la position institutionnelle de l'agence dont ils proviennent. Or, tous les articles — et en particulier ceux qui provenaient des deux principaux SRS, la DST et la DGSE — présentent explicitement les questions de sécurité économique comme faisant partie intégrante de la sécurité intérieure française (IHESI, 1997, p. 21, 24 et 40). La situation est analogue au Royaume-Uni, où la « santé économique » de la nation forme un élément essentiel de la sécurité nationale. Comme le remarque Peter Gill, l'« espionnage » traditionnel des puissances étrangères est désormais remplacé par un effort interne de protéger le pays contre les interventions étrangères menaçant sa santé économique (1998, p. 8-10). Au Canada, le SCRS a mis sur pied, en 1993, la sous-section des Questions de sécurité économique et de la prolifération (des armes) (QSEP) pour les mêmes raisons.

Les ramifications des questions de sécurité économique dans la sphère du droit criminel sont reconnues en France, particulièrement en ce qui a trait au blanchiment de l'argent (IHESI, 1997, p. 40 ; voir également Martre, 1994 et Pichot-Duclos, 1993). La situation est la même au Canada, comme le démontre une partie d'un rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), où il est question de

la sous-section QSEP au sein du SCRS : « Ainsi, la QSEP a enquêté sur plusieurs incidents qui, à notre avis, n'ont aucun lien prouvable avec un gouvernement étranger, dont des activités avant tout criminelles » (CSARS, 1997, p. 14). M. Evan Potter, un des principaux experts canadiens en matière de sécurité économique, reconnaît aussi volontiers l'importante intersection entre le contre-espionnage économique et l'application de la loi pénale (Potter, 1998, p. 28).

### **Le crime organisé**

La connexion entre l'activité policière et le renseignement de sécurité ne passe pas uniquement par la protection de la santé économique. Dans le cas de la criminalité organisée, l'engagement des SRS est souvent encouragé ou carrément dicté par la loi. Ceci est le cas de l'Allemagne, par exemple. En 1994, le Parlement fédéral (*Bundestag*) a officiellement autorisé le service fédéral de renseignement à inclure le trafic de stupéfiants dans ses activités de surveillance électronique. En 1995, le *Land* de Bavière a autorisé le Bureau allemand pour la protection de la constitution (*Verfassungschutzamt*), un service de sécurité nationale, à se pencher sur le crime organisé (Busch, 1997, p. 279-281). Au Royaume-Uni, Mme Stella Rimington, alors directrice du MI5 (service de sécurité intérieure), annonçait dans une conférence publique, en 1995, que son service se préparait à s'engager de plus en plus dans la lutte contre le crime organisé — bien qu'elle l'ait nié deux ans plus tôt (Gill, 2003, p. 278 ; voir également United Kingdom, 1995 et Urban, 1996, p. 281-285).

### **Les anciens pays du bloc soviétique**

La situation dans les anciens satellites communistes est unique. Là-bas, le besoin des SRS de se trouver une nouvelle mission a été confronté à un déficit spectaculaire de légitimité, ces organismes ayant été impliqués dans d'innombrables et de très graves violations des droits de la personne (Rosenberg, 1995). De plus, le problème du crime organisé s'y manifeste avec une telle urgence qu'il semble requérir la participation de toutes les « forces de l'ordre » disponibles. Au regard de cette menace, on n'a pas eu besoin d'arguer longuement de l'opportunité de substituer aux anciens ennemis de la guerre froide les réseaux du crime organisé. Cependant, il faut noter que les effectifs des SRS ont été réduits de façon draconienne

par des compressions budgétaires et que, de plus, certains parmi ceux qui avaient perdu leur emploi ont choisi de se joindre à des organisations criminelles. D'autres travaillent maintenant à leur compte en tant qu'entrepreneurs en sécurité et en renseignements économiques, ou ont été recrutés par des firmes occidentales d'experts-conseils, où ils se sont ligüés avec plusieurs de leurs anciens adversaires qui ont eux aussi quitté les SRS des pays de l'Ouest (Wayne, 1999, p. 4).

### Les États-Unis

Nous avons jusqu'ici peu parlé des États-Unis, bien que cette nation se trouve à l'avant-garde des changements dont il a été question. En octobre 1994, le Congrès de ce pays institua une commission chargée de réévaluer l'ensemble du fonctionnement du renseignement de sécurité au pays. Puisque « la Guerre froide est terminée », lit-on dans le rapport de la commission publié en 1996, il était « sage de faire l'examen d'une sphère d'activité gouvernementale intimement liée à cette époque » (United States Congress, 1996, Executive Summary, p. 1).

Les conclusions de ce rapport présentent un contraste saisissant avec le contenu d'un rapport similaire produit six ans plus tôt, à la suite d'un examen de la communauté du renseignement de sécurité au Canada par un comité du parlement canadien (Canada, Chambre des communes, 1990). Alors que le rapport canadien, élaboré quelque temps avant la chute du mur de Berlin (bien qu'il ait été publié dans l'année qui a suivi la chute du mur), reste dans l'ornière d'une conception traditionnelle de la sécurité nationale, le rapport préparé pour le Congrès des États-Unis tente de défaire l'opposition conventionnelle entre sécurité nationale et application de la loi pénale. Anticipant sur l'avenir, la commission a créé l'expression de « criminalité mondiale » (*global crime*) pour rendre compte à la fois du terrorisme international, du trafic de stupéfiants et d'armes de destruction massive, ainsi que du crime organisé transnational (United States Congress, 1996, chapitre 4, p. 1). Plus important encore, elle recommandait que :

Le Président crée par décret (*executive order*) un Comité sur la criminalité mondiale au sein du Conseil national de sécurité, pour coordonner l'action du gouvernement des États-Unis contre les activités transnationales qui menacent la sécurité de la nation. Ce comité devrait inclure, au minimum, les ministres des Affaires étrangères (*Secretary of State*), de la Défense, de la Justice (*Attorney General*) et le directeur de la CIA. Le comité devrait être présidé par le Conseiller en sécurité nationale (*National Security Advisor*) (United States Congress, 1996, chapitre 4, p. 2 ; c'est nous qui traduisons).

La position adoptée par cette commission a fortement influencé deux autres rapports provenant de puissantes organisations non gouvernementales basées aux États-Unis. Le premier a été commandé par la fondation Twentieth Century Fund, organisation reconnue pour son indépendance et la qualité des travaux qu'elle commande. Ce rapport fait une série de recommandations visant à améliorer la qualité du renseignement mis à la disposition du gouvernement des États-Unis (Twentieth Century Fund, 1996, p. 15-18). La plupart de ces préconisations s'appuient sur une étude complémentaire commandée par la fondation, qui avait pour objet le renseignement américain dans le contexte de l'économie mondiale (Zelikow, 1996). Le rapport établit donc un lien entre la cueillette de renseignements économiques, la production d'information sur le blanchiment de l'argent, la corruption politique et la criminalité organisée (Goodman, 1996, p. 33 et 56 ; Twentieth Century Fund, 1996, p. 16).

Le second rapport d'intérêt pour nous provient d'une autre sorte d'organisation. Il s'agit d'un rapport produit par le *Center for Strategic and International Studies* (CSIS ; Centre d'études stratégiques et internationales), un organisme non gouvernemental et à but non lucratif qui commande des études sur certains sujets spécifiques. Le Centre a ainsi développé un Programme de recherches sur le crime organisé mondial (*Global Organized Crime Project*). Le directeur du programme est nul autre que William H. Webster, ancien directeur de la CIA et du FBI. Le programme est encadré par un comité de pilotage (*steering committee*) où se retrouvent Robert Gates, également ex-directeur de la CIA, Stuart Knight, ancien directeur du Service secret et William Cohen, qui était à l'époque — en 1997 — ministre de la Défense des États-Unis. La proximité entre le CSIS et l'appareil gouvernemental des États-Unis saute aux yeux. Il est donc raisonnable de présumer que les rapports qui émanent de cet

organisme reflètent davantage la pensée du gouvernement des États-Unis et celle des milieux du renseignement de sécurité que ceux qui proviennent du Twentieth Century Fund. En dépit de cette différence, leurs conclusions sur le rapprochement entre la police et les SRS convergent.

Le Programme de recherche sur le crime organisé mondial a commandité une étude des *mafiyas* russes ; les deux conclusions les plus importantes du rapport se lisent comme suit :

Laissée à elle-même, la Russie risque de se transformer en un « syndicat étatique du crime » [*criminal-syndicalist State*], sous le contrôle de bureaucrates, de politiciens et d'hommes d'affaires corrompus et de criminels, avec laquelle il deviendrait impossible d'entretenir des relations normales...

Parce qu'il déstabilise une puissance nucléaire importante, le COR [crime organisé russe ; *Russian organized crime, ROC*] représente une menace directe contre la sécurité nationale des États-Unis (CSIS, 1997, p. 10 ; c'est nous qui traduisons).

La première recommandation du rapport est à l'effet que « [L]e COR devrait être reconnu publiquement par le président des États-Unis comme une menace directe à la sécurité du pays » (CSIS, 1997, p. 12).

Ce discours est frappant à deux égards. Premièrement, le langage est très proche de celui de la commission du Congrès de 1996 sur la fonction des SRS dans l'après-guerre froide, dont nous avons parlé plus haut, avec entre autres l'utilisation de la notion de « criminalité mondiale » (*global crime*). Deuxièmement, il paraît évident que les auteurs n'hésitent aucunement à substituer, sans autre forme d'explication, le crime organisé russe, avec le péril nucléaire en prime, à la menace communiste de l'époque de la guerre froide.

Après avoir considéré tous les indices que nous avons accumulés, nous pouvons conclure que de nombreux SRS sont effectivement engagés dans des activités d'application de la loi traditionnellement réservées à la police, en particulier dans le champ de la lutte contre le crime organisé. Dans ses rapports publics, le SCRS confirme cette conclusion, mentionnant en 1997, par exemple, que ses activités se scindent en deux catégories, soit d'un côté les « activités traditionnelle de renseignement » et de l'autre, « la sécurité économique, les attaques informatique, la prolifération (des armements) et la criminalité transnationale » (SCRS, 1997,

partie III). Tous les rapports subséquents du SCRS — jusqu'en 2001-2002 — font référence à ces activités.

Il nous faut pourtant nuancer cette conclusion générale. Non seulement existe-t-il des variations importantes entre les divers pays, mais dans bien des cas cette évolution des SRS en est encore à son stade préparatoire. Au Canada, le Comité de surveillance du SCRS a conduit un « examen opérationnel » des activités du Service en 1996-1997. Bien qu'il soit question à l'occasion d'espionnage économique, ce rapport d'audit ne contient pas de section spécifiquement consacrée à des opérations qui viseraient des activités criminelles intérieures ou transnationales. C'est que, dans la plupart des pays occidentaux, les SRS sont limités, par la loi, à ne cibler que les menaces extérieures ou téléguidées de l'extérieur. Ceci, bien sûr, constitue un obstacle majeur à leur investissement dans des activités policières. À cet égard, la définition du renseignement proposée aux États-Unis par la Commission du Congrès est révélatrice, bien que peu éclairante :

Bien que « renseignement » soit défini à la fois dans la loi et dans un décret présidentiel, ni l'une ni l'autre ne permet de bien comprendre le terme. La Commission croit qu'il serait préférable de définir « renseignement » de façon simple et large comme toute information au sujet de « choses étrangères » [*things foreign*] — des personnes, des endroits, des objets et des événements — nécessaire au gouvernement dans l'exercice de ses fonctions (United States Congress, 1996, « Introduction », p. 4 ; c'est nous qui traduisons).

En faisant abstraction du terrorisme intérieur — qui, de toute façon, a essentiellement disparu depuis 1973 — cette définition s'applique également au Canada : tous les articles du mandat du SCRS se réfèrent à des menaces extérieures. Selon toute probabilité, ceci est la situation dans la plupart des pays occidentaux. Il faut toutefois se hâter d'ajouter que les attentats du 11 septembre 2001 ont eu pour résultat de brouiller la distinction entre l'intérieur et l'extérieur, entre le national et l'étranger. Des réseaux comme Al-Qaida n'appartiennent à aucun État étranger, cette notion d'État étranger étant le pivot de la définition d'une menace extérieure. En outre, les membres de cette nébuleuse terroriste sont recrutés dans les communautés d'immigrés, dont beaucoup de membres ont

acquis la nationalité des pays qu'ils menacent. Comme Beck (2001) l'a fortement souligné, tous les risques sont maintenant devenus intérieurs. À cet égard, il est tout à fait révélateur de constater que le premier chapitre du *second* rapport d'examen opérationnel du SCRS que le CSARS a effectuée en 1998-1999 s'intitule « Examen de la criminalité transnationale » (CSARS, 1999).

### UN RETOUR SUR L'AVENIR DE L'ACTIVITÉ DE POLICE

Voyons maintenant à quoi pourrait ressembler, dans un avenir rapproché, le rôle des SRS dans la lutte contre la criminalité. Cet exercice comporte sa part de spéculation, mais celle-ci est loin d'être gratuite. Nous décrirons d'abord le contexte actuel en matière de criminalité et de stratégie policière, pour ensuite examiner si l'expertise acquise par les SRS dans certains domaines ne leur confère pas une position de force en réclamant un rôle accru dans l'activité de police.

### Développements en matière de criminalité

Dans la première partie de ce chapitre, nous avons déjà identifié quelques types de criminalité qui pourraient être compatibles avec le mandat généralement assigné aux SRS. Ces types de crime partagent trois importantes caractéristiques.

#### *Un caractère hybride*

Dans leur ensemble, ces crimes tendent à brouiller la distinction conventionnelle entre le crime de droit commun et la menace contre la sécurité. Il a toujours été clair que les actes de terrorisme violent le droit criminel ; par exemple, un assassinat politique demeure un meurtre. La reconnaissance de ce fait est la pierre d'assise du rôle que la police doit jouer dans la lutte au terrorisme (Farson, 1990). On fait maintenant de façon croissante le constat en sens inverse : beaucoup d'actes criminels ont une dimension politique, ce qui mène à la conclusion que les SRS devraient s'impliquer dans l'application des lois pénales. L'exemple le plus couramment cité pour soutenir cette conclusion est le narcoterrorisme, tel qu'il est pratiqué par les cartels sud-américains et les seigneurs de la guerre en Afghanistan et en Asie du Sud-Est. Son caractère propre est de s'attaquer directement à l'autorité de l'État. On peut trouver plusieurs autres illustrations de cette

politisation du crime, comme le financement d'activités politiques illégales à l'aide d'activités criminelles de droit commun, comme des braquages et le détournement de l'argent destiné à des organismes de charité. Enfin, il existe des cas où la violence criminelle et les activités d'extorsion qu'elle soutient sont un résidu des moyens adoptés par certains réseaux terroristes pour ramasser des fonds durant un conflit. Une fois la paix revenue, comme en Irlande du Nord, par exemple, les membres du noyau dur de ces réseaux éprouvent souvent des difficultés à abandonner leurs anciens modes de financement et préfèrent se recycler dans des gangs criminels (Scott Anderson, 1994).

Récemment, d'autres formes de crimes hybrides ont attiré l'attention ; étant pratiquées sur une très grande échelle, elles ont un impact dévastateur au plan économique et social. On peut ainsi citer le trafic d'immigrants clandestins, le trafic de substances dangereuses et la corruption politique. Le trafic organisé d'immigrants est le prototype du crime à retombées multiples, à la fois sur la citoyenneté, sur la démographie, sur les politiques du travail, sur la fiscalité et enfin sur le recrutement intérieur de terroristes potentiels. Avant les attentats du 11 septembre 2001, les crimes hybrides les plus médiatisés étaient le terrorisme d'extrême-droite et les actes de violence perpétrés au sein de sectes religieuses ou par celles-ci. Comme cette violence se produisait en marge de l'opposition États-Unis-URSS et de leurs alliés respectifs, elle a été longtemps considérée comme ne menaçant pas la sécurité nationale, bien qu'elle ait été le produit de motivations idéologiques ou religieuses. Même au regard de la paranoïa anticommuniste la plus aiguë, il était difficile de rattacher la violence raciste du Ku Klux Klan à la conspiration communiste mondiale. Depuis la fin de la Guerre froide, le caractère politique de ces actes et des organisations qui les commettent semble aujourd'hui plus facile à reconnaître, et dans plusieurs pays, dont le Canada, les SRS ont commencé à s'y intéresser. Dans un rapport public détaillé, le Comité de surveillance du SCRS décrivait, il y a relativement peu de temps, une opération de grande envergure combinant des ressources du SCRS et de la police de la ville de Toronto pour infiltrer et démanteler plusieurs groupes d'extrême-droite (CSARS, 1994). Des développements parallèles ont eut lieu aux États-Unis après l'attentat perpétré par Timothy McVeigh à Oklahoma City. Cet attentat visait spécifiquement le FBI.

Une autre raison expliquant l'apparition de ce genre de crime sur le radar des SRS est leur potentiel de destruction, surtout dans les cas où des extrémistes choisiraient d'utiliser des armes biologiques. Aux États-Unis, des cliniques d'avortement ont été menacées de se faire envoyer des enveloppes contenant le bacille de la maladie du charbon, bien avant les attentats de cette nature perpétrés après le 11 septembre 2001 (ces derniers attentats n'ont pas encore été élucidés). Après l'attaque au sarin dans le métro de Tokyo, un sous-comité du Sénat des États-Unis s'est penché sur la secte Aum Shinrikyo. Il est ressorti de son enquête que des représentants de la secte s'étaient présentés comme travailleurs de la santé venus assister les autorités du Zaïre, en 1992, lors de la crise de l'Ebola — avec l'intention possible de récolter des échantillons du virus (Cole, 1997, p. 3 et 227, note 7).

Les attentats du 11 septembre 2001 ont fait la somme de tous les dangers et de toutes les peurs. Ils ont poussé jusqu'au bout la logique de l'hybridité, puisqu'ils ont mobilisé tout ce que les États-Unis comportent de forces de l'ordre, à partir des pompiers jusqu'aux militaires, en passant par la police et les SRS. Le ministère de la Sécurité intérieure (*Homeland Security*) que le président Bush a créé en novembre 2002 doit coordonner l'action de plus de 130 agences. À la suite de ces attentats est apparu un mode original de confluence entre la haute et la basse polices : un pourcentage élevé des effectifs du FBI a cessé ses activités traditionnelles de répression du grand banditisme pour passer au service des unités antiterroristes de ce corps (Marquis, 2002).

### **La complexité**

Quels que soient leurs objectifs, il est un trait que partagent le crime économique et le crime organisé (qui, dans le quotidien, coïncident fréquemment) : c'est leur caractère de plus en plus complexe et sophistiqué (Brodeur, 1997a ; D. Simon et Hagan, 1999). Bien que la plupart des trafics de base soient restés les mêmes (par exemple, la drogue), le blanchiment des profits, lui, a fortement progressé grâce à la complexification de ses opérations. À un palier supérieur de complexité se trouve le crime informatique ou cybercrime, qui consiste à utiliser les réseaux informatiques pour commettre des crimes (entre autres, pour blanchir de l'argent) ou pour causer du tort aux propriétaires et usagers de ces réseaux — par exemple, en vandalisant des bases de données avec un virus logiciel

(Barrett, 1997). Mises à part les grandes organisations policières comme le FBI ou le *Bundeskriminalamt* allemand, peu de polices disposent de l'expertise et du matériel technologique nécessaires pour solutionner ces crimes souvent extrêmement complexes.

### ***Le caractère transnational***

Il inutile d'examiner longuement cette caractéristique, qui est un des motifs récurrents de ce chapitre. La complexité de toute forme de criminalité est évidemment décuplée dès qu'elle s'étend au-delà des frontières d'un pays. De façon plus particulière, la somme des déplacements à l'étranger exigés pour lutter efficacement contre ces crimes engendre des coûts prohibitifs pour des organisations policières dont les budgets sont régulièrement soumis à des compressions.

### **Développements en matière de police**

Depuis les années 1980, la police a connu plusieurs changements importants. Entre autres, le développement des modèles de la police de communauté et de la police de résolution de problèmes a fait l'objet d'un traitement attentif dans la littérature de recherche (Brodeur, 1998). L'élaboration de ces modèles a été, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie de cet ouvrage, le résultat d'une prise de conscience croissante du fait que les activités traditionnelles de la police, qui se contentaient de réagir après le fait criminel, devaient laisser la place à des stratégies de prévention dont l'efficacité se situe au-delà de la rhétorique. L'accent progressif mis sur la prévention a engendré deux conséquences dont l'importance a été éclipsée par la fascination que les nouveaux modèles de police ont exercée.

La première conséquence est l'attention de plus en plus grande portée sur l'évaluation et la gestion des risques. Prévenir, c'est conjurer une menace. Que ce soit en sociologie (Beck, 2001 ; Stehr et Ericson, 1992), en pénologie (Feely et Simon, 1992) ou en théorie de la police (Ericson et Haggerty, 1997), la notion de risque a supplanté celle d'événement. Or, la différence fondamentale entre le risque et l'événement est que le second, bien qu'il soit reconstruit par l'opinion publique, par les médias et par les historiens, est de l'ordre de la réalité accomplie plutôt que de celui la virtualité ouverte. Le risque, au contraire, est un construit actuariel qui

évalue la probabilité qu'un incident indésirable se produise. Cette construction est donc un produit de la connaissance et du calcul. Par conséquent, une stratégie préventive fondée sur l'évaluation et la gestion du risque dépend de manière incontournable de la connaissance et, en un sens plus étroit, de l'expertise.

La seconde conséquence de la réinvention de la prévention est l'importance que la surveillance a gagnée de façon correspondante, qui a justement pour fonction d'empêcher que des événements non voulus se produisent. La surveillance peut être effectuée directement par des personnes inspectant des lieux, mais elle se produit de plus en plus à distance, faisant ainsi appel à des technologies électroniques comme la vidéo en circuit fermé ou l'interception de communications.

Au regard des évolutions dont nous venons de faire état au plan de la criminalité et de la police, voyons maintenant quels sont les aspects du travail de sécurité qui octroient aux SRS une position privilégiée dans l'application des lois pénales et dans la lutte contre la criminalité.

### **Aspects du travail de sécurité et de renseignement**

Par souci de simplicité, nous procéderons en comparant trait pour trait les caractéristiques nouvelles de la criminalité et de l'activité de police avec certains aspects spécifiques du travail des SRS, afin de découvrir s'il n'y aurait pas des correspondances.

#### *L'évaluation du risque*

Au Canada comme dans plusieurs pays, l'évaluation des menaces contre la sécurité nationale est au cœur du mandat des SRS. La menace et le risque étant des réalités voisines, sinon identiques, dans l'espace virtuel, l'expertise dans l'évaluation de la première peut facilement être appliquée à l'évaluation du second. Dans la mesure où l'activité de police s'engagera sur le terrain de l'évaluation et de la gestion du risque, les SRS peuvent revendiquer avec raison une partie de cet espace.

#### *Vaincre la complexité*

Quels que soient les besoins à satisfaire pour s'attaquer efficacement aux problèmes complexes auxquels font face les organisations policières, il ne fait aucun doute que l'un d'entre eux sera la cueillette et l'analyse des

renseignements. Si on doit remonter la filière d'une opération de blanchiment de l'argent, on aura besoin d'analystes possédant une expertise considérable sur les mouvements d'argent. Une évaluation rigoureuse et précise du degré de risque que comporte une situation peut s'étendre bien au-delà de l'analyse de sens commun et requérir une formation scientifique. Bien que des SRS aient été, avec raison, critiqués pour leur lacune en ce qui concerne la cueillette et le traitement de l'information, leurs capacités actuelles se situent quand même au-dessus de celles des forces policières. Ils sont en outre présentement engagés dans un processus de correction de cette lacune<sup>7</sup>, qui s'est accéléré après les attentats du 11 septembre 2001. Au Canada et aux États-Unis, plusieurs commissions d'enquête sur la police ont révélé que la qualité du renseignement criminel et de son analyse était parfois lamentable<sup>8</sup>. Si on maintient, comme Ericson et Haggerty (1997), que les policiers sont des « travailleurs du savoir », il s'ensuit que les SRS ont de bonnes raisons de s'impliquer dans ce genre de travail.

### **Surveillance et haute technologie**

Nous avons déjà expliqué que la surveillance électronique était un élément important des stratégies policières privilégiant la prévention du crime et la gestion du risque. Celle-ci peut être effectuée au coup par coup, comme c'est le cas présentement pour les organisations policières, qui doivent dans chaque cas obtenir un mandat judiciaire avant d'utiliser des moyens vidéo ou audio pour surveiller les activités ou les communications d'une personne ou d'un groupe. Elle peut également être beaucoup plus large. La plupart des pays occidentaux possèdent une agence similaire à la *National Security Agency* (NSA) des États-Unis, qui utilise une technologie extrêmement puissante, incluant des satellites de surveillance, pour intercepter un très grand nombre de communications (*Communication Intelligence* [COMINT] et *Signal Intelligence* [SIGINT]) et pour produire de l'information visuelle (*Image Intelligence* [IMINT]). Les agences qui correspondent à la NSA au Canada, en France et au Royaume-Uni se nomment respectivement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), la Direction du renseignement militaire (DRM) et le *Government Communications Headquarters* (GCHQ). Toutes ces agences contiennent également une unité qui se consacre à l'analyse cryptographique ; avec l'avènement d'Internet et la multiplication des

réseaux informatiques, la cryptographie joue déjà un rôle crucial dans la lutte contre le cybercrime.

Sans vouloir prétendre que les SRS spécialisés en COMINT, SIGINT et en IMINT n'attendent qu'un mot pour se lancer massivement dans la lutte contre la criminalité, on doit tenir compte de la possibilité qu'on leur demande bientôt de le faire — ou qu'on le leur ait déjà demandé. À cet égard, il faut se hâter de souligner que, dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a voté une loi antiterroriste (la Loi C-36). Or, cette loi a ajouté une dimension supplémentaire au mandat du CST en lui enjoignant de « fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité » (Partie V.1, article 273.64 de la Loi C-36; nous soulignons). Ces « organismes chargés de l'application de la loi » sont précisément les forces policières fédérales, comme la GRC.

### *Le caractère transnational*

Parmi les nouveaux développements dont nous avons fait état, la mondialisation du crime et l'internationalisation des activités policières sont les plus incontestables. La police possède déjà ses propres réseaux internationaux, comme Europol, et les policiers font grand usage de leurs contacts internationaux informels<sup>9</sup>. Cependant, la police transnationale est une invention assez nouvelle, surtout si on la compare aux réseaux internationaux qui unissent de façon *institutionnelle* les SRS de plusieurs pays depuis longtemps. Par exemple, c'est en 1947 qu'a été ratifié le traité de coopération et d'assistance UKUSA liant les agences spécialisées en SIGINT de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Nous pourrions évoquer plusieurs autres exemples. Par conséquent, dans la mesure où s'ouvre une ère nouvelle de police transnationale, les SRS peuvent soutenir avec raison que l'étendue de leurs réseaux internationaux constitue un avantage majeur.

Ainsi, les différents aspects dont nous avons discuté semblent indiquer un investissement des SRS au plan des activités de police. Cela dit, il ne faut pas oublier que d'autres aspects de leur travail les disqualifient, à moins qu'ils n'y remédient. Le plus important est la résistance traditionnelle de ces services à partager l'information. Cette résistance culmine quand un service de renseignement soupçonne que l'information dont il dispose sera utilisée pour porter des accusations criminelles contre des

suspects. En effet, il se pourrait que ces renseignements soient, dans ce cas, divulgués dans le cadre d'une procédure judiciaire publique et que leur divulgation permettent d'identifier les informateurs de ces services. Dans son rapport, la Commission de la Chambre des représentants des États-Unis, dont nous avons précédemment parlé, a reconnu que la révélation publique d'informations confidentielles en cours de procès criminels était une source majeure de conflits entre les SRS et les forces de police (United States Congress, 1996, chapitre 4, p. 2). Il semble que le même genre de conflit entre la police et les SRS existe aussi au Canada (Bronskill, 1999).

### CONVERGENCES

Nonobstant l'obstacle des poursuites judiciaires publiques, nous avons présenté de nombreux arguments à l'effet que les SRS pourraient dans un proche avenir s'investir de plus en plus au sein d'activités de police criminelle et d'application de la loi, au sens large du terme. Cette hypothèse est d'autant plus valable au regard des activités de surveillance et d'évaluation du risque, qui continuent de gagner en importance dans les opérations de la police. Quant à l'application procédurale de la loi au sein de poursuites judiciaires, il existe divers moyens de résoudre les différences entre les forces policières et les SRS. Il faut toutefois noter que plusieurs de ces moyens impliquent un affaiblissement de l'obligation légale pour la poursuite de dévoiler l'ensemble de sa preuve à la défense, avant la tenue du procès. Cet affaiblissement, ou tout autre compromis qui permettrait de garder secrète une partie plus ou moins grande de la preuve, saperait la transparence des procédures judiciaires, et pourrait violer les droits constitutionnels des accusés.

En fait, les SRS pourraient bien être poussés à s'engager dans des activités policières pour une raison qui n'a rien à voir avec la glaciation de la Guerre froide. Ils doivent aujourd'hui faire face à une concurrence sur leur propre terrain. Comme Potter (1998) le démontre à l'envie, le domaine de la sécurité économique est très vaste et l'action des SRS n'occupe qu'une portion restreinte du terrain. De plus, le nombre des firmes privées qui amassent des renseignements économiques est croissant (Gwynne, 1999)<sup>10</sup> ; elles exploitent à présent le monopole que les SRS pouvaient revendiquer dans ce domaine.

Nos conclusions restent préliminaires et devront être confirmées par une attention continue à l'endroit de l'évolution de la situation. Cependant, ce chapitre développe une perspective théorique qui nous semble solide et que nous maintiendrons. Dans le chapitre précédent, nous avons établi une distinction entre la « haute police » et la « basse police » (police ordinaire). La première se fonde sur la cueillette et l'analyse d'informations fiables dépassant la sphère de la criminalité et incluant celles de l'économie et de la politique, tant sur le plan intérieur qu'international ; la seconde désigne les activités traditionnelles des forces policières publiques, comme la patrouille, le maintien de l'ordre et la répression de la délinquance de voie publique.

Il nous semble qu'avec l'engouement qui s'est manifesté pour la police de communauté, la recherche sur la police se soit trop exclusivement penchée sur la police ordinaire, se consacrant même aux méandres de la patrouille pédestre. Nous croyons que cette conception de l'activité policière est beaucoup trop réductrice et qu'un réel effort de comprendre la police doit être fondé sur une approche plus complète et systématique.

TABLEAU 11. Bleus et gris — synthèse

Nouveau problème	Les bleus	Les gris	Interface
terrorisme (hybride, complexe, transnational)	fait partie de leur mandat légal	fait partie de leur mandat légal	FORTE
prolifération des armes	investissement minimal	fait partie de leurs fonctions	FAIBLE
renseignement économique	quand il est relié à la lutte au blanchiment de l'argent	substitut possible à l'espionnage politique (Guerre froide)	MOYENNE
immigration illégale	fait partie de leur mandat légal	fait partie de leur mandat légal	FORTE
crime organisé (hybride, complexe, transnational)	champ prioritaire d'investissement	champ croissant d'investissement	FORTE
gestion des risques	peu d'expertise	grande expertise	MOYENNE
surveillance (technologie)	utilisation du personnel policier	utilisation de technologies	FORTE
transnationalité des opérations	peu d'expertise	grande expérience	MOYENNE

## Notes

Une version préliminaire de ce chapitre a été publiée sous le titre de « Cops And Spooks : The Uneasy Partnership », dans *Police Practice and Research*, vol. 1, n° 3, 2000, p. 299-321. Il est inédit en français. L'auteur en a fait la traduction et la mise à jour.

1. Toutes les organisations policières du Canada sont tenues d'assister le SCRS dans sa lutte contre le terrorisme. Cependant, la loi donne à la GRC un mandat spécifique en ce qui concerne la sécurité nationale.
2. Le lecteur trouvera sur le sujet une argumentation particulièrement convaincante chez Castells (1996-1998), particulièrement au volume I.
3. Par exemple, l'éditorial (non signé, comme le veut la tradition anglo-saxonne) du *New York Times* du 8 mai 1994, intitulé « Badly Needed Intelligence » (section 4, *Week in Review*, p. 16).
4. Même si on ne s'attardera pas ici sur cette évidence, rappelons que les actes terroristes sont des *crimes* dans tous les pays. Il s'ensuit que toute organisation antiterroriste est de ce fait automatiquement impliquée dans des activités de lutte contre la criminalité, au sens large du terme.
5. Voir « Harper's Index », *Harper's*, décembre 1998, p. 13 et 77 (pour les sources).
6. Dans ces cas, il s'agit de faire exploser un explosif chimique conventionnel qui disséminera le matériel radioactif (une bombe radiologique, appelée « bombe sale » [*dirty bomb*]) dans le but de semer la panique dans la population.
7. Dans une communication à l'Association des retraités de la CIA en 1998, M. John Mills, ancien agent à l'emploi de la Direction des opérations de l'Agence, affirmait que le budget alloué à l'analyse représentait moins de 1 % des ressources totales de la communauté du renseignement. Selon lui, on consacrait en un an moins d'argent à l'analyse du renseignement qu'à l'entretien d'un seul satellite de surveillance pendant la période équivalente. M. Mills était à cette époque directeur administratif du comité permanent de la Chambre des représentants des États-Unis sur le renseignement. À ce sujet, voir le bulletin de liaison *Le monde du renseignement*, n° 354, 10 mars 1999, p. 5 (article non signé).
8. Pour un exemple récent, on consultera un rapport présenté au premier ministre du Québec, le 29 décembre 1998 (Québec, 1998, vol. 2, p. 1132-1149). Il s'y trouve une critique très sévère du renseignement criminel à la Sûreté du Québec.
9. L'Interpol, ou Organisation internationale de police criminelle (OIPC), est un des plus anciens réseaux internationaux de police. Cependant, l'OIPC-Interpol n'est pas le produit d'un accord formel entre les États, mais celui d'une simple entente entre les corps policiers participants. Les évaluations de son efficacité varient énormément.
10. Plusieurs de ces firmes ont leur propre site Web. Ceux-ci sont particulièrement intéressants : <[www.starfor.com](http://www.starfor.com)>, <[www.kroll-associates.com](http://www.kroll-associates.com)> et <[www.ingigo-net.com](http://www.ingigo-net.com)>.

*Page laissée blanche*

QUATRIÈME PARTIE

---

**LA SÉCURITÉ PRIVÉE**

*Page laissée blanche*

# 9

## ORDRE PUBLIC ET ORDRE PRIVÉ

La multiplication des colloques et des publications sur le phénomène de la privatisation de la justice pénale dans l'une ou l'autre de ses composantes atteste l'importance de cette tendance et témoigne de la volonté des chercheurs et des décideurs d'en mesurer la signification.

Diverses équipes de recherche se sont penchées sur la problématique de la privatisation et leurs travaux peuvent être caractérisés de façon variée. C'est la privatisation de la police qui de loin a fait l'objet de la plus grande attention, et parmi les travaux à ce sujet on peut distinguer trois cas de figure. Le premier est caractérisé par un certain déséquilibre entre la base des données empiriques recueillies et les interprétations que ces données autorisent. La base de données empirique est relativement étroite, alors que les interprétations sont marquées par leur audace. Les travaux du *Centre of Criminology* de l'Université de Toronto, qui se sont effectués pour la plupart sous la direction de Clifford Shearing et Philip Stenning, fournissent une bonne illustration de ce premier cas de figure. Les premières données ont été recueillies de 1975 à 1980 (Shearing, Farnell et Stenning, 1980) et ont été soumises depuis cette cueillette initiale à des réinterprétations amplifiantes. À l'opposé de cette procédure, on peut citer l'exemple américain : des firmes de recherches privées (la Rand Corporation, Predicasts, Hallcrest Systems) accumulent des masses

de données et limitent leurs analyses à la production de recommandations pour les gestionnaires de la police publique et les agences de sécurité privées. Les recherches qui se poursuivent en Europe constituent un troisième cas de figure. Ces études sont demeurées longtemps embryonnaires pour ce qui est de la collecte de données empiriques ; elles pouvaient toutefois s'appuyer sur une maîtrise des problèmes soulevés par la construction des objets qui a été acquise à l'occasion d'autres recherches, mais dont l'exercice sera fécond dans ce nouveau domaine d'investigation (Ocqueteau, 1986 ; 1987 ; Robert, 1985 ; 1988). La cueillette des données empiriques est devenue par la suite plus précise (von Arnim, 1990 ; De Waard, 1999 ; Gimenez-Salinas, 2001) et les interprétations plus ambitieuses.

Quelques travaux importants ont été publiés depuis les premières cueillettes de données (Cunningham et Taylor, 1985 ; Reiss, 1988 ; Shearing et Stenning, 1987) et sont susceptibles de remettre en cause certains des résultats qui semblaient acquis par rapport au champ de la sécurité privée. Cette remise en cause s'est poursuivie dans les travaux les plus récents (Johnston, 2000 ; Ocqueteau, 1992 ; 2002). Au Québec, Martine Fourcaudot, chercheure à l'emploi de la Sûreté du Québec, a complété une importante étude descriptive des agences de sécurité privées qui fonctionnent par contrat (« agences à contrat ») au Québec (Fourcaudot, 1988). Cette étude empirique a jeté un éclairage sur des aspects de la sécurité privée qui ont été jusqu'ici négligés. Les travaux de Fourcaudot ont jeté les bases des recherches subséquentes au Québec (Comité consultatif sur la sécurité privée au Québec [CCSPQ], 2000 ; Cusson, 1998 ; Dégailler, 1998 ; Hayek, Sylvestre et Wegrzycka, 2001).

Dans ce chapitre, nous comptons faire état d'une partie de ces développements. Notre étude se déroulera en quatre étapes. Nous commencerons par énumérer quelques difficultés qui sont encore irrésolues par la recherche sur la privatisation de la justice pénale. Nous présenterons ensuite les résultats des recherches récentes qui nous apparaissent d'une portée théorique suffisante pour entraîner un réaménagement des concepts que nous utilisons pour penser le contrôle social. Dans une troisième partie, nous discuterons quelques aspects de la recherche empirique que Martine Fourcaudot a conduite au Québec, en les rapportant aux travaux de William Cunningham et Todd Taylor (1985) sur les États-Unis. En conclusion, nous aimerions formuler quelques réserves à l'égard d'un modèle de la sécurité privée qui a été proposé par Shearing et Stenning (ce

modèle a été initialement présenté dans un article influent de 1985 et traduit en français dans la revue *Actes* en 1987).

Nous ne nous limiterons pas dans le cadre de ce chapitre à ne présenter que la privatisation de la fonction policière ; le mouvement de privatisation affecte à des degrés divers toutes les composantes du système pénal et nous tiendrons compte de l'ensemble du phénomène.

### **QUELQUES OBSTACLES**

Les recherches sur les appareils de contrôle social se butent à des obstacles qui sont exemplaires. Ces obstacles se ramènent au divorce qui existe entre d'une part la facilité avec laquelle nous pouvons reconnaître empiriquement les phénomènes qui ressortissent au contrôle social privé ou privatisé, et d'autre part la très grande difficulté que nous éprouvons à produire une théorie cohérente de ces phénomènes. Rien n'est plus quotidien que nos rencontres avec des gardiens qui sont à l'emploi d'une agence de sécurité privée. Il nous faut cependant reconnaître que nous ne possédons à l'heure actuelle aucune définition satisfaisante de la sécurité privée. Les seules définitions qui ont été formulées sont d'une nature négative : un agent de sécurité privée est une personne qui accomplit des tâches analogues à celles des agents publics de la paix et qui pourtant n'appartient ni à la police publique ni à un corps d'armée (Shearing et Stenning, 1981b). Cette difficulté à rassembler des phénomènes obvis sous la forme d'une théorie explicite tient à l'incertitude des catégories et des concepts que nous pouvons utiliser pour structurer ce domaine de recherche. Cette incertitude se manifeste à plusieurs niveaux.

### **Les catégories juridiques**

Les catégories juridiques sont en général problématiques, mais la distinction entre le privé et le public est, dans le domaine du droit pénal, prise dans une ambiguïté particulière. Dans la mesure où elle constitue, la plupart du temps, un conflit entre deux parties privées (le contrevenant et sa victime), l'infraction pénale ressortit au droit privé. Dans la mesure cependant où une agression contre une victime (privée) est redéfinie comme une infraction à l'ordre public tel qu'il est défini par l'État, le droit pénal appartient au droit public. Cette double appartenance de l'infraction pénale se manifeste de diverses façons. Par exemple, les instances de

la poursuite sont désignées par des appellations comme « le ministère public », « le procureur de la Couronne » et ainsi de suite, alors que les défenseurs appartiennent à des firmes privées, qui représentent des intérêts particuliers.

Cette incertitude de fond se reflète de multiples façons sur la recherche. La distinction entre le droit privé et le droit public n'est pas établie de la même manière d'une société à une autre (par exemple, en Europe et en Amérique du Nord). Il s'ensuit que les comparaisons entre différentes conjonctures nationales peuvent être trompeuses et doivent être effectuées avec d'attentives précautions. Néanmoins, dans le domaine des études sur la sécurité privée, il n'est pas d'autre façon de procéder que comparative. Le développement de règles de transposition des situations qui existent au sein des diverses formations sociales est une condition de la recherche.

Les variations entre les sociétés dans l'articulation du couple de notions que constituent le droit privé et le droit public ont leur pendant dans l'histoire. Rien n'est plus erroné que de voir dans la montée présente de la privatisation une tendance qui rompt avec l'exercice du contrôle dans les sociétés qui ont précédé la nôtre. Aux États-Unis, les premiers appareils policiers ont été des agences de sécurité privée. L'agence Pinkerton (« L'œil qui ne dort jamais ») a été l'esquisse originale d'une police nationale aux États-Unis. Dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni, la seule évolution qui s'est produite n'a souvent concerné que les appellations : ce qui était désigné comme une instance privée a été redéfini comme instance publique. On doit finalement ajouter que la distinction entre le droit privé et le droit public ne rend pas justice à la complexité de la réalité contemporaine, caractérisée par le développement inflationnaire du droit administratif.

Les remarques que nous venons de faire sur les difficultés à transposer d'une société à une autre ce qui ressort au droit public et au droit privé prennent une force décuplée lorsqu'on entreprend de comparer l'articulation du triptyque droit public/droit administratif/droit privé dans diverses sociétés. Or, comme l'a montré la collection d'articles réunis par Shearing et Stenning (1987), le droit administratif joue un rôle prépondérant dans la régulation des activités de nature économique (marchés boursiers, droit du travail, réclamations d'assurance, etc.).

## Les concepts fondateurs

Les notions juridiques du privé et du public ne représentent qu'un ordre de difficulté, qui n'est peut-être pas le plus fondamental. Les concepts mêmes de justice privée et de justice publique sont d'un usage très problématique. Pour rendre perceptible cette difficulté, nous allons brièvement nous référer aux travaux classiques de Gary Kleck (1984 ; 1986a ; 1986b ; 1988 ; 1991) sur l'utilisation des armes de poing (*handguns* : revolvers et pistolets automatiques) aux États-Unis. La société américaine a la réputation d'être l'une des plus violentes parmi les démocraties occidentales. Kleck estime à environ 580 000 le nombre de fois que des armes de poing ont été utilisées aux États-Unis en 1980 pour perpétrer des infractions criminelles (1986b, p. 307). Il évalue toutefois à 645 000 le nombre de fois que des citoyens américains ont utilisé une arme de poing à des fins défensives, pour la même année (Kleck, 1988, p. 2). Lott estime que ce nombre varie entre 760 000 et 3,6 millions, toutes armes confondues (1998, p. 11). La distance qui sépare le chiffre minimum du chiffre maximum montre que toute affirmation chiffrée précise ne peut être que le fruit d'extrapolations statistiques. Il semble donc que l'on ait recours à des armes à feu autant pour se défendre contre des assaillants que pour commettre des infractions. La fréquence très élevée de ce recours aux armes à feu se reflète au niveau des statistiques des homicides « justifiés ». L'auteur d'un homicide justifié (pour des raisons très larges d'autodéfense) ne fait pas l'objet de poursuite judiciaire aux États-Unis. Kleck estime qu'entre 1 527 et 2 819 personnes ont été tuées en 1980 par des citoyens qui ont été reconnus être en état de légitime défense et qui, par conséquent, n'ont pas fait l'objet de poursuites judiciaires (*ibid.*, p. 7). L'écart qui sépare ces deux estimations s'explique par l'emploi de méthodes de calculs différentes : à cause des lacunes dans les données, le chercheur est forcé de se livrer à diverses extrapolations mathématiques. Pour la même année, Kleck évalue qu'entre 303 et 606 personnes ont été tuées aux États-Unis par la police (ce nombre ne réfère qu'aux personnes qui ont été tuées par des coups de feu) ; le total ne s'accroît que de 16 personnes, si l'on tient compte des morts qui ont été causées sans qu'il y ait utilisation d'une arme à feu (*id.*). La comparaison de ces chiffres révèle que près de cinq fois plus de personnes sont tuées par des citoyens (privés) en état de légitime défense que par des policiers qui appartiennent à un corps public.

Il est facile de citer et de comparer ces chiffres. Il est toutefois beaucoup plus difficile d'intégrer ce qu'ils signifient au cadre d'une théorie cohérente de la justice privée. Ainsi, pour prendre un exemple, la notion de profit joue un rôle constitutif dans toutes les définitions des organismes de sécurité privée. Cette notion de profit n'a cependant pas d'application dans le champ des phénomènes d'autodéfense auxquels nous venons de nous référer. Il est cependant indéniable que ces phénomènes sont pertinents pour une théorie de la justice privée.

On s'accorde pour reconnaître que le privé et le public n'obéissent pas à une logique dichotomique, mais que ces notions constituent une polarité, dont seules les extrémités sont des termes simples (l'agence de sécurité privée à contrat, par opposition au corps de police nationale). Néanmoins, entre ces deux termes opposés, il y a une place pour des variantes, comme le service privé de sécurité interne d'une compagnie de l'État (les chemins de fer, les ports nationaux, etc.).

De la même façon que l'on distingue divers degrés de privatisation ou de publicité, il serait opportun de distinguer au sein de ces deux sphères du privé et du public différents paliers d'organisation et de complexité. Cette différenciation apparaîtrait plus manifeste au sein de la sphère du privé, qui s'étend du niveau complètement fragmenté de l'autodéfense individuelle jusqu'au niveau fortement intégré des grandes agences de sécurité privée. Le domaine public, en revanche, comporte toujours un minimum d'organisation.

### **Les métamorphoses du privé**

Nous venons de faire allusion au fait que le domaine de la justice privée est susceptible d'une gradation. Dans les premiers travaux sur la sécurité privée (Farnell et Shearing, 1977 ; Kakalik et Wildhorn, 1971), on établissait une distinction cardinale entre les agences de sécurité à contrat (*contract agencies*) et les agences internes (*in-house agencies*). L'agence de sécurité à contrat est une entreprise indépendante, qui possède plusieurs clients. L'agence interne n'est pas à proprement parler une entreprise indépendante, mais constitue un service au sein d'une entreprise, qui est chargé de résoudre les questions de sécurité.

Jusqu'à récemment, on comptait parmi les agences internes tant les agences qui relevaient d'une entreprise privée que celles qui relevaient

d'entreprises nationalisées et même de divers ministères gouvernementaux. Pourtant, dans un rapport qui a fait date, Cunningham et Taylor (1985) ont substitué une autre paire de notions à la distinction initiale entre les agences de sécurité privée à contrat et les agences internes. Ils ont conservé l'appellation d'agence à contrat, mais ont remplacé celle d'agence interne par celle de *proprietary security*, expression très difficile à traduire en français. Il s'agit d'agences (internes) qui disposent, selon Cunningham et Taylor, « d'un mandat (exclusif) du propriétaire », pour protéger ses biens.

Cette variation dans la terminologie serait sans grande importance si elle ne recouvrait une différence très importante au niveau du calcul des effectifs. Selon des données fournies par la firme Predicasts pour l'année 1975 aux États-Unis (Brodeur, 1988b, p. 189), les effectifs des agences de sécurité privée internes étaient plus nombreux de 50 % que les effectifs des agences à contrat (260 000 pour 175 000). Cette tendance s'est complètement inversée en 1982, soit seulement 7 ans plus tard. D'après Cunningham et Taylor (1985, p. 113), ce sont les effectifs des agences à contrat qui dépassent d'environ 50 % ceux des agences internes (640 640 employés pour 448 979). Cette tendance s'est maintenue dans les projections pour l'an 2000, bien qu'il soit difficile d'évaluer avec précision les effectifs actuels des agences internes de sécurité (Cunningham, Strauchs et Van Meter, 1990a ; 1990b). Ces résultats ne sont pas étonnants. On sait, depuis 1970, que les taux d'accroissement des effectifs des agences à contrat est beaucoup plus élevé que celui des agences internes. Il a toutefois lieu de s'étonner que la situation ait évolué si rapidement. Une explication de cet apparent revirement de la situation serait que les catégories utilisées par Cunningham et Taylor ne coïncident pas avec celles utilisées en 1975 par la firme Predicasts. De façon plus précise, il se pourrait que la notion d'agence interne recouvre les agences de sécurité quasi publiques (certains services rattachés à des ministères ou à des compagnies nationalisées), alors que celle « d'agence mandatée par un propriétaire » (*proprietary security*) serait relativement plus étroite et exclurait du compte certaines agences internes dont le statut privé est problématique ou dont la fonction ne consiste pas surtout à protéger les biens d'un propriétaire clairement identifié.

Ces ambiguïtés dans la définition de ce qui est véritablement privé se retrouvent à d'autres paliers qu'à celui des agences de sécurité. En

particulier, de grandes incertitudes règnent dans l'évaluation du degré de privatisation des services correctionnels (les services d'administration de la sentence). Danielle Laberge (1988) a raison de souligner que les projets pour construire des établissements carcéraux privés relèvent davantage de la fiction que de la réalité pénale. Même aux États-Unis, le nombre des prisons privées ne s'élève pas à plus de 10 (Brodeur, 1988b, p. 221-222). Toutefois, si l'on considère que des organismes de bienfaisance ou des sociétés à but non lucratif comme l'Armée du Salut ou les sociétés John Howard et Elizabeth Fry n'en constituent pas moins des organismes privés, force est alors de reconnaître que la privatisation des services correctionnels est une réalité croissante. En effet, ces organismes sont de plus en plus impliqués dans des programmes de sanctions communautaires et dans la surveillance des détenus en libération conditionnelle. Yves Vaillancourt (1988) et Josh Zambrowsky (1988) font valoir ce point de vue contre celui de Laberge. Nous reviendrons sur ces questions dans la seconde partie de ce chapitre. Il importe de souligner pour l'instant que la somme des concepts qui gravitent autour de l'opposition fondamentale du public et du privé est loin d'être univoque et que les ambiguïtés et les incertitudes qui grèvent ces concepts se reflètent dans les résultats discordants de la recherche empirique.

### **La résistance au savoir**

Nous ne rappellerons pour mémoire qu'une dernière difficulté, dont nous avons fait état pour les services policiers publics dans le premier chapitre. Les appareils policiers opèrent traditionnellement dans la confidentialité et ne s'offrent pas volontiers au regard du chercheur. Non seulement en va-t-il de même des organismes de sécurité privée, mais ceux-ci ont des raisons supplémentaires de se dérober au savoir. Le secret qui pèse sur les opérations policières (sécuritaires) est renforcé par deux facteurs. L'entreprise commerciale est avare de renseignements sur son fonctionnement et il arrive même que l'information soit considérée comme un bien à protéger. En d'autres termes, si les agences de sécurité ont parfois pour mission de protéger les secrets commerciaux d'une entreprise privée, on doit concéder qu'elles protégeront d'autant plus leurs propres secrets. Il faut enfin souligner que l'opposition privé-public opère à un double niveau. Le privé se démarque du public comme l'intérêt

particulier de l'intérêt général. Le privé se sépare également du public comme l'information *réservée* se distingue de l'information *publiée*.

La sécurité privée est donc triplement occultée. D'abord, parce qu'elle tient de la police ; ensuite, parce qu'elle est commerce et dissimule ses transactions ; enfin, parce qu'en vertu de sa définition même, elle ne se publie pas. Ces processus de retrait et de dissimulation ont des incidences profondes sur la recherche. Les données statistiques sur la sécurité privée sont très lacunaires. Elles sont également les fruits d'extrapolations dont la fiabilité est problématique. Elles sont caractérisées par des écarts numériques considérables qui se manifestent de façon difficile à expliquer d'une année à l'autre. Enfin, elles sont parfois carrément inexistantes. Au Canada et au Québec, seules les agences à contrat doivent obtenir un permis de l'État pour pouvoir opérer (CCSPQ, 2000, p. 3 et 29). D'après ce rapport, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse « envisagent » de soumettre les agences internes à un régime d'obtention de permis. Les agences internes ne sont pas soumises à cette exigence ; c'est pourquoi elles demeurent pratiquement inconnues.

## **NOUVELLES STRUCTURES**

Après cette description de quelques obstacles que rencontre la recherche sur la privatisation de la justice, nous allons faire état d'un ensemble de tendances et de faits généraux qui sont l'indice d'une restructuration de la justice pénale. Nos analyses portent essentiellement sur le contexte nord-américain. Certaines de nos propositions ont valeur d'hypothèses qui peuvent être transposées à l'extérieur de leur contexte initial de formulation. D'autres sont difficilement dissociables du contexte de l'Amérique du Nord.

### **Bifurcation pénale et privatisation**

Il y a maintenant 25 ans qu'Anthony Bottoms a énoncé sa thèse influente sur la bifurcation pénale. Cette thèse peut se résumer ainsi : le système pénal va de façon croissante faire la distinction entre les contrevenants étiquetés dangereux, condamnés pour des crimes de violence, et les délinquants « ordinaires », coupables de délits contre les biens ou contre les mœurs (Bottoms, 1978, p. 5). Les premiers vont faire l'objet de sanctions carcérales accrues, alors que les seconds vont faire l'objet de sanctions

communautaires (purgées au sein de la collectivité) et vont être pris en charge par des réseaux semblables à ceux du travail social.

Nous proposons l'hypothèse que cette bifurcation entre deux travées du système pénal — l'enfermement et la liberté surveillée au sein de la collectivité — va progressivement correspondre à une bifurcation entre un système correctionnel public et un système correctionnel privé.

Cette hypothèse repose sur trois types de constatations. En dépit de déclarations faites par des hommes politiques et certains entrepreneurs privés, il semble qu'il y ait une résistance certaine à privatiser l'administration pénitentiaire. L'incarcération va demeurer, à moyen terme à tout le moins, un monopole de l'État. Il existe à l'heure actuelle des prisons privées aux États-Unis. Les détenus qui y sont enfermés sont des jeunes contrevenants et, surtout, des travailleurs immigrés entrés clandestinement aux États-Unis et qui attendent d'être déportés dans leur pays d'origine. Il ne semble donc pas que les prisons privées soient réservées aux contrevenants réputés dangereux.

Il est indéniable, en second lieu, que des organismes à but non lucratif sont en train d'effectuer une percée dans l'administration des programmes de liberté surveillée. Cette tendance s'est amplifiée depuis ses premières manifestations dans les années 1980. En 1985, les services correctionnels canadiens avaient en effet signé des contrats avec 146 organismes à but non lucratif pour l'établissement de quelque 60 centres résidentiels destinés à servir de transition entre l'enfermement complet et la relaxation progressive au sein de la collectivité. Dans la province de l'Ontario, ce sont des sociétés de bienfaisance ou des organismes à but non lucratif qui assument de façon croissante la surveillance des détenus en libération conditionnelle. Un sondage réalisé aux États-Unis en 1982-1983 a révélé que plus de 31 000 jeunes contrevenants étaient engagés dans des programmes de liberté surveillée et de traitement qui étaient administrés par des entreprises privées (à but lucratif ou non). Il importe de remarquer que l'entreprise à but non lucratif n'est pas pleinement désintéressée. Si elle n'a pas pour but de maximiser ses profits, elle vise néanmoins à couvrir ses frais et fournir un salaire à ceux qui y sont employés. Certains organismes charitables réinvestissent dans leurs œuvres de bienfaisance les profits qu'ils réalisent dans leurs contrats avec les services correctionnels gouvernementaux. Une entreprise à but non

lucratif constitue donc une entreprise privée et n'est pas insensible aux bénéfices d'ordre financier.

Comme nous le verrons en détail dans le prochain chapitre, le secteur de la technologie sécuritaire constitue le fer de lance de la pénétration de l'industrie privée dans le domaine de la justice pénale. Dans leurs travaux en pénologie, Diana R. Gordon (1991), Pierre Landreville (1987), Norval Morris et Michael Tonry (1990), Joan Petersilia (1987) ont prédit que le recours à des sanctions intermédiaires qui, pour certaines d'entre elles, impliquent l'emploi d'instruments de surveillance électronique (comme l'affectation à domicile sous surveillance électronique), serait de plus en plus fréquent. Ces prédictions étaient trop optimistes. Aux États-Unis, les taux d'incarcération ont continué de croître implacablement jusqu'en 2000. Cependant, depuis le début du millénaire, le nombre de personnes incarcérées aux États-Unis a commencé à fléchir (très légèrement), et même parmi les penseurs reconnus pour leur conservatisme, comme John Di Iulio, on s'accorde pour dire que 2 000 000 de personnes incarcérées « c'est assez ». Il est donc possible que les sanctions intermédiaires et, de façon plus générale, les programmes de remise en liberté surveillée portent enfin leurs fruits. Toutes ces mesures de surveillance dépendent de l'emploi d'une technologie de surveillance et la possibilité qu'on y ait recours de façon croissante annonce une participation accrue de l'entreprise privée dans le secteur correctionnel.

À la lumière de ces considérations, on peut prévoir que la bifurcation pénale entre des sanctions sévères et des sanctions atténuées se doublera d'une seconde bifurcation entre un système correctionnel administré par l'État et des programmes sous la responsabilité d'entreprises privées et d'organismes non étatiques. Cette participation d'organismes à but non lucratif, d'intervenants bénévoles et de regroupements religieux à l'administration des sanctions pourrait précipiter un recouplement de plus en plus étroit entre le système pénal et le travail social. Les échanges entre le travail social et la justice pénale ne seraient d'ailleurs pas à sens unique. Des recherches en Ontario ont montré que des contrevenants condamnés à la probation avaient consacré, en 1985, 550 000 heures à des tâches qui relevaient d'une forme ou d'une autre d'assistance sociale (Ericson, McMahon et Evans, 1987, p. 375). Cette tendance s'est accrue depuis.

## La césure du système pénal

Le système pénal est tronçonné en trois composantes, à savoir la police, les tribunaux et les services correctionnels. Nous venons de voir que les services correctionnels sont soumis à un processus de privatisation dont on peut prévoir qu'il s'accroîtra. Il est, en seconde part, maintenant reconnu que les agences de sécurité privée ont proliféré depuis 1970. Cette tendance est commune à tous les pays occidentaux. En Amérique du Nord, les effectifs et les budgets de la sécurité privée ont dépassé ceux de la police publique. La privatisation d'une partie très importante de la fonction policière est acquise ; c'est la signification de ce fait qui seule continue de nous échapper.

Les recherches intensives qui se sont poursuivies sur la privatisation de deux des composantes du système pénal ont occulté le fait que la composante centrale de ce système — les tribunaux — manifestait une tendance inverse. Dans un nombre important de pays dont les traditions juridiques sont influencées par le droit britannique, le processus judiciaire a fait l'objet d'une étatisation accrue. Cette avance de l'État s'est manifestée principalement de deux manières. La création et le développement considérable de services d'aide juridique a marqué une régression de la part de la pratique privée dans la défense des prévenus. D'autre part, plusieurs pays — les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Suède et la Finlande — ont pris des mesures législatives pour structurer la discrétion dont disposent les magistrats ou s'approprient à le faire. Les plus radicales de ces mesures consistent dans la création de commissions de détermination des sentences, qui sont chargées d'établir des lignes directrices à l'intention des juges ; ces lignes directrices prévoient la nature de la sentence qui doit être imposée à un contrevenant reconnu coupable d'une infraction déterminée, de même que le *quantum* de la sentence (par exemple, la durée d'une peine d'incarcération). Cette intervention accrue de l'État dans le processus judiciaire est très lourde de conséquences. Aux États-Unis, certains juristes soutiennent que la création de commissions de détermination des sentences contredit l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Indépendamment des problèmes juridiques qu'elle soulève, cette pesanteur accrue de l'État risque d'accroître de manière très sensible la déconcertation du système pénal. Celui-ci se retrouve soumis à des pressions inverses dans son centre et ses extrémités : le centre est menacé de rigidité par suite d'une accentuation

du dirigisme de l'État, et les extrémités sont menacées de dislocation par suite d'une montée de la privatisation. Deux types de conséquences peuvent résulter de cette situation.

- Une augmentation intolérable du déséquilibre entre les infractions connues et les infractions jugées. En effet, plus l'issue d'une procédure judiciaire est prévisible et plus on s'abstiendra d'y avoir recours, si cette issue n'est pas perçue comme une solution adéquate à une affaire. Or, la sécurité privée est déjà réticente à transmettre un dossier à la police et celle-ci exerce également une sélection sur les affaires qu'elle transmet au Parquet.
- L'introduction d'une marge d'incertitude accrue dans l'administration des peines. L'écart entre les peines prononcées et les peines subies est présentement considérable (voir, par exemple, Bernat de Celis, 1988). La multiplication des options qui résultera d'une montée de la privatisation des services correctionnels est de nature à majorer cet écart.

Nous ne pouvons, à cause du cadre limité de cette étude, discuter de toutes les conséquences d'une privatisation différentielle du système pénal. Les remarques que nous venons de faire suggèrent la possibilité d'une crise insoluble au niveau de la crédibilité et de la légitimation d'un ordre pénal dérivant progressivement vers le chaos.

### **La technologie sécuritaire : un effet de déplacement**

Les recherches sur la sécurité privée se sont toujours effectuées sur une base comparative, la montée de la sécurité étant associée à un recul ou un plafonnement du secteur public. Comme plus de 70 % des budgets des forces de police sont consacrés aux salaires des policiers, on s'est surtout attardé à effectuer des comparaisons au plan des effectifs et à celui des opérations effectuées par des personnes, que celles-ci appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Autrement dit, une grande partie des travaux ont jusqu'ici comparé les agences de sécurité privée avec les forces policières publiques au regard de leur évolution et leur fonctionnement. On a ainsi trouvé que la décennie 1960-1970 avait été marquée par une montée des effectifs des forces policières publiques, alors que la décennie suivante avait été caractérisée par une poussée spectaculaire des effectifs

des agences de sécurité privée. On a donc coutume de dater à partir des années 1970 la progression des services privés de sécurité.

Or, il semble que cette perspective ne corresponde pas en tous points à la réalité. Répondant à un sondage effectué par la firme Security World en 1981, 81 % des cadres appartenant à de grandes entreprises prévoyaient une augmentation des budgets consacrés à l'achat d'équipements de sécurité, alors que seulement 47 % de ces cadres prévoyaient que les sommes affectées à l'embauche de nouveaux effectifs (des gardiens) augmenteraient au-delà du cycle normal de l'indexation des salaires. Ces prévisions allaient être confirmées par l'estimation des dépenses faites pour accroître la sécurité privée en 1985. Cunningham et Taylor (1985, p. 121) évaluent les revenus des entreprises du secteur de la sécurité privée à 15 milliards de dollars américains au moins, ces revenus se répartissant comme suit : 6,5 milliards sont encaissés par des agences privées qui procurent de la main-d'œuvre à leurs clients, alors que 8,5 milliards représentent des sommes versées pour acheter des équipements de sécurité. Le marché de la technologie de sécurité a commencé à supplanter celui de l'emploi d'un personnel investi dans des tâches traditionnelles de surveillance et d'enquête. Non seulement le déplacement de la main-d'œuvre au profit des équipements ira-t-il en augmentant, mais d'après Cunningham et Taylor (1985, p. 172), la substitution progressive d'une technologie sécuritaire au travail d'une main-d'œuvre engagée dans des tâches policières s'est effectuée bien avant 1970 et constitue le moteur véritable de la poussée de l'entreprise privée dans le domaine de la sécurité. Nous examinerons de façon plus approfondie la nature et les conséquences de cette montée de la technologie dans le chapitre suivant.

On pourrait être tenté de soutenir que des équipements motorisés peuvent autant être achetés par des forces policières publiques que par des agences de sécurité privée et conclure que la production d'équipements de sécurité est un facteur neutre dans le partage de la sécurité entre le secteur public et le secteur privé. En réalité, cet argument est aussi naïf que la croyance que la production d'armes par des entreprises multinationales ne compte pour rien dans le maintien des tensions internationales et dans le déclenchement de conflits entre divers pays. La technologie de sécurité a largement dépassé le stade de la production de véhicules de police. Elle constitue maintenant un secteur de pointe et elle génère ses marchés autant qu'elle répond à une demande qui lui vient de

l'extérieur. La production technologique consacre l'importance du rôle de l'entreprise privée dans l'intervention et le maintien de l'ordre. Cette importance est d'autant plus grande qu'à l'exception de certaines pratiques, comme celle de l'écoute électronique, le recours massif à une technologie de surveillance, d'identification et d'enquête s'effectue dans un *vacuum* législatif complet et n'est contrôlé que par ceux qui ont intérêt à se servir de cette instrumentation (CCSPQ, 2000).

### Compétition ou complémentarité

On peut regrouper en trois thèses les façons dont les chercheurs ont analysé les relations entre les forces policières publiques et les agences de sécurité privée. La première de ces thèses est celle de la *compétition* : le secteur public et le secteur privé offrent fondamentalement les mêmes services ; ils ne diffèrent véritablement que par les pouvoirs légaux dont ils sont investis et sont en compétition auprès d'une clientèle qui est la même. La seconde thèse est celle de la *complémentarité* : les deux secteurs ont des priorités différentes — protection des personnes, pour le secteur public, et protection des biens pour le secteur privé — et se relaient dans les domaines où leurs priorités diffèrent. La dernière thèse est celle du *parallélisme* : les agences de sécurité privée opèrent là où les services policiers sont en droit de le faire mais s'abstiennent en fait de toute action (par exemple, la protection de l'information) ou bien elles répondent à des demandes particulières formulées par des groupes qui possèdent des intérêts qui leur sont propres. Jusqu'ici, ce sont plutôt les thèses de la complémentarité et du parallélisme qui ont été soutenues par les chercheurs.

Cunningham et Taylor (1985) ont toutefois identifié deux sources de conflit qui semblent progressivement se gonfler, en partie à cause de facteurs que nous avons déjà identifiés.

Une première source de conflit tient dans la multiplication des fausses alarmes. Les services de police des grandes villes des États-Unis évaluent que les voitures de patrouille consacrent près de 15 % de leur temps à répondre à de fausses alarmes (*ibid.*, p. 210-211). Quelques chiffres présentent une image de l'étendue du problème. En 1981, la police de New York a répondu à 400 000 appels résultant du déclenchement d'un système d'alarme ; 98 % de ces appels se sont révélés de fausses alarmes. À Houston, on estime que quelque 70 000 systèmes d'alarme ont été

installés ; en 1982, la police a dû répondre à 78 652 fausses alarmes. La popularité de l'anecdote sur le livreur de journaux qui déclenchait de fausses alarmes dans les milieux réformateurs de la police illustre le caractère persistant de ce problème.

Le problème que causent ces fausses alarmes ne semble pas devoir se résorber. Les compagnies privées qui installent ces systèmes insistent pour que la police continue de donner suite à toutes les alarmes, en faisant valoir que la valeur dissuasive de ces systèmes est une fonction directe des interventions policières qu'elles suscitent. D'autre part, les prévisions quant à l'augmentation des achats d'équipements sécuritaires autorisent l'hypothèse qu'on installera de plus en plus de systèmes d'alarme. Il faudra donc trouver un moyen pour que le déclenchement de fausses alarmes ne réclame pas une part aussi élevée du temps de travail de la police. Les fausses alarmes sont un problème sérieux, car elles constituent un facteur de déperdition de l'intervention policière (le temps que passe la police à répondre à des fausses alarmes pourrait être occupé à faire des interventions qui correspondent à un besoin réel). La mesure prise par un grand nombre de corps policiers est de soumettre à l'amende le contribuable dont le système d'alarme se déclenche régulièrement pour d'autres raisons que pour prévenir la perpétration d'un crime. Cette mesure ne fait qu'accroître les tensions entre le secteur privé et le secteur public, en y ajoutant la frustration du citoyen soumis à l'amende.

Il existe un second foyer de dissension entre les forces policières et les agences de sécurité privée dont les effets peuvent être à long terme beaucoup plus lourds. Ce conflit a été identifié par Cunningham et Taylor en 1985 et il a fait l'objet d'une étude approfondie de la part d'Albert Reiss (1988). L'étude de Reiss reçoit actuellement beaucoup d'échos en Amérique du Nord.

On sait que les syndicats policiers sont puissants aux États-Unis et au Canada. Leur puissance s'est surtout manifestée par la négociation des conditions de travail très avantageuses. Dans plusieurs services de police, la semaine de travail comporte seulement 32 heures, ce qui laisse le temps à des policiers d'avoir un autre emploi.

Ce problème des emplois multiples existe depuis longtemps et son ampleur est reconnue. Il existait toutefois une règle tacite à laquelle étaient astreints les policiers qui occupaient un second emploi : ils devaient éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts ou de concurrence déloyale

(par exemple, en étant propriétaire d'un débit d'alcool). Or, il semble que cette règle soit maintenant massivement transgressée par les forces policières américaines. En effet, les policiers offrent à titre privé leurs services d'agents de la paix à une clientèle qui les paie en sus des heures régulières de travail qu'ils sont tenus de fournir à la force publique qui les emploie. Les policiers qui sont ainsi employés par une clientèle privée en dehors de leurs heures de travail régulières utilisent leur uniforme, leurs armes et même les voitures de service. Ne sachant pas qu'ils travaillent à titre privé, les citoyens reconnaissent à ces policiers les mêmes pouvoirs qu'ils exercent lorsqu'ils travaillent à titre d'agents de la paix. C'est même précisément à cause de leurs pouvoirs accrus que certains organisateurs de concerts rock, d'événements sportifs ou d'autres manifestations de masse qui risquent de tourner au désordre, préfèrent employer des policiers plutôt que des gardiens de sécurité.

Cette utilisation privée de la force publique ne se fait aucunement dans la clandestinité. Les premiers policiers qui ont accepté de maintenir l'ordre à titre privé étaient directement rémunérés en espèces. D'après Reiss (1988), les transactions entre les services publics de police et leur clientèle privée sont maintenant réglées par contrat. Les syndicats policiers jouent souvent le rôle d'intermédiaires dans l'établissement de ces contrats. Il est inutile de souligner à quel point cette évolution qui affecte la majeure partie des corps policiers nord-américains est problématique (à part la ville de New York, qui a pris position contre cette pratique, peu d'administrations municipales osent affronter les puissants syndicats policiers). Elle remet en cause la distinction même entre l'ordre public et l'ordre privé au niveau des opérations policières. Le problème ne sera résolu que lorsqu'un policier agissant comme agent privé déchargera son arme contre une personne, précipitant alors une crise qu'on pourrait prévenir en réglementant explicitement cette pratique.

### **QUELQUES CONSTATS EMPIRIQUES**

Comme nous l'avons dit précédemment, nous allons présenter quelques-uns des résultats d'une recherche sur les agences de sécurité privées, qui a été effectuée au Québec (Fourcaudot, 1988). Nous n'ambitionnons pas de présenter l'ensemble de cette recherche, qui pourrait à elle seule faire l'objet d'un chapitre. Nous avons extrait de ce travail quelques constats empiriques qui nous paraissent particulièrement significatifs et que nous

tenterons de profiler sur l'horizon d'ensemble de la situation en Amérique du Nord. Le travail de Fourcaudot (1988) a été systématiquement comparé au contenu de CCSPQ (2000). Nous avons été étonné de constater à quel point la situation avait peu évolué ; les conclusions de Fourcaudot demeurent toujours valides.

### **Effectifs et budget**

Les données empiriques sur les effectifs et les budgets sont essentiellement le fruit de projections et d'extrapolations qui obéissent à des principes différents selon les recherches effectuées. C'est pourquoi elles sont relativement divergentes. En dépit de ces divergences, des tendances claires se manifestent.

Les effectifs de la sécurité privée sont dans les pays anglo-saxons considérablement plus nombreux que ceux de la police publique. Même si le calcul des effectifs du secteur privé varie d'une recherche à une autre, on peut sans imprudence affirmer que les agences de sécurité privée emploient deux fois plus de personnes que les forces policières. Aux États-Unis, Cunningham et Taylor chiffrent les effectifs du secteur privé à 1,25 million de personnes, alors que les corps de police publics emploient environ 600 000 personnes. Au Québec, Martine Fourcaudot donne une estimation conservatrice, qui situe les effectifs privés à quelque 28 000 personnes ; les effectifs de la police publique sont stables depuis 20 ans, le Québec comptant quelque 15 000 policiers. On a cru, à tort, que cette tendance était également forte dans tous les pays occidentaux. En réalité, les travaux de De Waard (1999) et de von Arnim (1999) ont montré que les effectifs du secteur privé dépassaient ceux du secteur public seulement au Royaume-Uni et au Luxembourg et dans les anciens pays du Bloc de l'est (Hongrie, Pologne et République tchèque).

Ce sont les agences de sécurité à contrat qui emploient le plus de monde. Tant au Québec qu'aux États-Unis, les seuls effectifs des agences à contrat sont plus nombreux que les effectifs des forces policières publiques.

Le nombre des gardiens de sécurité constitue plus de 95 % des effectifs du secteur privé. La proportion des enquêteurs — moins de 5 % — est moins grande dans le secteur privé que dans le secteur public.

Mentionnons en terminant que de façon prévisible, les budgets consacrés au secteur privé sont plus élevés que ceux du secteur public. Le

secteur privé récolte entre 15 et 22 milliards de dollars aux États-Unis. Il est à noter que les budgets des agences privées sont loin d'être le double de ceux du secteur public, bien que les effectifs de ces agences soient deux fois plus nombreux que ceux des corps publics. On pourrait inférer de ces données que la marge de bénéfice des agences de sécurité privée n'est pas très élevée. Pour ce qui est du Québec, Fourcaudot estime que cette marge de bénéfice ne constitue que de 2 à 5 % du chiffre d'affaires brut. Cette estimation ne réfère qu'aux agences à contrat et ne s'applique pas aux entreprises qui vendent des équipements de sécurité.

### **Le recrutement**

On peut affirmer de façon générale que les gardiens de sécurité sont maintenant recrutés parmi des personnes plus jeunes qu'auparavant. Aux États-Unis, l'âge moyen de ces gardiens se situait entre 40 et 55 ans en 1972 ; en 1982, il s'inscrivait entre 31 et 35 ans. Il est maintenant sous la barre des 30 ans. Cette tendance au rajeunissement des effectifs est également manifeste au Québec.

Le travail de Fourcaudot nous autorise à apporter des réserves à une affirmation courante au sujet du recrutement des gardiens de sécurité. On affirme généralement que ce recrutement doit s'effectuer de manière continue, le personnel des agences de sécurité étant soumis à un roulement intensif. D'après Shearing, Farnell et Stenning (1980), 98 % des gestionnaires d'agences privées qui ont répondu à leur sondage croyaient que le roulement des effectifs constituait un problème. Seulement 24 % des gardiens étaient à l'emploi de la même agence depuis plus de trois ans. Ces tendances canadiennes sont analogues à celles des États-Unis. Les résultats de Fourcaudot pour le Québec sont plus nuancés et contredisent même parfois les tendances identifiées ailleurs en Amérique du Nord. Ainsi, 85 % des répondants au questionnaire de Fourcaudot estiment que le roulement des effectifs ne constitue pas un problème de taille. Respectivement 54 %, 71 % et 39 % du personnel des agences de sécurité, d'investigation et des agences mixtes étaient à l'emploi de la même firme depuis plus de trois ans au moment où Fourcaudot faisait ses recherches. Il est toutefois indéniable que certains administrateurs rapportent que le roulement du personnel est un problème grave. Les résultats obtenus par Fourcaudot ne révèlent pas que le problème posé par le roulement des

effectifs est mineur, ils montrent que ce problème se pose avec des degrés d'acuité sensiblement différents selon les agences.

L'une des raisons qui expliquent le roulement du personnel est le manque de motivation de ceux qui s'engagent au service d'une agence de sécurité. Cunningham et Taylor (1985) ont montré qu'à peine 10 % des personnes qui étaient embauchées par les agences de sécurité manifestaient un intérêt pour le travail policier. Pour la plupart, les personnes qui sollicitent un emploi dans une agence de sécurité privée le font pour éviter le chômage et déclarent continuer de chercher un emploi dans un autre domaine.

L'affirmation selon laquelle le personnel des agences de sécurité se recrutait parmi d'anciens policiers ou des cadres de l'armée à la retraite n'est partiellement vérifiée par Fourcaudot qu'au niveau des cadres des agences. Parmi les 171 gestionnaires qu'elle a dénombrés au sein des agences, elle a pu établir que 34,5 % d'entre eux étaient d'anciens policiers.

### **La formation**

Au Québec, la formation des gardiens de sécurité est dans la grande majorité des cas donnée en cours d'emploi. Cette formation est très étroite et ne se rapporte qu'aux fonctions les plus immédiates des agents de sécurité, soit le maintien de la sécurité à l'intérieur des édifices (rondes, communications à distance, machines à pointer, etc.) et la rédaction de rapports sur les opérations de surveillance effectuées (de 87 à 95 % des agences offrent des « cours » en matière de sécurité dans les édifices et sur la façon de rédiger des rapports ; cette formation est dispensée en cours d'emploi ou à l'entrée en fonction). Moins de 20 % des agences offrent une formation légale sur les pouvoirs d'arrestation des agents et sur les autres questions juridiques pertinentes à leurs tâches. Moins de 30 % des agences forment leurs employés au maniement des armes à feu et s'assurent que leurs employés qui sont armés pratiquent le tir régulièrement.

Fourcaudot a toutefois établi que la majorité des gardiens ne sont pas armés. Au Québec, 15 % des agents sont armés, mais cette proportion tombe à 8 % si l'on exclut du calcul les préposés au transport des valeurs, qui, de façon générale, sont tous armés. Ces chiffres se comparent avec les données recueillies aux États-Unis par Cunningham et Taylor (1985,

p. 55). Ceux-ci constatent une tendance à la baisse, depuis 1975, pour ce qui est de l'armement des gardiens de sécurité. D'après les sondages effectués par la firme américaine Hallcrest, moins de 10 % des gardiens seraient armés. Cunningham et Taylor (*ibid.*) citent le cas d'une agence dont 35 % du personnel était armé en 1973, alors que ce pourcentage est maintenant de 3 %. En l'absence de données fiables, on ne peut se prononcer sur la situation actuelle. Par exemple, on sait que les agents qui transportent des valeurs sont en général lourdement armés. Toutefois, dans 5 des 10 provinces du Canada (y compris au Québec et en Ontario), le transport des valeurs ne réclame pas de permis particulier. On ne dispose en conséquence pas de données systématiques sur l'armement des transporteurs de valeurs, ces données étant en général recueillies à partir des informations qui doivent être fournies pour obtenir un permis (CCSPQ, 2000, p. 29).

La situation est cependant différente à l'égard des demandes de la clientèle et des opinions des gestionnaires d'agences. Près de 50 % des cadres d'agences de sécurité ayant participé à un sondage conduit par la firme Hallcrest ont répondu qu'il y avait une demande accrue de la part de la clientèle pour des gardiens armés (c'est en partie pour satisfaire cette demande que des policiers assument des tâches de sécurité privée). Au Québec, plus de 80 % des cadres des agences d'investigation et des agences mixtes sont favorables au port d'armes à feu ; plus de 90 % de ces cadres souhaitent toutefois que l'utilisation des armes à feu soit réglementée.

### **La clientèle et les services offerts**

Dans leurs travaux, Shearing et Stenning ont accordé beaucoup d'importance à la croissance de la propriété privée de masse — par exemple, un regroupement de grandes surfaces ou d'hypermarchés — dans l'explication de la multiplication des effectifs des agences de sécurité privée. Comme nous l'avons vu, ce sont ces entreprises qui sont chargées de maintenir l'ordre dans les surfaces et les édifices qui sont qualifiés de « propriété privée de masse » (*mass private property*). Cette notion de propriété privée de masse a été élucidée dans le chapitre 4. Nous reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre sur les hypothèses postérieures de Shearing et Stenning sur la structuration des espaces. On peut

toutefois remarquer immédiatement que ces hypothèses impliquent que le secteur commercial de la vente au détail regroupe une partie importante de la clientèle des agences de sécurité privée. Cette implication est validée en partie par les données en provenance des États-Unis. D'après Cunningham et Taylor (1985, p. 107-108), c'est le secteur industriel et manufacturier qui constitue la première source de revenus des agences privées ; il est cependant suivi d'assez près par le secteur du commerce de détail.

Les données québécoises sont moins confirmatives à cet égard. Ce sont les secteurs industriel et manufacturier, ainsi que le secteur public (édifices gouvernementaux et institutions d'enseignement), qui forment la clientèle la plus importante des agences de sécurité privée. Les établissements commerciaux ne viennent qu'en huitième place. Il y a lieu de souligner que les services gouvernementaux et les services publics constituent au Québec, comme aux États-Unis, l'un des principaux clients des agences de sécurité privée.

Fourcaudot a trouvé que les principaux employeurs des agences privées d'investigation étaient les firmes d'avocats. Ce résultat est intéressant dans la mesure où il réfère à l'existence d'une interface policière et judiciaire au sein de la justice privée.

Pour ce qui est des services offerts par les agences de sécurité privée, un résultat de Fourcaudot mérite d'être mentionné. Il existe une différence significative entre le discours qui est tenu par les cadres de la sécurité privée et les services qui sont effectivement offerts par les agences. Le discours met un accent prononcé sur le caractère préventif des services offerts (prévention des incendies, du crime et des pertes économiques). Les tâches qui sont effectivement accomplies sont toutefois d'une nature tout à fait traditionnelle, à savoir le contrôle des accès, les rondes de surveillance, la patrouille, les enquêtes sur le vol à l'étalage, etc.

### **Les relations avec les forces policières publiques**

Nous nous contenterons de très brèves remarques sur ce sujet. Ces remarques serviront d'introduction à la dernière partie de cette étude. Shearing, Stenning et Addario (1985) ont étudié comment l'entreprise privée et la police percevaient la sécurité privée. Les résultats de ces études sont convergents. Elles conduisent à la conclusion que la police surestime beaucoup la dépendance de la sécurité privée vis-à-vis des forces policières publiques.

Les études sur l'opinion des cadres de l'entreprise privée montrent qu'ils sont très critiques à l'égard de l'action de la police et de son aptitude à répondre aux besoins de sécurité du secteur privé. D'où la volonté des entrepreneurs de satisfaire leurs besoins propres en créant une agence interne de sécurité ou en ayant recours à des agences à contrat qui s'ajustent aux exigences des firmes privées. Ces remarques suggèrent que la police publique et la sécurité privée constituent des réseaux d'intervention qui sont relativement autonomes et dont l'action est parallèle, au niveau du contrôle de la criminalité. Les recherches de Fourcaudot ne démentent pas cette hypothèse. D'après son étude, les agences de sécurité privée ont peu tendance à rapporter des crimes à la police ; il est, en outre, peu fréquent qu'elles arrêtent une personne et la remettent aux mains de la police.

### **DISNEY WORLD ET GHETTOS**

Si on entend par « définition » une formulation resserrée de la nature d'un objet, il faut reconnaître que nous ne possédons pas à l'heure actuelle de définition satisfaisante de la sécurité privée. Ce qui tient lieu de définition est habituellement une énumération des caractéristiques fondamentales de la sécurité privée (Ocqueteau, 2002, p. 62-63). Dans un texte influent qui a été traduit dans la revue *Actes*, Shearing et Stenning (1985) ont tenté de construire un paradigme qui rassemble et systématise les caractéristiques du contrôle social tel qu'il s'exercerait par les instances qui relèvent du secteur privé. Ce paradigme se caractérise par quatre traits.

- *Il est de nature instrumentale et non normative.* Imaginons, par exemple, que le caissier d'une banque ait détourné les fonds de l'établissement qui l'emploie et qu'il soit prêt à restituer l'argent volé avec un fort pourcentage d'intérêt. Il est alors prévisible que la banque sera prête à considérer ce vol comme un prêt non autorisé et à s'entendre avec l'employé pour que l'argent soit rendu, avec intérêt, sans que la police ne soit aucunement prévenue du délit. Le but de l'opération est de minimiser les pertes et non de sanctionner un comportement qui transgresse la loi.
- *Il est de nature préventive.* Sa cible n'est pas le contrevenant, mais l'employé négligent qui facilite la perpétration d'une infraction (l'employé qui néglige de verrouiller les accès à un édifice).

- *Il est dépendant de la technologie.* Les équipements de surveillance se fondent dans la structure des édifices et organisent l'espace environnant. Ils sont partout présents : le contrôle est à la fois diffus et intégré. L'exemple souvent donné d'un environnement à sécurité privée maximale est le parc d'amusement *Disney World* aux États-Unis, où les déplacements et le comportement des visiteurs sont soumis à un contrôle aussi efficace que discret.
- *Il est de nature non coercitive et fonctionne au consentement.* L'exemple de *Disney World* a également pour ce trait une valeur de paradigme. Les enfants et leurs parents acceptent toutes les contraintes, pourvu qu'ils puissent voir Mickey (d'après Shearing et Stenning, 1985).

Le paradigme élaboré par les chercheurs du Centre de criminologie de l'Université de Toronto constitue une construction théoriquement stimulante. Cet assemblage de concepts rend compte d'une partie considérable des opérations des agences de sécurité privée. Nous croyons toutefois que ces chercheurs donnent au paradigme qu'ils ont défini une portée trop étendue lorsqu'ils déclarent que cette nouvelle « discipline instrumentale est rapidement en train de devenir la force dominante pour ce qui est du contrôle social » (Shearing et Stenning, 1985, p. 347).

On peut objecter de deux manières cette affirmation. Il n'est d'abord pas assuré que le contrôle privé ait complètement déplacé le contrôle public de la position hégémonique qu'il occupait. Cette remarque prend tout son poids si l'on tient compte du fait que l'appareil de la sécurité d'État — la police politique — fait partie du dispositif de la police publique (voir la partie précédente de ce livre).

Là n'est toutefois pas l'objection que nous voulons surtout soulever. Il nous semble en effet fondamental de distinguer trois formes de contrôle social : le contrôle public, le contrôle privé et une troisième forme de contrôle, qu'à défaut d'un meilleur terme nous appellerons le contrôle sauvage.

Au terme de ce chapitre déjà étendu, nous ne pouvons élaborer un nouveau paradigme du contrôle sauvage, dont nous tentons d'esquisser les traits dans le tableau qui clôt ce chapitre. Nous indiquerons toutefois ce dont s'alimentent nos réflexions. Dans un article provoquant, Donald Black (1983) a proposé de concevoir une partie des comportements criminels comme étant des réflexes d'autodéfense. Une part considérable de la violence sociale serait en réalité une contre-violence. Il est indéniable

que les travaux de Kleck, que nous avons cités au début de ce chapitre, confirment certaines des intuitions de Black.

Il ne semble pas que violence et contre-violence soient des phénomènes urbains diffus. En d'autres termes, le contrôle sauvage s'exerce dans des quartiers bien déterminés et de façon plus particulière dans les ghettos où s'entassent des groupes qui appartiennent à des minorités défavorisées. On se réfère à ces groupes, aux États-Unis, comme formant la couche inférieure de la société (*the underclass*). On peut s'opposer à cette appellation qui rappelle fâcheusement les classes dangereuses et, de façon plus douloureuse, l'*Untermensch*, de triste mémoire. Néanmoins, ce phénomène de la constitution d'une classe radicalement dépossédée a suscité une littérature abondante aux États-Unis (par exemple, Glasgow, 1981 ; Mangum et Seninger, 1978 ; Salins, 1980 et l'ouvrage classique de William Wilson, 1987 ; les recherches les plus actuelles sont celles de E. Anderson, 1999 ; Duneier, 1999 ; Newman, 1999).

Même si nous possédons encore peu de connaissances sur les formes de contrôle qui s'exercent dans ces parties de nos villes — où l'on aurait tort de dire que seule y prévaut l'anomie — on peut néanmoins affirmer qu'il est d'une nature profondément différente de celle du contrôle privé, tel qu'il s'exerce selon un paradigme dont nous avons donné les traits. Le contrôle sauvage n'est pas instrumental, mais hypernormatif : la transgression d'un code de comportements ritualisés entraîne parfois des représailles extrêmement violentes. Ce contrôle n'est pas de nature préventive, à moins que l'on considère des blessures, des mutilations et des exécutions sommaires comme des mesures préventives. La technologie sur laquelle repose ce contrôle n'est pas une technologie de surveillance, mais est constituée par des instruments d'agression. Finalement, ce mode de contrôle repose non seulement sur la coercition, mais sur l'intimidation, la terreur et la violence.

Nous sommes bien conscient du caractère lacunaire de cette esquisse qui ne vise qu'à établir un contraste. Il est certain qu'il existe des régions urbaines qui ressemblent à *Disney World*. Mais on aurait tort de méconnaître que d'autres zones urbaines sont à des années lumière du monde de Walt Disney. Ces zones où règne la dépossession et où prévalent des contrôles spontanés, sauvages et très durement répressifs ne sont pas en voie de disparition, mais gagnent du terrain. C'est pourquoi une théorie compréhensive du contrôle social devrait tenir compte des trois modes de contrôle que nous avons sommairement décrits.

TABLEAU 12. Ordre public et ordre privé — synthèse

	Contrôle public*	Contrôle privé	Contrôle sauvage
<b>Savoir</b>	grand nombre d'études	petit nombre d'études	très peu étudié
<b>Droit</b>	structuré par le droit	Peu balisé	non balisé
<b>Agent du contrôle</b>	institutions publiques (organisation forte)	firmes privées (organisation forte)	individus et regroupements informels (organisation faible ou non existante)
<b>Ampleur et impact du phénomène</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sur la police : plafonnement des effectifs et des budgets</li> <li>– sur les tribunaux : expansion</li> <li>– sur les prisons et libérations surveillées : régression tendancielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sur la police : forte expansion</li> <li>– sur les tribunaux : régression</li> <li>– sur les prisons et libérations surveillées : croissance tendancielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– autoprotection (<i>self-help policing</i>) : forte expansion**</li> <li>– sur les tribunaux : inexistant ou déviant (<i>justice sauvage</i>)</li> <li>– sur les peines : non présent ou déviant (lynchages, règlements de comptes)</li> </ul>
<b>Cibles prioritaires</b>	infractions violentes	délits contre les biens	toute forme d'agression
<b>Moyen</b>	ressources humaines et technologie	croissance de la technologie, décroissance des ressources humaines	ressources humaines, absence de technologie
<b>Mode d'opération</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– réactif</li> <li>– imposition de l'autorité</li> <li>– normatif/dominant : arrestation des contrevenants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– préventif</li> <li>– consentement</li> <li>– instrumental : limitation des pertes matérielles au profit du client</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– impulsif</li> <li>– nature conflictuelle</li> <li>– normatif/alternatif : neutralisation du contrevenant</li> </ul>
<b>Espace d'opération</b>	domaine public	espace privé et intermédiaire (privé-public)	espace marginalisé : ghettos, quartiers difficiles, réserves
<b>Relations</b>	liens multiples		exclusion

\* Ces notions ne sont pas clairement distinguées ni au niveau des catégories juridiques, ni à celui des catégories conceptuelles : elles se situent dans un continuum où les différences se mesurent en degrés.

\*\* En 1980, aux États-Unis, cinq fois plus de citoyens ont été tués par d'autres citoyens reconnus en état de légitime défense que par des policiers appartenant à une force publique. On ne possède pas de chiffres équivalents pour d'autres années. Cependant, au regard des estimés, l'usage défensif des armes à feu par les citoyens américains (entre 760 000 et 3,6 millions par année ; Lott, 1998, p. 11), il est raisonnable de penser que cette disproportion s'est maintenue, sinon accrue.

## Note

Une version préliminaire de ce chapitre a été initialement publiée dans la *Revue internationale de criminologie et de police technique*, vol. 4, 1988, p. 392-410.

# 10

## PRIVATISATION ET TECHNOLOGIE

Les langues latines comme le français sont désavantagées dans l'expression d'une distinction qui a acquis un statut privilégié dans les études sur les systèmes de contrôle social. Dans son énoncé anglo-saxon, cette distinction s'exprime par la différence qui est faite entre *police* et *policing*, qui recoupe, mais seulement en partie, celle qu'on fait entre une institution et sa fonction. Le premier de ces termes désigne une *organisation* constituée par un groupe de personnes — les policiers — qui est chargée de diverses fonctions afférentes au contrôle social. Le second de ces termes — *policing* — se réfère aux *activités* qui sont déployées pour assurer la régulation sociale et à l'application des lois pénales. Bien qu'elle puisse être aisément paraphrasée, cette distinction se laisse difficilement énoncer dans les langues latines, car elles doivent recourir au même mot pour exprimer deux fonctions grammaticales profondément différentes, soient la fonction substantive et la fonction verbale du gérondif. En français, le même mot « police » est utilisé pour désigner autant l'organisation que son activité, et il en est également ainsi en italien et en espagnol.

Cette distinction est importante car elle a maintenant acquis un statut fondateur dans la réflexion sur les mécanismes de régulation sociale. En effet, lorsqu'on se propose d'étudier la « police », on est implicitement déporté vers une étude du référent le plus habituel de ce terme, à savoir la

police publique. C'est bien pourquoi la plus grande partie des travaux de recherche sur la police portent sur celle-ci. Si l'on utilise le gérondif *policing*, qui désigne l'ensemble des activités par lesquelles une société est *policée*, on peut alors échapper à la fascination qui est exercée par la police *publique* et découvrir que ces activités sont accomplies par un nombre très considérable de personnes, de groupes et d'organismes dont certains sont publics, d'autres sont privés et d'autres encore sont d'une nature hybride — cette dernière catégorie étant encore la plus mal connue, en dépit de son importance. Ces systèmes hybrides, sur lesquels nous reviendrons, dépassent beaucoup en importance ce qu'on désigne en Europe comme les services d'inspection ou encore les polices auxiliaires. En d'autres termes, la fonction de policer déborde de plus en plus largement l'institution publique à laquelle elle est rattachée par le sens commun.

Ce chapitre porte plutôt sur le verbe « policer », surtout tel qu'il est conjugué par des instances privées de contrôle social, et ne se limite pas à décrire de façon statique des agences publiques et privées de police. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe toutefois de conceptualiser de manière plus explicite qu'on ne le fait d'habitude la distinction entre le public et le privé.

L'étude des mécanismes de régulation sociale est traversée par une dichotomie entre ce qui relève du privé et ce qui relève du public. Cette dichotomie s'exprime de manière courante par une série d'oppositions qui s'établissent entre l'informel et le formel, le local et le central, la prévention des pertes économiques et la réaction à la violence contre les personnes et, enfin, la société civile et l'État ; le premier de ces termes traduit habituellement le privé, alors que le second ressortit au public. Comme la dichotomie initiale entre le privé et le public, sa traduction dans une série d'oppositions est également problématique et ne possède pour nous qu'un statut provisoire. Il importe toutefois de faire état de ces oppositions et de les regrouper car elles continuent d'avoir une grande importance dans les travaux.

Ces premières remarques ne constituent qu'une mise en place initiale élémentaire. Voici toutefois une série de trois distinctions qui sont moins acquises. Il faut d'abord considérer l'opposition entre privé et public comme une opposition catégorielle et comme une opposition entre deux types de processus, soit la *privatisation* et la *publicisation*. Si l'on fait

exception de son caractère dichotomique, l'opposition catégorielle du privé et du public ne présente pas de problème particulier, tant qu'on ne la redouble pas de l'opposition entre la propriété et l'espace, ce que nous nous abstenons de faire dans le cadre de ce livre. Face à face statique entre des contenus sémantiques relativement purs, cette opposition est donc d'un usage en apparence simple. Il en va toutefois autrement de l'opposition entre les *processus* de privatisation et de publicisation. Ces processus sont dynamiques et, surtout, ils sont susceptibles de varier en degré. Cette variabilité dans l'étendue ou l'intensité de ces processus se répercute à son tour sur leur relation avec l'opposition catégorielle privé-public et rend cette relation plus complexe. En effet, il est absolument nécessaire d'évaluer la profondeur de pénétration et l'amplitude de l'un de ces processus avant de subsumer l'objet sur lequel il s'exerce sous la catégorie du privé ou du public. En d'autres termes, il ne suffit pas qu'une composante du système pénal fasse l'objet d'un processus de privatisation pour qu'on en infère de manière quasi automatique qu'elle appartient dorénavant à la sphère du privé.

La question des « prisons privées » constitue une excellente illustration de la distinction entre catégorie et processus. Ce qu'on appelle une prison privée constitue une maison d'enfermement qui est administrée à divers degrés par l'entreprise privée. Seuls la main-d'œuvre et l'approvisionnement peuvent, dans certains cas, être fournis par l'entreprise privée, alors que les édifices et l'équipement sont loués à l'État ou prêtés par lui. On peut également imaginer des cas de privatisation plus accrue, où tout serait assuré par l'entreprise privée, depuis la construction des édifices jusqu'à la surveillance des détenus. Cependant, même dans ce dernier cas, une très large part de l'opération continuerait de relever complètement du secteur public. En effet, non seulement celui-ci demeurerait-il la source exclusive de la clientèle de l'établissement, mais, comme nous l'avons vu, il définirait toute la structure normative à laquelle celui-ci serait soumis, comme la durée de l'incarcération, les mesures d'attrition des peines, les sanctions disciplinaires et ainsi de suite. Finalement, l'établissement privé serait soumis à des inspections régulières et à une obligation forte de rendre des comptes. C'est pourquoi il faut se garder de conclure que la privatisation de l'incarcération transforme une prison privatisée en une entreprise qui relève de la sphère du privé au même titre

que les agences privées de sécurité, dont la clientèle est à la fois variée et déterminée par les lois du marché.

Cette description nous conduit à proposer une seconde distinction qui s'établit entre une privatisation *relative* d'ampleur variable et une privatisation *complète*. Le premier critère de complétude d'une privatisation tient dans la possibilité de vendre un produit ou de fournir un service à tout client qui désire se prévaloir de l'offre qui lui est faite. Ce n'est que lorsque le processus de privatisation a été conduit jusqu'à son terme que son objet peut être rangé dans la catégorie du privé en tant que telle. On peut voir dans la légèreté de la structure normative imposée à une composante privatisée du système pénal un second critère de complétude de la privatisation. L'application de ces deux critères démontre que les agences privées de sécurité méritent l'attribution de ce trait à un degré beaucoup plus élevé que les prisons privées ou que les services privés de surveillance des probationnaires ou des détenus remis en liberté sous conditions avant l'expiration de leur peine d'emprisonnement.

Les modalités administratives et économiques de la distinction entre le privé et le public sont toutefois loin d'en épuiser la signification. Cette distinction peut en effet être rapprochée de l'opposition entre ce qui est perceptible par une pluralité de sujets — par exemple, ce qui est révélé à « l'opinion publique » — et ce qui est dérobé à une telle perception — par exemple, l'intime, le secret, le confidentiel. Non seulement cette interprétation informationnelle de la distinction entre le privé et le public ne coïncide-t-elle pas avec son interprétation économique, mais elle crée même la figure d'un chiasme lorsqu'on la met en relation avec cette dernière interprétation. On peut en effet prétendre que les médias, comme la presse écrite ou électronique, constituent l'une des plus grandes sources de publicisation du privé, au sens informationnel. Il n'en demeure pas moins que la plus grande partie des médias d'information ressortissent économiquement à l'entreprise privée. De façon converse, l'État constitue économiquement et politiquement la sphère du public, et c'est typiquement lui qui est l'une des sources majeures de censure de l'information.

Les distinctions précédentes ne couvrent pas toutes les facettes de l'opposition entre le privé et le public. Elles sont toutefois suffisantes pour nous permettre d'avancer dans notre recherche sur les ramifications de cette opposition dans le domaine du contrôle social et de la justice criminelle.

Avant d'entreprendre cette recherche, nous devons finalement insister sur le déséquilibre géographique actuel des travaux qui portent sur la sécurité privée. C'est encore une fois dans le monde anglo-saxon — et surtout aux États-Unis — que les travaux sont les plus nombreux, bien qu'il existe de solides études effectuées en Europe (Boon, 1993 ; Dedecker, 1991 ; De Waard, 1993a ; 1993b ; De Waard et Van der Hoek, 1991), surtout au Royaume-Uni (Hood, 1989 ; Johnston, 1992a ; 1992b) et en France (Ocquetau, 1997 ; 2002 ; Robert, 1988). Ce déséquilibre entre le volume des travaux effectués peut conduire à concevoir la réalité européenne et celle des divers pays d'Europe à travers une lorgnette nord-américaine. Il faut résister à ce placage, car les situations diffèrent profondément sous certains aspects d'un pays à l'autre. Néanmoins, on peut faire l'hypothèse que certaines tendances et certaines dimensions de la conjoncture de la régulation sociale sont communes aux pays occidentaux. C'est à l'intérieur de cette hypothèse que cette analyse se déploie.

Ce chapitre est divisé en trois parties, soit la présentation d'un certain nombre de constatations que l'on retrouve dans les travaux de recherche et les discours institutionnels ; la critique de ces constatations d'un point de vue théorique ; enfin, les conclusions qui découlent des deux premières parties. L'argumentation présentée peut être résumée ainsi : une prise en compte de toutes les dimensions de la sécurité privée doit nous amener à conclure sur non seulement la multiplication et l'éparpillement des agents du contrôle social, mais également l'*éclatement de son objet*.

Il importe, pour que cette argumentation soit bien entendue, d'apporter des précisions supplémentaires sur sa nature. Nous étant déjà efforcé de montrer que l'élaboration d'une économie politique du crime n'était pas une stratégie théorique heuristique (Brodeur, 1984c), nous n'en reprenons pas le programme ; interpréter notre démarche dans le cadre d'une telle stratégie consisterait à lui faire une violence qui ne pourrait produire que des contresens. En second lieu, nous réaffirmons pour notre compte un argument utilisé par Karl Popper pour démontrer la misère de l'historicisme (Popper, 1956). Comme la découverte scientifique est imprévisible et que ses retombées influent sur le cours de l'histoire, toute vision téléologique du développement de l'histoire, selon laquelle celle-ci est aiguillée vers un pôle précis, est déformante. De la même façon, l'innovation technologique provient essentiellement du développement des connaissances et elle est comme lui relativement

imprévisible ; tout effort pour en produire une dérivation spécifique en la rabattant sur quelque détermination plus fondamentale ne constitue qu'un exercice spéculatif rétrospectif, qui témoigne davantage de l'imagination sociologique que de l'entendement des choses. Si la technologie ne pousse pas au hasard comme de la mauvaise herbe, elle est encore moins un dérivé de la lutte des classes. Finalement, le but de ce chapitre est de tenter d'abord de confronter la logique de la privatisation à celle de la technologisation dans le champ de la production de sécurité, et ensuite de tirer les conséquences de cette articulation dans l'exercice du contrôle social. Pour le dire crûment, les opérations du secteur public reposent sur le travail d'une main-d'œuvre fonctionnarisée et réfractaire au changement, alors que celles du privé reposent de façon croissante sur la prolifération extrêmement diversifiée des équipements. Il s'ensuit que le contrôle social s'exerce de façon croissante à *distance* et qu'il renonce à transformer les individus qu'il prend pour cible. Ceux-ci sont totalisés sous la forme de sous-populations qui constituent une menace à l'équilibre social dont il faut gérer l'éclatement. Ces transformations sont loin d'être des phénomènes de surface et sont au contraire annonciatrices d'une mutation de la répression pénale en un programme de compression des nouvelles classes dangereuses dans des quartiers à haute surveillance. Pour l'essentiel, le contrôle social est écartelé entre des stratégies de proximité et de distance, cette opposition recoupant seulement en partie celle du public et du privé.

### **QUELQUES CONSTATATIONS PARTAGÉES**

L'état de la recherche dans le domaine de la sécurité privée peut être ainsi décrit : à partir de quelques constatations basiques (quoique, nous le verrons, problématiques), on a construit, par interprétation et extrapolation, un phénomène de privatisation dont l'importance est proclamée partout. Voyons d'abord les constatations et nous nous pencherons ensuite sur le phénomène qui en est inféré.

#### **Première constatation : la croissance des effectifs des agences privées de sécurité**

On ne peut éviter de répéter cette constatation au début de toute recherche sur la sécurité privée, car elle est fondamentale. Elle a été initialement faite aux États-Unis dans un rapport de la Rand Corporation

(Kakalik et Wildhorn, 1972) et au Canada dans divers travaux (Stenning et Shearing, 1980 ; Shearing et Stenning, 1983a). Elle s'exprime en deux affirmations qui sont illustrées par le tableau 13, qui présente des données relatives aux États-Unis.

**TABLEAU 13. Nombre de personnes employées dans le domaine de la sécurité (nombre effectif et projections) — 1980-2000**

Année	Secteur privé (million)	Secteur public (police) (million)	Total (millions)
1980	1,0	0,6	1,6
1990	1,5	0,6	2,1
2000	1,9	0,7	2,6

Source : Cunningham, Strauchs et Van Meter, 1990a, p. 229, tableau 7.1.

Le nombre des personnes déployées sur le terrain par les agences privées de sécurité est maintenant supérieur à celui des personnes déployées par les forces policières publiques. D'après ce tableau, on trouvait presque deux agents de sécurité pour un policier public en 1980 ; selon les projections, cette proportion passera presque à trois pour un vers l'an 2000. Bien qu'on ne possède pas en 2003 d'étude aussi systématique que celle que nous venons de citer, tout indique que cette prédiction s'est confirmée en Amérique du Nord.

Quelles que soient les comparaisons entre le nombre des personnes déployées, le taux de croissance du personnel de la sécurité privée est beaucoup plus élevé que celui des forces policières publiques. Par exemple, la croissance des forces de sécurité privée est presque de 100 % en 20 ans, d'après le tableau 13, alors qu'elle est nulle dans le cas des forces policières publiques. Notons que l'évaluation des taux de croissance ne fait pas l'unanimité en Amérique du Nord. Il est indiscutable que le taux de croissance du secteur privé a été très marqué — près de 50 % — de 1970 à 1975. Cependant plusieurs chercheurs, comme Philip Stenning, estiment que la croissance s'est fortement ralentie à partir de 1980. Il est très difficile de départager les positions car les données statistiques que nous possédons sont fragmentaires, composites et fragiles.

La montée des effectifs déployés par les agences privées de sécurité a fait l'objet d'évaluations différentes dans divers pays d'Europe. Le manque de données quantitatives fiables est évidemment un obstacle à

une mesure adéquate. En Grande-Bretagne, Les Johnston (1992a, p. 75) a fait la recension des diverses estimations et évalue que les forces des agences privées de sécurité varient entre 100 000 et 250 000 personnes (pour environ 125 000 policiers publics employés par les 43 forces constabulaires).

En France, où les données semblent plus sûres, Frédéric Ocqueteau a évalué le nombre des gardiens du secteur privé à 96 000, en comparaison à 110 000 policiers et 90 000 gendarmes, pour un rapport d'environ un agent privé pour deux publics. S'appuyant sur des données du ministère français de l'Intérieur, Ocqueteau (1991a ; 1991b) a révisé ses chiffres à la baisse : il existerait 76 059 agents privés par rapport à quelque 210 000 agents publics, ce qui abaisse le rapport à un agent privé pour presque trois publics. Les derniers chiffres présentés par Ocqueteau (2002, p. 96) indiquent qu'il y a entre 2,41 et 3,25 fois plus de policiers publics que de policiers privés en France.

En Espagne, Gomez-Baeza (1986 ; 1988) estime que le personnel des quelque 1 000 compagnies qui offrent des équipements et des services de sécurité se chiffre autour de 25 000, ce chiffre augmentant à 60 000 si l'on tient compte des personnes qui œuvrent dans des secteurs adjacents à la production de sécurité. Les chiffres espagnols ne peuvent être comparés aux précédents, car ils réfèrent surtout à du personnel spécialisé dans la fabrication et l'entretien d'équipements de sécurité et non pas à des gardiens ou à des enquêteurs privés. Reprenant les données de De Waard (1999), Gimenez-Salinas (2001, p. 46) a estimé que les policiers publics étaient trois fois plus nombreux que les privés en Espagne. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne (Kerner, 1989), les Pays-Bas (Hoogenboom, 1989), la Finlande et les pays scandinaves (Jepsen, 1989), la proportion des effectifs de la sécurité privée par rapport à ceux de la police publique est moins élevée. Abraham Hoogenboom estime que les Pays-Bas comptent 13 000 gardiens privés pour 35 000 policiers publics (1989, p. 122). Le taux de croissance des effectifs privés est cependant élevé car ils sont passés de 9 000 à 13 000, de 1979 à 1987.

Malgré le caractère incertain de ces données, la recherche semble démontrer de façon concluante que les effectifs policiers de la sphère du privé croissent de façon sensiblement plus rapide que ceux du secteur public et que dans la plupart des pays occidentaux (à l'exception possible de la France). Néanmoins, les données que nous avons citées dans le

chapitre précédent ne nous autorisent pas à conclure que les effectifs privés sont plus nombreux que les effectifs publics dans les pays d'Europe. Comme nous l'avons remarqué, c'est dans les pays d'Europe de l'Est que les tendances sont les plus semblables à celles des pays anglo-saxons. En Europe de l'Ouest, le déséquilibre en faveur du privé n'est perceptible qu'au Royaume-Uni et au Luxembourg, où il n'est d'ailleurs pas considérable (von Arnim, 1999 ; De Waard, 1999). Johnston (2000, p. 125) confirme qu'en Europe de l'Ouest, les effectifs de la sécurité publique demeurent la première source de protection du public, ceux de la sécurité privée demeurant en seconde position.

### **Deuxième constatation : la croissance des dépenses pour la sécurité privée**

Cette constatation est conséquente avec la première. Elle s'exprime également par l'affirmation double que les montants alloués à la sécurité privée sont en eux-mêmes très importants et que leur taux de croissance est beaucoup plus élevé que celui des dépenses pour la police publique. Le tableau 14 montre que les dépenses pour la sécurité privée ont été multipliées par 2,5 de 1980 à 1990 aux États-Unis et qu'elles ont quintuplé en l'an 2000. Les travaux les plus récents (Johnston, 2000 ; Bayley et Shearing, 2001) tendent à confirmer que ces prédictions sur la croissance des dépenses dans le secteur de la sécurité privée étaient justes. La croissance exponentielle de la surveillance vidéo en circuit fermé et les besoins en équipement de sécurité dans le climat de panique qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, laissent présager que les projections de Cunningham et de ses collaborateurs se révéleront au-dessous de la réalité.

**TABEAU 14. Dépenses en matière de sécurité (effectives et projetées) — 1980-2000**

Année	Secteur privé (milliards USD)	Secteur public (police, milliards USD)	Total (milliards USD)
1980	20	14	34
1990	52	30	82
2000	103	44	147

Source : Cunningham et coll., 1990a, p. 229, tableau 7.1.

Cette escalade des budgets, qui sont affectés autant à l'achat d'équipements qu'à la réception de services, est sensible dans tous les pays occidentaux. Si tous les pays ne requièrent pas également les services de gardiens privés, tous dépensent plus d'argent pour les équipements de sécurité. En Grande-Bretagne, les dépenses dans le secteur de la sécurité privée ont plus que doublé de 1981 à 1987, passant de 715 millions USD à 1,6 milliard USD. En Espagne, le volume des dépenses est passé de presque inexistant en 1972, l'année de la création de la compagnie *Transportes Blindados*, à 1,5 milliard USD en 1986, les dernières années étant marquées par une augmentation annuelle de 10 à 15 % des dépenses (Gomez-Baeza, 1988). Ces exemples pourraient être multipliés.

### Troisième constatation : la création de prisons privées

Cette constatation est encore très limitée, bien qu'elle ait eu un effet saisissant sur l'opinion publique. Dans le chapitre précédent nous avons insisté sur la privatisation croissante de l'administration des secteurs des peines avec sursis, de la probation et de la libération conditionnelle. Plusieurs pays, parmi lesquels on retrouve les États-Unis et la France, ont lancé des programmes de construction d'établissements privés d'incarcération. En Amérique du Nord, ces établissements recueillent une clientèle spéciale, comme les immigrants illégaux ou des jeunes délinquants en proie à des problèmes affectifs profonds. À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont institué des mesures sévères de surveillance et de détention préventive pour les immigrants qui ne sont pas en règle ou qui présentent un risque estimé élevé. En outre, la violence des jeunes et même des enfants a entraîné un recours croissant à l'incarcération des jeunes contrevenants. Il faut finalement ajouter qu'en dépit d'indices timides de décroissance future, le nombre des personnes incarcérées aux États-Unis demeure très haut. Tous ces facteurs sont propices à la croissance de l'incarcération privée.

En France, un programme prévoit l'ouverture de prisons qui, tout en restant sous l'autorité et la surveillance de l'État, seront construites et administrées par l'entreprise privée (Robert, 1989, p. 106). Ces établissements mi-privés — mi-étatiques devraient recevoir 15 000 détenus, ce qui confère au projet un statut plus ambitieux qu'une simple expérience-pilote. On a récemment appris que la France se proposait, dans le cadre

des nouvelles politiques de répression élaborées par le ministère de l'Intérieur, de créer quelque 15 000 nouvelles places en prison. On ne peut encore évaluer la part du privé dans cette croissance du système carcéral.

Ces programmes qui prévoyaient la création de prisons privées ont fait l'objet de beaucoup d'attention, des chercheurs et des défenseurs des droits des détenus y voyant une reprise du projet de Bentham de confier à l'entreprise privée l'exploitation du travail des détenus, avec tous les abus que cela comporte. Nous montrerons plus loin que ce n'est pas ce mouvement de privatisation des prisons qui est le plus lourd de conséquences.

### **Le phénomène : la diversion des responsabilités**

C'est à partir de ces constatations quantitatives ou fortement médiatisées qu'on a construit un phénomène à la fois politique et social dont la signification est absolument majeure. Le second Rapport Hallcrest se termine par la conclusion suivante :

Un virage (*mesuré à l'étalon des dépenses et du personnel employé*) s'est produit dans la répartition des responsabilités premières pour ce qui est de la protection. Celles-ci sont passées du secteur de l'application publique des lois à celui de la sécurité privée (Cunningham et coll., 1990a, p. 319 ; c'est nous qui traduisons et qui soulignons).

Cette affirmation sur le nouvel aiguillage des responsabilités a été reprise par certaines des autorités les plus respectées en matière de sécurité privée (Bayley et Shearing, 2001 ; Johnston, 1992a ; Nalla et Newman, 1990 ; Shearing, 1992). Elle a donné lieu à un processus de construction théorique qui a octroyé au phénomène de privatisation le statut d'un nouveau paradigme de la régulation sociale. En outre, le changement de paradigme se serait effectué de manière relativement égale dans l'espace des pays occidentaux et, surtout, il se serait produit de manière *abrupte*. Il faut enfin insister sur le fait que dans le texte précité, le virage allégué est estimé en fonction de changements au niveau des *dépenses* et à celui des *effectifs* déployés sur le terrain, ces effectifs étant pour l'essentiel constitués de gardiens.

Nous passons maintenant à la critique puis, de façon ultime, à la remise en question des constatations énoncées plus haut. Le propos de cette critique n'est pas tant de nier qu'un changement ait eu lieu ou soit en

train de se produire que de mieux situer à quel plan il se produit, de mettre en cause son caractère apparemment égal et abrupt et de tenter d'en indiquer, sur le mode de l'hypothèse, la signification.

### **PÉRENNITÉ ET NOUVEAUTÉ DE LA PRIVATISATION**

Comme Philippe Robert (1988) l'a vigoureusement indiqué, les modèles que nous employons pour penser la sécurité privée sont encore trop simples. Nous tenterons à présent de montrer que, sous certains aspects, la privatisation a lieu depuis toujours et qu'elle est relativement indépassable ; qu'un grand nombre d'organismes de contrôle social sont de nature hybride et ne peuvent être classés ni dans la catégorie du privé ni dans celle du public ; finalement que les aspects les plus originaux de la privatisation tiennent dans notre dépendance croissante envers la technologie de sécurité.

### **L'histoire des sociologues**

Commençons par énoncer un point de méthode. Le phénomène que nous examinons, la privatisation, est un processus et il s'inscrit forcément dans le temps. Il est donc difficile, sinon impossible, d'en traiter en dehors d'une perspective historique. Or, le champ de la sociologie de la police, surtout celui de la police privée, est fortement dominé par des chercheurs anglo-saxons. Nous allons donc brièvement reprendre cette histoire pour montrer qu'elle est construite à partir d'un point de vue qui comporte sa part d'arbitraire. Pour ces chercheurs, l'histoire de la police se partage en trois époques, soit l'époque qui a précédé l'invention de la police britannique en 1829 par Sir Robert Peel, la période qui a suivi cette invention et la période contemporaine, dont on peut hypothétiquement marquer le début en 1972 par la publication du rapport de la Rand Corporation sur la police privée (Kakalik et Wildhorn, 1972). Il n'est pas besoin de souligner que l'histoire de la police ne se réduit pas à celle de la police britannique, la police française ayant été instituée, par exemple, à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle. Il faut toutefois insister sur le fait que pour les sociologues de la police privée, le paradigme d'une police publique est la police de Londres créée par Peel (comme les Américains et les Canadiens connaissent très mal l'histoire de leur police, ils ont tendance à transposer le modèle britannique chez eux, en l'adaptant au besoin à la violence nord-américaine).

L'importance de ce fait tient à ce que les sociologues de la police privée élaborent leur nouveau paradigme en le contrastant avec le modèle de la police publique, *tel qu'il est fourni par la police britannique*. Comme le produit d'un contraste est largement déterminé par le terme initial de comparaison, le phénomène de la privatisation est conceptualisé dans l'horizon d'une tradition policière qui est essentiellement anglo-américaine.

### **Le contrôle social : l'agent et l'instance**

Il faut d'emblée faire une distinction entre les activités de police et les mécanismes de régulation ou de contrôle social. Sans prétendre fournir une définition, on peut s'entendre pour dire que le contrôle social est le produit d'un ensemble très diversifié de procédures de normalisation, dont certaines ont pour fin délibérée d'empêcher ou de contenir la déviance, alors que d'autres engendrent des effets de contrôle sans les viser de façon explicite. On pourrait réserver l'appellation *d'agents* du contrôle social à des personnes ou des organisations qui, comme la police, poursuivent délibérément des objectifs de normalisation. Par contre l'appellation *d'instances* de régulation sociale serait utilisée pour désigner certaines institutions comme la famille, l'Église, l'école ou le travail, qui produisent indéniablement des effets de contrôle mais qui n'existent pas comme tels pour remplir cette fonction. Or, l'un des paradoxes du contrôle social est qu'il est bien davantage assumé par des instances qui ne le prennent pas délibérément pour fin que par ses agents qui, comme la police, ont été créés pour le produire.

La part que prend la police à la régulation sociale est négligeable par rapport au poids d'instances comme celles que nous venons d'énumérer. Certaines de ces instances, comme la famille, relèvent du privé, d'autres, comme l'école ou le travail, relèvent dans des proportions variables à la fois du privé ou du public, d'autres enfin, comme l'Église, rentrent mal dans cette catégorisation. Quoi qu'il en soit, la part du privé au niveau des instances est très considérable. Comme le rôle de ces instances dans la régulation sociale est absolument déterminant, on doit conclure qu'une grande part de la régulation sociale, sinon la plus grande, a toujours appartenu au privé et continuera de le faire. S'il est sensé de parler d'une privatisation de la police et, à la rigueur du système pénal, on ne saurait étendre ce constat à l'ensemble du contrôle social. En effet, la notion de

privatisation implique celle de transformation. Or, considéré dans son ensemble, le contrôle social ne saurait être transformé en ce qu'il est déjà, à savoir un contrôle qui relève de la sphère du privé et de celle de la société civile, qui s'exerce bien souvent de façon locale et informelle.

### L'autodéfense

La loi reconnaît au citoyen le droit de légitime défense. Dans un pays comme les États-Unis, la Constitution permet aux citoyens de porter des armes à feu et de puissants groupes comme le *National Rifle Association* s'efforcent de faire échec à toute tentative de contrôler la vente et la circulation des armes à feu. D'après les estimations les plus récentes, de 200 à 240 millions d'armes à feu sont actuellement en circulation (Lott, 1998, p. 1) ; de ce total, 90 millions sont des armes de poing (revolvers, pistolets automatiques, etc. ; voir Kleck, 1997 ; Kopel, 1995). Avec tant d'armes en circulation, le phénomène d'autodéfense prend des proportions très importantes. Tel que nous l'utilisons présentement, le terme d'autodéfense désigne l'exercice *individuel* de la légitime défense. Ainsi conçue, l'autodéfense n'est en rien un phénomène nouveau. Bien que les ventes d'armes à feu aient de façon récente considérablement augmenté aux États-Unis, cela ne signifie pas que les citoyens américains avaient auparavant déposé leurs armes. Ils ne l'ont jamais fait. Si l'autodéfense n'est pas un phénomène nouveau, c'est toutefois un phénomène qui est indéniablement privé. Ce serait donc commettre un abus de termes que de parler de la privatisation de l'autodéfense, ce phénomène étant par nature individuel et privé. Il est même douteux que l'on puisse évoquer une croissance soudaine de l'exercice individuel de la légitime défense. Pour des pays comme les États-Unis, le recours aux armes à feu pour assurer sa défense fait partie des plus anciennes traditions. Pour tous les pays occidentaux, la notion de légitime défense est depuis longtemps enchâssée dans les lois. La France, comme d'autres pays d'Europe, a connu des poussées d'autodéfense très marquées, qui ont dépassé le niveau individuel pour aboutir à la formation de groupes de vigilance.

### La privatisation du système pénal

Il faut distinguer entre la privatisation des services de type policier et la privatisation du système pénal lui-même. Certaines composantes du

système pénal, loin de se privatiser, font l'objet d'une intervention accrue de l'autorité publique. Tel est, en particulier, le cas des tribunaux (voir chapitre précédent). L'intervention accrue de l'État se marque par le développement des services d'aide juridique, qui fournissent un défenseur aux accusés qui ne peuvent payer les tarifs élevés exigés par les praticiens privés. Elle se marque en outre par un effort très soutenu en Amérique du Nord, dans les pays anglo-saxons et dans les pays scandinaves en vue de réduire le pouvoir discrétionnaire des magistrats lorsqu'ils imposent des sanctions pénales, en leur fournissant des lignes directrices.

On a fait beaucoup de cas de la privatisation des prisons, mais elle ne semble pas être la pointe de la privatisation. Comme nous avons tenté de le montrer dans le chapitre précédent, celle-ci se situerait plutôt dans la privatisation des services correctionnels chargés d'assurer l'encadrement des détenus remis en liberté conditionnelle ou soumis à des peines de probation. Ce domaine de pénalité, que l'on désigne dans les pays anglo-saxons comme les sanctions intermédiaires, semblait appelé à prendre une très grande expansion (Byrne, Luriglio et Petersilia, 1992 ; Morris et Tonry, 1990 ; Simon, 1993). Les sanctions intermédiaires, comme la probation intensive ou l'assignation à domicile sous surveillance électronique, consistent à priver un individu de sa liberté sans l'incarcérer dans une prison. Comme les prisons étaient surpeuplées, un mouvement vers les sanctions intermédiaires a alors commencé à se dessiner avec netteté (Landreville, 1987). Il est maintenant difficile de décider s'il constitue une composante autonome du système correctionnel qui est encore en développement : la privatisation semble progresser tant dans l'incarcération que dans la liberté sous surveillance, produisant ainsi des effets de composition.

En continuant à progresser à son rythme actuel, ce mouvement en viendra à transformer le système pénal de façon profonde en faisant coïncider ses deux extrémités — la police et l'application des peines — sous un même mandat de surveillance. L'expérience ayant démontré que ce sont les tâches de surveillant qui sont les plus susceptibles d'être privatisées, le recours accru aux sanctions intermédiaires pourrait donc résulter en une privatisation accrue du système pénal. Cette hypothèse est d'autant plus plausible que la technologie requise pour les sanctions intermédiaires qui, comme l'assignation à domicile, reposent sur une forme de surveillance électronique, est déjà fournie par le secteur privé.

## Les partenaires de la police

L'un des signes les plus souvent cités de la privatisation de la police est l'établissement d'un partenariat entre celle-ci et la communauté, dans le but d'établir les modalités d'une coproduction de la sécurité. Ces modalités sont peut-être nouvelles, mais il faut garder en mémoire que la collaboration ouverte ou secrète des citoyens avec la police a toujours été la condition même du fonctionnement du système pénal. Dans ce partenariat traditionnel, la communauté fournissait l'information nécessaire à l'identification des suspects ainsi que les témoignages devant les tribunaux, sans lesquels il est impossible de faire condamner un prévenu (à moins qu'il n'ait reconnu son délit). Quant à la police, sa contribution venait de l'exercice des pouvoirs spéciaux dont elle disposait. Ce partenariat remonte à l'institution même de la police, dans ses deux grandes variantes (voir le chapitre 7). La haute police, originellement développée en France pour défendre l'État, faisait et continue de faire un large usage d'informateurs, de délateurs et autres mouchards, qui sont tous des particuliers. Tous les pays se sont maintenant dotés, sous diverses appellations, d'un appareil de haute police qui fonctionne de manière similaire. D'autre part, la raison pour laquelle Peel a tant insisté pour que la police britannique soit courtoise, était que sa courtoisie constituerait une incitation pour les citoyens à informer la police et au besoin à témoigner devant les tribunaux. La police de proximité dans ses diverses variantes constitue à cet égard une réplique du programme de Peel. Nous parvenons encore une fois à la même conclusion : la nouveauté de la privatisation tient davantage à ses modalités qu'à la substance même du phénomène.

## Les systèmes hybrides

Nous avons vu que la constatation fondamentale ayant conduit les chercheurs à inférer l'existence d'un mouvement de privatisation de la police portait sur la multiplication des effectifs parapoliciers employés par les agences de sécurité privée. Certains aspects de cette constatation ont été remis en cause aux États-Unis par Mahesh Nalla et Graeme Newman (1990, p. 45-46 ; 1991). Nalla et Newman reprochent aux théoriciens de la privatisation d'avoir utilisé une définition très élastique pour procéder à l'évaluation des effectifs de la sécurité privée, alors qu'une définition restrictive était utilisée pour compter les effectifs de la police publique. Nalla

et Newman ont démontré que l'accroissement des effectifs au sein des unités qui assument des fonctions policières dans des ministères (par exemple, les Affaires sociales, qui se livrent à la chasse aux fraudeurs) et dans divers organismes gouvernementaux (comme les commissions des valeurs mobilières, appelées à jouer un plus grand rôle depuis le scandale boursier causé par la firme Enron et quelques autres, en 2001) varie, selon les services considérés, entre 50 % et 200 %. Considérés dans leur ensemble, ces pourcentages désignent un phénomène d'accroissement sensiblement égal à celui des effectifs privés. Nalla et Newman affirment que si l'on avait tenu compte de ce type public d'effectif, la progression du personnel de la sécurité privée serait apparue beaucoup moins spectaculaire.

La question soulevée par ces recherches est celle de ce que Johnston (1992a, p. 114) appelle les appareils policiers « hybrides ». Ces appareils sont de deux types. Ce sont, en premier lieu, des composantes de l'État, dont les membres, souvent, ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que les policiers. Néanmoins, ils peuvent appliquer des mesures coercitives qui, dans certains cas — par exemple, les agents de l'impôt — sont même au-delà des pouvoirs de la police. En second lieu, d'autres agences peuvent être qualifiées d'hybrides parce qu'elles sont à demi privées et à demi publiques, comme les services qui assurent par contrat la sécurité des entreprises nationalisées, en particulier dans le domaine des transports. On trouve enfin des agences complètement privées, mais constituées presque exclusivement d'anciens membres de services gouvernementaux — en particulier, des services de renseignement — qui continuent de vivre en relation symbiotique avec l'agence publique au sein de laquelle ils étaient précédemment affectés. Le projet *Total Information Awareness* réalisé par la DARPA par des firmes privées pourrait être qualifié d'hybride.

Johnston (*id.*) estime que les effectifs des appareils policiers hybrides totalisaient 57 000 personnes vers 1975, ce qui représentait au moins la moitié des effectifs des corps policiers britanniques. Les appareils hybrides constituent un vaste champ de recherche qui, sauf exception (Le Doussal, 1991), est à l'heure présente à peine exploité, à cause de la force de la dichotomie entre le privé et le public, qui semble interdire l'étude des cas de métissage.

## L'échange des rôles

Nous avons jusqu'ici discuté des questions relatives à la privatisation des services, que l'on pourrait décrire comme un mouvement d'offensive du privé qui s'exerce en direction du public. Or, il existe un mouvement en sens inverse — le privé étant soumis à l'assaut du public, pour continuer dans la métaphore militaire — dont la force est également très soutenue. Cette pénétration du secteur public dans la sphère privée se manifeste de façon très variée. En voici trois illustrations.

- *Le travail au noir des policiers publics.* Nous avons vu au chapitre précédent que dans un important rapport, Albert Reiss (1988) avait révélé l'ampleur de l'implication des policiers publics dans des emplois qui relèvent de la sécurité privée, après leur quart régulier de service. Les travaux de Cunningham et de ses collaborateurs montrent l'ampleur considérable de la pénétration des policiers publics dans le secteur privé. D'après un sondage effectué par Cunningham et coll. (1990a, p. 290), 81 % des cadres de la police publique américaine ont rapporté qu'environ 20 % de leur personnel acceptait des tâches pour le compte d'employeurs privés, en utilisant l'uniforme et les équipements qui leur sont fournis par le corps public auquel ils appartiennent. Au total, environ 150 000 policiers publics américains ont envahi le marché privé et leurs revenus communs s'élèvent à 1,8 milliard USD, ce qui équivaut à la somme des revenus des quatre plus grandes agences privées de sécurité des États-Unis (Pinkerton, Burns International, Wackenhut et Wells Fargo ; voir Cunningham et coll., 1990a, p. 295). Plusieurs forces policières européennes facturent des frais additionnels lorsqu'elles assurent le maintien de l'ordre dans le cadre d'événements collectifs comme des concerts ou des réjouissances populaires. Ces frais sont toutefois versés à l'organisation policière elle-même et ne font pas, comme aux États-Unis, l'objet d'une entente entre un certain nombre de policiers agissant à titre personnel et un entrepreneur privé.
- *L'encadrement des agences privées de sécurité.* La différence entre le privé et le public est moins sensible au niveau des cadres policiers supérieurs. Ce n'est un secret pour personne que beaucoup de policiers publics se trouvent une seconde carrière en devenant cadre dans les grandes agences privées de sécurité. Nous l'avons nous-même constaté lors d'entrevues récentes (2002) avec des responsables de la sécu-

rité privée. Ce phénomène est particulièrement sensible dans des pays qui, comme les pays d'Europe d'Est, éprouvent un changement soudain de régime politique et procèdent à une démobilisation massive des forces qui assuraient la sécurité de l'ancien régime. Johnston (1992a, p. 85) nous révèle que le personnel qui assurait en Pologne la sécurité de l'État est passé de 23 000 à 3 000 personnes, après la libéralisation du régime. Un grand nombre des personnes démobilisées a été absorbé par des agences privées de sécurité qui sont en pleine croissance. Comme on peut s'y attendre, toutes ces personnes qui émigrent du public vers le privé gardent leur réseau de contacts dans la police publique, qui est fréquemment mis à contribution de façon officieuse, moyennant rémunération. C'est ainsi que le secteur privé prend en charge des tâches légalement interdites aux forces publiques de police.

- *La pénétration de la vie intime.* Nous mentionnerons très brièvement un phénomène auquel nous nous déjà référé au chapitre 4. Un ensemble de facteurs, parmi lesquels il faut mentionner en premier lieu la multiplication des sujets qui revendiquent leurs droits ou pour qui on revendique des droits, et en second lieu l'intense couverture de presse dont certains types de déviance font l'objet, ont conduit la police publique à couvrir des contentieux qui relevaient traditionnellement de la régulation de la vie privée. Le nombre de ces contentieux est en croissance continue. Figurent au premier rang les contentieux issus de la violence entre époux, les agressions de toutes sortes contre les enfants, la mise à l'écart des personnes âgées et les abus de toute nature auxquels se livrent les membres de certaines corporations professionnelles, comme les médecins, les divers « psys » et, de façon plus générale, les praticiens qui créent une relation de dépendance chez leur clientèle. Même le clergé n'est pas épargné, de nombreux cas d'agressions sexuelles ayant été portés à l'attention de la police. Il est inutile de souligner à quel point la création de ces nouveaux contentieux fournit l'occasion d'une pénétration de la police dans la vie privée, qui était jusqu'à récemment difficilement concevable.

On peut finalement ajouter qu'il est fortement question, depuis les attentats de septembre 2001, de remettre dans les mains des forces publiques tout le domaine de la sécurité aéroportuaire.

## La prédominance de la technologie

Nous en venons maintenant au phénomène dont la signification nous apparaît la plus profonde. Dans leurs projections des revenus du secteur privé en matière de sécurité, Cunningham et coll. (1990a) estiment à 63 milliards USD les revenus de la sécurité privée en l'an 2000. Nous avons vu que ces chiffres étaient vraisemblablement au-dessous de la réalité. En apparence, les services de gardiennage se taillent la part du lion, avec 21 milliards en revenus. En réalité, un examen rigoureux des projections montre que les services qui fournissent du personnel et ceux qui fournissent des équipements sont à égalité, chacun bénéficiant de 27 milliards de dollars de revenus (avec 7 milliards de revenus « autres », qui sont plus près de la catégorie « équipement » que de la catégorie « personnel »). De plus, une analyse attentive des données et des projections empiriques révèle que c'est du côté de la fourniture d'équipements de sécurité, plutôt que de celui du personnel, que le secteur privé pèse le plus lourd.

- Selon Cunningham et coll., c'est le secteur manufacturier d'équipements de sécurité qui se taillera les plus grands revenus en l'an 2000 (1990a, p. 177). Cette projection s'est aujourd'hui réalisée.
- Selon cette même source, tous les secteurs d'emploi du personnel seront en diminution en l'an 2000, alors que la fourniture d'équipements progressera. Par exemple, les revenus des services de gardiennage diminueront de 9 %, alors que les ventes de systèmes d'alarme augmenteront de 7 % (*ibid.*, p. 194). Tout le secteur des équipements connaîtra une forte croissance, alors que le secteur du personnel décroîtra, dans des proportions variables. Les chiffres les plus récents valident cette projection.
- En 1985, le revenu total de la sécurité privée était estimé à 15 milliards USD, dont seulement 6,5 milliards consistaient en services de personnel, alors que le reste résidait dans la fourniture d'équipements de sécurité (Cunningham et Taylor, 1985, tableau 9.2).
- Dans une étude de Security World (1987) sur les tendances futures de l'industrie de la sécurité privée, à peine 2 pages sur 40 sont consacrées aux services de gardiennage, le reste étant consacré à la technologie ou à la criminalité informatique.

- En Grande-Bretagne, 38 % du marché est détenu par le secteur du personnel ; le reste consiste dans la fourniture d'équipements. Selon les estimations de Johnston (1992a, p. 75), les secteurs de croissance sont les systèmes d'alarme, le contrôle d'accès et la surveillance électronique, dont les revenus vont croître à raison de 40 % par année. Au regard de la croissance de la surveillance vidéo au Royaume-Uni, cette prédiction a été dépassée (Johnston, 2000 ; Newburn et Hayman, 2002).
- Dans plusieurs pays d'Europe, comme l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et les pays Scandinaves, c'est le secteur des équipements à qui l'on prédit la plus grande croissance. Selon Hazelzet (1988), cité par Johnston (1992a, p. 80), les revenus provenant de la vente et de l'entretien des systèmes d'alarme progresseront de 16 % par année dans les prochaines années, progression qui s'est encore une fois révélée au-dessous de la réalité (Johnston, 2000).

Dans une présentation ultérieure du second Rapport Hallcrest, ses auteurs, Cunningham, Strauchs et Van Meter, ont tiré la conclusion ultime de ces observations qui tient en rien de moins qu'une redéfinition de la sécurité privée. Ils commencent d'abord par citer une définition courante de la sécurité privée, pour ensuite la critiquer sévèrement.

#### Définition courante de la sécurité privée

La sécurité privée consiste en des personnes, des organisations et des services autres que les agences publiques chargées de l'application de la loi, qui sont engagés au premier chef dans la prévention du crime, des pertes ou des dommages infligés à des personnes spécifiques, des organisations ou des biens immeubles (Green, 1981, p. 25, citée par Cunningham et coll., 1990b, p. 6 ; c'est nous qui traduisons).

#### Critique de Cunningham, Strauchs et Van Meter

[C]ette définition paraît négliger le secteur de la sécurité privée qui fait l'objet de la plus grande croissance. Ce secteur est celui de la production, de la distribution et de l'installation d'*équipements et de technologie* de sécurité (Cunningham et coll., 1990b, p. 6 ; c'est nous qui traduisons et qui soulignons).

Le secteur de la sécurité privée qui fait l'objet de la plus grande croissance et qui continuera de le faire de manière accrue est donc celui de la *technologie de sécurité*. Voici maintenant pourquoi cette conclusion est particulièrement porteuse de conséquences. Dans le premier Rapport Hallcrest, le calcul des revenus en équipement des entreprises privées spécialisées dans la sécurité intègre les revenus générés par la vente d'équipements servant à la *prévention des incendies* (Cunningham et Taylor, 1985, tableau 9.2). Or, une étude effectuée auprès d'un vaste échantillon de responsables de la sécurité en Amérique du Nord par le groupe Security World (1987, p. 14) nous apprend que d'après un sondage réalisé en 1981, 54 % des répondants de l'industrie ont indiqué qu'ils avaient procédé à l'intégration de leur système technologique de sécurité contre le crime avec leur système de prévention des incendies ; de plus, 18 % des répondants ont révélé qu'ils se préparaient à faire cette intégration et, parmi ceux dont les systèmes n'étaient pas intégrés, 30 % ont signifié leur intention de procéder à cette intégration dans les cinq années suivantes.

Nous sommes convaincu que cette intégration de la technologie de prévention de la criminalité à celle qu'on utilise pour prévenir les incendies et autres catastrophes est d'une importance capitale et annonce un changement dont la signification sera discutée en conclusion.

Toutefois, avant de passer à ces conclusions, nous énoncerons brièvement le résultat des analyses effectuées dans cette deuxième partie de l'exposé.

- Le premier résultat est d'avoir montré que le processus de privatisation est un phénomène relativement étroit ; il affecte de façon variable les diverses composantes du système pénal, surtout la police.
- Rapportée à l'ensemble des mécanismes de régulation sociale, la privatisation n'indique pas l'avènement d'une transformation majeure ; les mécanismes de contrôle informels et les *instances* de contrôle, dont le rôle est plus déterminant que l'action formelle des appareils publics, ont toujours appartenu à la sphère du privé, ou bien sont de nature hybride ou enfin, comme l'action des Églises, s'accommodent mal de la dichotomie entre le privé et le public.
- Le mouvement de privatisation est loin de s'exercer dans un sens univoque ; certaines avancées du privé s'effectuent en territoire public.

Il en est toutefois d'autres qui démontrent une pénétration plus profonde du secteur public dans la sphère privée.

- Lorsque l'on observe la conjoncture actuelle du contrôle social dans toutes ses dimensions et son ampleur, il y a lieu de se demander si la privatisation est le produit d'une restructuration effective des forces qui articulent le champ économique et l'univers sociopolitique, ou si elle n'est pas plutôt un objet théoriquement construit qui est avant tout le produit d'une inflexion du regard des chercheurs et des preneurs de décision, qui se porte et s'arrête maintenant sur des phénomènes qui, à cause de leur intégration à l'environnement social et de leur caractère latent, étaient jusqu'ici mal perçus mais présents depuis longtemps.

### PROSPECTIVE

En dépit des réserves et des mises en perspective énoncées dans ce qui précède, il demeure incontestable que des changements considérables se sont produits au niveau de la police et de certaines parties des services pénitentiaires. Nous tenterons maintenant de réfléchir sur la signification de ces changements, tels qu'ils ont été analysés dans ce chapitre.

### La diffusion des mécanismes formels de contrôle social

Aiguillonnés par les pouvoirs publics, nous sommes accoutumés de nous représenter l'espace social comme étant divisé en deux par une mince ligne qui sépare les honnêtes gens des criminels. Comme nous l'avons vu, dans les pays anglo-saxons, cette mince ligne de démarcation est connue sous l'appellation de *thin blue line* (mince ligne bleue), qui se réfère à la couleur de l'uniforme de la plupart des policiers.

L'une des conclusions les plus assurées des analyses qui précèdent est qu'au mieux la « mince ligne bleue » devra dorénavant être tracée en pointillé, les espaces entre les traits étant remplis par les agences privées de sécurité et par des organisations hybrides. De façon dorénavant plus réaliste, on ne se représentera donc plus l'espace social comme partagé en deux par une ligne de maintien de l'ordre (privé ou public). On se le figurera plutôt comme une Polynésie de l'ordre, où les eaux représenteront des espaces de civilité et de paix relative, alors que les îles correspondront à des zones de désordre plus ou moins accentué (dans la variante pessimiste de cette image, les zones de désordre seraient plutôt représentées par les

eaux, alors que seules les îles continueraient d'être policées). Selon cette nouvelle métaphore, les zones d'ordre et de désordre s'interpénètrent ; elles relèvent d'une multiplicité de systèmes de contrôle et de déviance organisée, qui sont tantôt publics, tantôt privés et, de façon croissante, hybrides.

### La signification de la technologie de sécurité

Nous nous sommes efforcé de souligner que le changement crucial résidait non pas dans la croissance du personnel de la sécurité privée, mais dans la somme des revenus générés par la vente d'équipements de technologie de sécurité. Tous ces rapports sur la croissance de la sécurité privée qui sautent à la conclusion de l'augmentation exponentielle des effectifs du gardiennage à partir d'un examen trop superficiel de l'accroissement des revenus de l'industrie et des dépenses de ses clients font trop souvent l'impasse sur le poids de plus en plus lourd de la vente des équipements et de la technologie (Cunningham et coll., 1990a ; Brodeur, 2002).

La signification de cette percée des équipements technologiques est au moins double. Comme nous l'avons vu, les corporations qui achètent ces équipements s'efforcent de procéder à l'intégration des systèmes technologiques de détection, que ceux-ci détectent des actions criminelles ou des risques d'incendies. Nous faisons l'hypothèse que *l'une des conséquences de la dépendance accrue envers la technologie consistera dans une dilution de la prévention du crime et dans son remplacement par ce qu'on pourrait appeler la gestion des risques, quelle que soit la nature de ces risques*. Cette conclusion, à laquelle nous sommes parvenu par la voie d'un examen de la place croissante de la technologie de sécurité, constitue maintenant un point de convergence pour des chercheurs qui y sont diversement arrivés en suivant leurs propres hypothèses de recherche (par exemple, Ericson, 1994 ; Giddens, 1990 ; les auteurs réunis dans l'ouvrage de Stehr et Ericson, 1992). Sa vérité est difficilement contestable depuis les attentats de septembre 2001.

En second lieu, on pourrait prévoir que la prévention du crime s'alignera sur le modèle de la prévention des incendies et des dommages à l'environnement. *À la différence de la prévention du crime, la prévention des incendies et, dans une moindre mesure, des dommages à l'environnement, ont fait l'objet de mesures législatives et sont donc intégrées aux lois*

*sur la construction des édifices et des usines.* Par contre, la prévention du crime est soumise à l'idéologie obsolète de la dissuasion, selon laquelle la meilleure prévention est la répression exemplaire et, hormis la pléthore des dispositions pénales, elle ne fait pas l'objet de mesures législatives explicitement préventives. L'intégration des technologies de prévention des risques pourrait avoir un effet d'entraînement et produire des mesures législatives dont l'objet déterminé serait la prévention du crime et non simplement celle de la récidive.

### **La jonction des extrémités du système pénal**

Nous reprendrons ici très brièvement un élément des analyses effectuées plus haut. À cause de la surpopulation des prisons, le système pénal aura recours de façon accrue aux sanctions intermédiaires. Ces sanctions, qui résident dans une privation de liberté sans incarcération, reposent sur l'efficacité des mécanismes de surveillance des détenus remis en liberté conditionnelle, soumis à la probation ou à une forme alternative de privation de liberté, telle l'assignation à domicile. L'efficacité de cette surveillance dépend en grande partie de la technologie de surveillance électronique. Si les tendances actuelles se maintiennent, on peut s'attendre à ce que les forces policières et les agences pénitentiaires de supervision coordonnent bien davantage leur action et pourraient même en venir à constituer un seul appareil intégré de surveillance, dont les extrémités recourbées l'une vers l'autre effectueraient leur jonction et en viendraient à se chevaucher. En outre, dans la mesure où ce sont les processus de surveillance qui sont les plus susceptibles d'être privatisés, un recours accru aux sanctions intermédiaires, s'il se matérialise, aura pour résultat potentiel une montée accrue de la privatisation.

D'une façon plus générale, on peut dire que la création de la police — que ce soit en France en 1692 ou en Grande-Bretagne en 1829 — a produit des effets structurels, dont le plus important a été la partition du système pénal en trois composantes majeures, soit la police, les tribunaux et les services d'application de la peine. On peut faire l'hypothèse que l'affaiblissement de la composante publique de la police se répercutera sur tout le système pénal et pourrait résulter dans une recombinaison de ses éléments. En effet, la séquence police-tribunaux-sanction est largement déterminée par le caractère réactif de la police publique, qui n'intervient en général

qu'après la perpétration d'une infraction dont l'auteur doit être jugé et puni. Si la privatisation de la police entraînait une opérationnalisation systématique du concept de prévention, il pourrait en résulter la création d'institutions nouvelles, comme des conseils de prévention. Les composantes les plus exclusivement réactives de la justice pénale, comme les tribunaux et les services d'application des peines, pourraient également faire l'objet d'une modification de leur clientèle, sinon de leur fonction. Par exemple, la délinquance contre les biens pourrait être prise en charge de façon croissante par un sous-système largement privatisé — sécurité privée, tribunaux civils, peines pécuniaires de dédommagement ou de réparation alors que les infractions violentes seraient sanctionnées par la justice pénale publique. Enfin, il faudrait (re)définir les relations entre les nouvelles composantes de la justice criminelle, ce qui déterminerait un accroissement de la complexité du système.

### **Contre-tendance : une publicisation montante**

À part les réserves que nous avons exprimées dans la seconde partie de ce chapitre, la plupart des tendances dont nous avons rendu compte se déployaient vers la privatisation. Or, il existe trois façons d'aborder l'étude d'un phénomène : on peut décrire les *entités* qui en font la substance ; on peut également rendre compte des *processus* où ces entités sont en prise ; finalement, on peut prendre la perspective des *représentations* que produit un phénomène tel que le contrôle ou la régulation sociale. Or, si l'on s'attache aux représentations du contrôle social, force est de constater qu'il est soumis à un mouvement accéléré de *publicisation*. Ce mouvement prend une double forme, selon le support qui est fourni à la représentation, celle-ci n'étant en fait rien d'autre que la reconstruction d'un phénomène à partir d'un support particulier.

Le premier type de support est d'ordre médiatique : le contrôle social, de même que la justice pénale, sont soumis à une médiatisation par la presse dont l'intensité est maintenant sans exemple. Les procédures devant les tribunaux sont particulièrement perturbées par cette médiatisation, alors que les procès à sensation remplacent maintenant les feuilletons télévisés dans les chaumières américaines, l'après-midi. Les transformations de ces procédures judiciaires sont potentiellement très profondes, les deux parties ne s'affrontant plus pour apporter la conviction

du jury mais celle d'un auditoire national. Le procès télévisé aux États-Unis d'une femme accusée d'avoir sectionné le pénis de son mari abusif montre à quel point la retransmission à la télévision d'un procès peut le transformer en une foire médiatique navrante.

Le second type de support est d'ordre informatique et il produit la multiplication des fichiers qui maintenant conservent les traces à partir desquelles on peut reproduire nos actions, nos transactions, notre consommation et même une grande partie de nos déplacements. Il suffit de faire la somme des opérations que nous effectuons à partir de cartes de plastique — carte de crédit ou autres — ou les traces laissées par nos usages de l'ordinateur pour mesurer la part de notre vie privée qui fait l'objet d'un transfert dans des banques de données.

Cette multiplication exponentielle des représentations médiatiques et informatiques de la justice pénale est de nature à modifier considérablement la définition du public et du privé. Aux oppositions fondatrices que nous avons présentées au début de cet exposé doivent s'ajouter la *visibilité* (réelle ou potentielle) et la *non-visibilité*, cette paire de termes étant, selon nous, appelée à jouer un rôle majeur dans la restructuration des champs du public et du privé.

### **George Orwell ou Franz Kafka**

Cette percée des représentations informatiques de nos vies privées dans leur rapport effectif ou potentiel avec la justice pénale a suscité des inquiétudes légitimes. Quels sont les contrôles qui s'exercent sur la possibilité d'employer une surveillance électronique d'ordre acoustique ou visuelle de l'environnement? Les contrôles sont essentiellement d'ordre judiciaire, un juge devant autoriser par mandat l'installation d'un dispositif permettant d'intercepter des communications privées.

Au Canada, nous avons fait l'étude des mandats délivrés de 1974 à 1982 par des juges pour procéder à des écoutes électroniques (Brodeur, 1984b). Sur environ 5 239 demandes initiales, 10 ont été refusées; sur 3 259 demandes de renouvellement d'écoute électronique, les juges n'en ont refusé que quatre. Au total, il y a eu 14 refus pour 8 498 demandes, soit moins de deux demandes par année. Nous avons poursuivi l'étude des rapports d'écoute électronique publiés par le ministère fédéral du Solliciteur général jusqu'en 1992 et nous avons trouvé que moins d'une

demande par année était refusée, les juges ne bloquant aucune demande pendant parfois plusieurs années consécutives.

On peut ajouter à ces remarques sur la faiblesse des contrôles judiciaires, une énumération des domaines de la vie privée où les intrusions se font sans que rien ne les en empêche. Plusieurs pays utilisent ce qu'ils appellent des écoutes administratives, dont l'usage s'effectue à la discrétion de la bureaucratie d'un ministère (en France, notamment). Pour ce qui est du secteur privé, Johnston (1992a, p.101) rapporte que pour chaque autorisation donnée par les magistrats d'utiliser un dispositif d'écoute, il y a 300 de ces dispositifs qui sont mis en service par l'une ou l'autre des agences privées de sécurité. Finalement, les lieux que Shearing et Stenning ont qualifié de *propriété privée de masse* sont quadrillés par des caméras vidéo, apparemment sans que les citoyens ne s'en plaignent. En droit anglo-saxon, leur consentement rend cette forme de surveillance légale. On peut prévoir avec certitude une extension massive de la surveillance par caméras vidéo ; elle est déjà omniprésente en Amérique du Nord et maintenant au Royaume-Uni.

Plusieurs auteurs ont brandi le spectre d'une société totalitaire, comme celle décrite par George Orwell dans *1984*, en s'appuyant sur des considérations semblables à celles qui précèdent. Nous ne croyons pas que la menace qui pèse sur les libertés civiles vienne véritablement de ce côté. Il y a d'abord une résistance très marquée au sein de la société civile, et même au sein de l'État, envers l'interconnexion des banques de données, et plusieurs projets de loi ont été promulgués ou le seront pour l'interdire. Il est toutefois inutile de souligner que cette mise en réseau va s'effectuer de façon officieuse et irrégulière, selon les besoins, au cas par cas ou elle sera effectuée par l'entreprise privée, comme dans le cas de la DARPA. Or, cette mise en rapport clandestine ou hybride maximise le risque d'erreur, ce qui constitue selon nous le risque le plus grand. Des évaluations des dossiers informatisés de la police américaine par le *General Auditor Office* montrent régulièrement qu'un pourcentage aussi élevé que 45 % des dossiers comportent des erreurs. Kenneth Laudon (1986), dans un livre désormais célèbre, a montré à quel point les directions prises par la police américaine dans la constitution des dossiers les rendaient vulnérables à l'erreur.

C'est pourquoi les modèles d'une mise en surveillance politique et sociale généralisée, comme la société de Big Brother imaginée par Orwell

ou le *Panoptisme* de Foucault, sont des cauchemars trop rationalistes pour se réaliser. Selon nous, les œuvres qui ont la plus grande valeur annonciatrice sont celles de Charles Dickens et de Franz Kafka. Dickens montre, dans *Bleak House*, comment, par sa complexité, la procédure légale terrasse la justice. L'œuvre de Kafka est également exemplaire à cet égard. Le principal personnage du roman *Le procès*, Joseph K., est exécuté pour un crime dont il ignore la teneur et que personne ne semble connaître. Dans la fable qui ouvre *Le château*, un autre anti-héros kafkaïen ne pourra jamais pénétrer dans le palais de la loi, pour des raisons qu'il ne réussira jamais à connaître.

### **Le privé et le public**

Nous terminerons par quelques remarques de méthode. Les analyses que nous avons effectuées et les conclusions auxquelles nous sommes parvenu jusqu'ici pourraient nous conduire à renoncer à l'utilisation de la dichotomie privé/public, jugée trop simplificatrice.

Nous ne croyons pas que ce soit la voie qu'on doit suivre dans l'immédiat, ces concepts n'ayant pas encore été analysés dans toutes leurs ramifications. Nous faisons d'abord nôtre une suggestion de Shearing et Stenning (1987, p. 15) et reprise par Johnston (1992a, p. 222). La dichotomie privé/public a diversement structuré l'espace à travers l'histoire et elle a été un instrument puissant de légitimation. La première tâche consiste donc à l'intégrer à une sociologie historique des normes pour évaluer quelle a été sa fonction dans la mise en place d'un ordre déterminé (et provisoire) et quels partages elle a justifiés dans l'exercice « légitime » du pouvoir. La seconde tâche consiste à accomplir une transformation conceptuelle. Il est certain que la dichotomie entre le privé et le public doit être subtilisée. Nous suggérons de commencer ce travail en visant l'interstice qui sépare les deux notions et où elles se recoupent de façon irrégulière pour créer un foyer d'hybridation et de métissage qui pourrait conduire à une restructuration du champ des notions fondatrices que nous avons énumérées en commençant.

Nous présenterons à la fin un plaidoyer pour la complexité. Les histoires, il faut le répéter, ne sont pas les mêmes, ni les espaces juridiques cadastrés de façon similaire. Au lieu de chercher des fonctions discriminantes et des essences, il faut en venir à apercevoir que les contrôles sociaux sont opérés dans le contexte de la fragmentation de l'autorité,

qu'ils concluent des alliances provisoires pour créer des réseaux instables et que, pour tout dire, leur mode d'existence est celui de l'hétérogène, qui a toujours constitué un champ de résistance à l'ordre avare que veut imposer la pensée.

### Privatisation et technologie — synthèse

#### **Modèle traditionnel de la privatisation :**

- surtout fondé sur des études de la situation aux États-Unis
- la privatisation est un phénomène relativement récent (1965)
- *postulat* : c'est l'*entreprise* privée de sécurité qui est l'agent de la privatisation du système pénal
- la privatisation a commencé avec la police et s'étend maintenant aux prisons
- les effectifs et les budgets des agences de sécurité privée ont progressé de façon exponentielle
- *conclusion* : la responsabilité première pour la sécurité est passée du secteur public au secteur privé

#### **Critiques du modèle traditionnel :**

- la part du privé dans le contrôle social est très ancienne
  - les comportements individuels et organisés d'autodéfense
  - les contrôles indirects exercés par diverses instances (la famille, le travail, etc.)
  - l'information en provenance du citoyen privé est la première source d'opération de la police publique
- le pivot du système pénal — les tribunaux — ont toujours résisté à la privatisation
- le secteur public colonise lui-même le secteur privé
  - les cadres des firmes de sécurité privée proviennent de la police publique et de l'armée
  - les policiers publics acceptent des contrats privés et sont les rivaux des agences de sécurité privées
  - la vie intime est investie par la police publique

- les comparaisons d'effectifs ne tiennent pas compte de la croissance des polices gouvernementales rattachées à d'autres ministères que celui dont dépend la police (le Revenu, la Santé et les Services sociaux, etc.)
- la croissance des budgets de l'entreprise privée se situe davantage du côté de la technologie que de celui des ressources humaines

### **Un nouveau modèle**

- le chevauchement des frontières
  - secteur privé/secteur public
  - contrôle systémique/crime organisé
  - menace criminelle/menace non criminelle (feux, catastrophes naturelles)
- l'objet du contrôle social devient le risque plutôt que l'événement déviant
- la technologie conduit à une gestion intégrée des divers risques
- le moteur de la gestion des risques est la surveillance
  - surveillance générale des lieux publics, privés et hybrides
  - surveillance d'individus perçus comme des facteurs majeurs de risque (par exemple, détenus en libération conditionnelle)
  - convergence des fonctions du personnel des deux extrémités du système pénal : policiers et agents correctionnels de gestion de cas
- la surveillance n'est pas encore réalisée ; elle est encore en chantier et, à certains égards, sert de laboratoire

### **Conséquences**

- érosion de la vie privée
- multiplication des effets négatifs reliés au caractère expérimental des mesures de surveillance (par exemple, les renseignements colligés sur des individus sont très fréquemment inexacts)

### **Note**

Une première version de ce chapitre a été initialement publiée dans *Déviance et société*, vol. 19, n° 2, 1995, p. 127-247. Nous souhaitons remercier vivement Philip Stenning et Clifford Shearing, du *Centre of Criminology* de l'Université de Toronto, pour leurs commentaires sur les idées exprimées dans ce chapitre. En outre, nous remercions les autorités de la Faculté de droit de l'Université de Barcelone et, en particulier, Esther Gimenez-Salinas, de nous avoir fourni l'occasion de présenter une première version de ce chapitre.

*Page laissée blanche*

## PERSPECTIVES

### L'ASSEMBLAGE POLICIER

Les chapitres qui précèdent expriment notre propre thématique, qui accorde une place centrale à la coercition policière, à ses variantes et à ses substituts. Nous avons tenté dans l'introduction du livre d'esquisser cette thématique et nous n'y reviendrons pas, sinon pour reprendre le second des fils directeurs de nos travaux, à savoir la recherche d'une solution au problème de la complétude dans l'élaboration d'une théorie de la police.

Parce qu'ils font un large emploi des travaux de recherche sur la police qui ont été publiés depuis 1950, les divers chapitres de ce livre reflètent au moins en partie l'état de la recherche sur la police. Dans la mesure où ce reflet n'est pas trop déformant, on pourrait attribuer trois traits à cette littérature, qui peuvent aussi être rapportés à son objet, la police. Les travaux dont nous disposons sur la police reposent d'abord sur une *synecdoque* intégrale, une partie de la police — les policiers en tenue — étant prise pour le tout. Au sein des travaux anglo-saxons qui suivent sur ce point Bittner, cette partie de la police est même amputée par la théorie d'une fraction de sa réalité : les policiers en tenue sont conçus comme inaptes au maintien de l'ordre et au contrôle des foules. Cet aspect pourtant très réel de leurs fonctions est expulsé du champ de la recherche à peu d'exceptions près. La contrepartie de cette *synecdoque* du côté de la police elle-même est que *toutes* les réformes entreprises depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont porté sur la police en tenue, qui est l'élément le plus visible de la chimie policière mais peut-être pas son plus dense. La police de communauté a occupé presque toute la scène de la

réforme de la police. À moins de dégénérer en police de tolérance zéro ou en police d'infiltration, ce type de réforme est sans grande pertinence pour le maintien de l'ordre ou pour l'enquête criminelle (la police judiciaire). À cet égard, la fiction policière est en contraste avec la recherche, et ce, de façon saisissante : elle repose tout entière sur une synecdoque inverse, où c'est l'enquêteur qui s'approprie la totalité de la réalité policière. Le roman policier ne fait aucune place au policier en tenue, sinon pour s'en moquer.

La littérature de recherche sur la police est ensuite soumise à une *fragmentation* qui ne fait que reproduire celle de son objet. Après bien d'autres, notamment Robert Reiner (1994), David Bayley et Clifford Shearing (2001) ont insisté sur l'émiettement de l'appareil policier, cet émiettement constituant l'une des idées fondatrices de leur conception de la nouvelle structure de la police. Au sein même des forces policières publiques, les discontinuités qui existent entre la tenue et l'enquête ont conféré au problème de leur concertation un caractère de plus en plus critique. Mesurée à cette aune, la coordination du secteur public de la police avec le secteur privé de la sécurité est une tâche qui ne sera réalisée que dans un avenir lointain : elle présuppose que l'on décide au préalable si elle est vraiment souhaitable, ce qui est loin d'être évident.

Il existe finalement un dernier trait des travaux des chercheurs qui est en continuité directe avec les précédents. De cette réalité fragmentée de la police, la recherche a extrait la figure du policier *généraliste* et polyvalent et a entrepris de l'examiner. Le policier en tenue est effectivement, dans la tradition anglo-saxonne, l'emblème de la polyvalence et l'on a vu la grande importance que lui accorde la recherche<sup>1</sup>. Toutefois, comme l'a souligné Hélène l'Heuillet (2001) au début de son livre, l'agent de haute police est lui-même beaucoup plus près de la figure de Protée que de celle d'Ajax (nous proposons de voir dans la monomanie de ce dernier la figuration des obsessions attribuées par la littérature à certains enquêteurs, comme le Javert de Victor Hugo ou l'inspecteur Matthäi, le héros de *La promesse* de Friedrich Dürrenmatt). C'est ainsi que nous avons présenté ce type d'agent dans le chapitre 7, portant sur la haute police.

On ne saurait demander à la recherche de terrain de traiter de façon uniforme du public et du privé, de la tenue et de l'enquête, de la police judiciaire de droit commun et de la police politique. Par contre, il me semble légitime d'exiger de la *théorie* de la police — celle qui ambitionne

de trouver les *fonctions* de la police et le dénominateur commun de la diversité apparemment sans limite de ses activités — qu'elle fasse l'arpentage de toute la superficie que recouvrent les activités de police et qu'elle établisse les diverses façons d'en tracer le cadastre. Sans ambitionner de satisfaire à cette exigence dans les dernières pages de ce livre, nous aimerions effectuer un balisage du champ qu'elle recouvre.

### RECONSTRUCTION DE L'OBJET

La police n'est pas un objet facile à appréhender, le mot lui-même étant pris dans de redoutables ambiguïtés. Après avoir observé les principaux visages de la police, nous en sommes parvenu à la conclusion qu'une théorie complète de la police devait comprendre les principales dimensions de son objet, que nous caractériserons en rapport avec les variantes du mot « police ».

#### Le substantif « police »

Au regard de son étymologie, le mot « police » provient du grec *polis*, qui désigne la cité. Dans ses premières acceptions au sein des traités de police produits en France à la fin du règne de Louis XIV — par exemple, celle de Delamare —, le terme de police désigne une *forme de gouvernance* (« la police du royaume »), d'où trois sens du substantif « police ».

- *La notion de police.* Une forme de gouvernance, comme l'indique le mot « forme », est au premier abord une notion abstraite, dont il faut faire l'analyse. Il importe particulièrement de se demander si cette forme de gouvernance possède un contenu spécifique ou si elle désigne de manière indifférenciée toute forme de gouvernement (par exemple, la démocratie athénienne ou la monarchie médiévale). Quelle que soit la réponse apportée à cette question et à d'autres de même nature, il importe de dégager le caractère notionnel de la police pour ne pas préjuger de l'orientation de la recherche. « Il n'y a pas de sociologie de la police, mais une sociologie des usages sociaux de la force [...] » (Monjardet, 1996, p. 8). Dans cette perspective, l'usage de la force apparaît comme une catégorie générique qui comprend, parmi d'autres usages possibles de la force (par exemple, celui des militaires), l'emploi qu'en fait la police. Or, si la police est reconnue comme un concept — une

catégorie de pensée — on pourrait être conduit à inverser le rapport de genre à espèce et considérer les usages sociaux de la force comme un cas d'espèce d'une sociologie générale de la police de la gouvernance.

- *Les incarnations de la police.* La notion de police est incarnée de diverses manières. Au regard de sa réalisation, la police constitue d'abord une *institution publique* qui existe sur le mode juridique et qui est dans cette mesure un moyen d'exercer en droit le pouvoir politique. Toutefois, la police n'est pas qu'une institution publique ; elle s'incarne dans des *organisations* policières qui emploient un *personnel* déterminé. Parmi les policiers, les plus nombreux sont les policiers en tenue. C'est en partie pour cela que la sociologie de la police est, depuis les premiers travaux de William Westley et d'Egon Bittner, surtout une théorie des policiers en tenue appartenant aux appareils publics. Elle est également, mais à un moindre degré, une sociologie des organisations policières (Loubet del Baye, 1992 ; Monjardet, 1996)<sup>2</sup>. Bien que cette dernière incarnation soit récente, on peut affirmer que les divers personnels policiers appartiennent à une *profession*, dont les membres se regroupent au sein de *syndicats* et d'associations professionnelles. Dans les pays anglo-saxons, la politique de l'autruche pratiquée par les réformateurs de la police à l'égard de la question syndicale est l'explication essentielle des vicissitudes de la réforme.
- *La science policière.* Nous passons rapidement sur cet usage du substantif « police ». Pour Patrick Colquhoun, un important réformateur de la police britannique au XIX<sup>e</sup> siècle, il désigne une nouvelle science, celle de la prévention et de la détection du crime (voir la préface de son livre, réédition de 1969). Colquhoun n'a pas été suivi dans son emploi du terme, qui a cependant préfiguré les développements actuels en police scientifique.

### **Le verbe « policer »**

On fait dans la sociologie de la police d'expression anglo-saxonne une distinction cruciale entre *police* (le policier et la police) et *policing* (l'*activité de police*). L'importance de cette distinction tient dans ce qu'elle nous permet de rompre la fascination qu'exerce la « police publique » : ceux qui se livrent à des activités policières appartiennent autant et peut-être même plus au secteur privé qu'au secteur public et de plus en plus fréquemment

à des organisations militaires ou militarisées. Outre le champ qui est ouvert par la notion d'activité de police, elle nous permet de tenter de déterminer rigoureusement la place occupée par la lutte contre la criminalité au sein de la police.

### L'adjectif « policier »

L'adjectif « policier » a une signification littérale qui correspond au sens du substantif « police ». Toutefois, lorsque cet adjectif est joint au mot « État » pour former le syntagme « État policier », il prend dans toutes les langues des connotations menaçantes (*police State*, *Polizeistaat*, etc.) qui exercent la fascination des éléments du tragique. L'élucidation de ce sens de l'adjectif « policier », qui renvoie à la police des opinions et à la police politique, est incontournable à deux titres. L'État policier constitue en premier lieu la part des ténèbres dans les représentations médiatiques de la police et le point où se concentrent les appréhensions de l'*intelligentsia*. Son élucidation en est donc d'autant plus requise au sein d'une perspective théorique qui attribue un rôle déterminant au fonctionnement symbolique de la police. D'une façon plus profonde, « l'État policier » effectue une réhabilitation paradoxale de cet objet peu glorieux qu'est la police au quotidien en lui ménageant une porte d'entrée dans les mythiques coulisses de l'histoire, où des personnages comme Joseph Fouché, Reinhardt Heydrich et Lavrenti Beria font fonctionner leurs machines. On peut entrevoir la différence entre la police de la rue et la police de l'histoire en comparant le statut de la littérature policière, à jamais marquée du sceau de l'infamie d'appartenir à un genre mineur, avec celui des grandes dystopies créées par les plumes de Kafka, d'Orwell ou de Margaret Atwood, qui appartiennent au musée de la « grande littérature ».

### LES REGISTRES DE L'OBJET

Telles sont donc les principales composantes de l'objet. Idéalement, on devrait les décliner de trois façons : dans l'espace, dans l'histoire et dans les perceptions.

#### Dans l'espace

Aucun ouvrage ne peut ambitionner de produire la description de toutes les polices du monde. Il n'est toutefois pas déraisonnable de tenter

d'élaborer des modèles qu'on puisse ajuster aux différentes pièces de la réalité policière internationale. En faisant provisoirement abstraction des appareils militaires et paramilitaires qui continuent d'opérer dans un nombre considérable de pays, on peut distinguer deux grandes traditions en rapport avec la police : la tradition continentale européenne, caractérisée par un petit nombre de grands appareils policiers hautement centralisés et polyvalents, et la tradition anglo-saxonne d'origine britannique, caractérisée par un plus grand nombre d'appareils de taille relativement modeste et par l'étroitesse relative de leur mandat qui privilégie en principe la prévention et la répression du crime.

La supposition que les services policiers opèrent sensiblement de la même manière sur le terrain en dépit de leur appartenance à des traditions différentes n'est pas en elle-même déraisonnable. On ne saurait toutefois prétendre que le *contexte* institutionnel et la conjoncture au sein desquels les forces policières effectuent leurs interventions soit le même. On peut énumérer au moins quatre différences cruciales entre la tradition anglo-saxonne et la tradition continentale, à titre d'illustration d'une déclinaison des polices au regard de leur territoire respectif.

### *Police et pouvoir politique*

Les principaux pays anglo-saxons sont soit des fédérations, comme l'Australie, le Canada ou les États-Unis, ou des États composites, comme le Royaume-Uni. Non seulement ces États ne possèdent-ils pas d'appareils policiers nationaux, mais les services de police dont la juridiction s'étend à toute la fédération comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) aux États-Unis, sont de création relativement récente. L'unité juridictionnelle de base pour ce qui est des polices nord-américaines est la municipalité. On compte au Canada quelque 400 forces policières autonomes ; on en trouve 16 000 aux États-Unis, État beaucoup plus décentralisé que le Canada. Il en suit que la distance entre la police et le pouvoir exécutif central est considérable et qu'elle passe par un ensemble de médiations qui donnent à cet espace un relief accidenté<sup>3</sup>.

Il y a toutefois plus. En Amérique du Nord, comme ailleurs sans doute, la politique municipale est associée à une arène propice aux manœuvres douteuses et où s'affrontent une pléthore d'intérêts étroits et souvent étrangers au bien public. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, la police était, en Amé-

rique du Nord, sous la coupe des autorités municipales et elle était contrainte d'assumer un rôle partisan dans les luttes urbaines de pouvoir. Dans l'histoire de cette police, la période qui coïncide avec sa professionnalisation correspond à celle de son affranchissement de la tutelle de la politique municipale. C'est là une constante qui caractérise l'histoire des services policiers des grandes villes. La police nord-américaine s'est en effet professionnalisée *contre* l'interférence politique. On comprendra dès lors que toute tentative du pouvoir exécutif de s'introduire dans les affaires de la police est perçue comme une régression et doit faire face à de vigoureuses résistances.

### ***Police et instance judiciaire***

L'attitude de la police anglo-saxonne par rapport au Parquet est plus complexe que celle précédemment décrite, indépendamment de la différence entre sa tradition judiciaire de *Common law* (accusatoire ou « adversariale ») et la tradition continentale européenne (inquisitoire, avec juge d'instruction). Aux États-Unis, le poste de *District Attorney* (DA) — l'équivalent, toutes choses n'étant pas égales, du juge d'instruction — est (ou était) dans certains États de la fédération un poste électif; il constitue partout un tremplin vers le pouvoir politique<sup>4</sup>. Conséquemment, les services policiers exercent souvent envers le DA la même méfiance qu'envers les autorités politiques municipales. Au Canada, les avocats du ministère public comptent parmi les fonctionnaires les moins payés du gouvernement, au regard de la longueur de leur formation. Ils sont en général recrutés parmi des juristes en début de carrière — souvent des femmes — qui ne jouissent pas d'un grand prestige auprès des policiers. En réalité, la coupure entre le droit et la police est l'une des lacunes les plus visibles de notre système. Tous les programmes récents de réforme de la police — police de communauté et police de résolution — s'arrêtent avant l'étape judiciaire et se définissent souvent contre elle, l'objectif explicite de ces réformes étant de résoudre les problèmes avant qu'ils ne soient judiciarisés.

### ***Police et syndicalisme***

Une troisième différence, absolument capitale, se situe dans la nature du syndicalisme policier en Amérique du Nord. Les *syndicats* policiers comme tels y ont toujours été interdits. Ce qu'on appelle incorrectement

des syndicats policiers sont en réalité des associations de salariés policiers qui regroupent dans une même unité des travailleurs et leurs contre-maîtres, en l'occurrence des hommes du rang et leurs officiers<sup>5</sup>. Par exemple, seuls les officiers de la direction du Service de police de la Ville de Montréal, c'est-à-dire une soixantaine de personnes, n'appartiennent pas à la Fraternité des policiers. Cette appartenance conjointe des officiers et des hommes du rang au même regroupement de salariés permet à celui-ci d'exercer un contre-pouvoir d'une redoutable efficacité au sein de l'organisation. Cette situation ne comporte pas que des désavantages, même si ceux-ci sont considérables. Elle fait de l'organisation policière un véritable laboratoire des relations de travail, riche d'enseignements pour qui veut effectuer des réformes durables au sein de l'institution.

### *Police et criminalité*

Il s'agit d'une dernière différence qui est d'ordre conjoncturel et sur laquelle nous n'insisterons pas, en dépit de son importance. Les taux de criminalité, même en incluant les résultats des sondages de victimation, n'ont cessé de baisser dans les grandes villes du Canada et des États-Unis depuis le début des années 1990. Le taux d'homicide de la ville américaine de Boston, pour prendre un exemple significatif, a chuté de 77 % depuis 1990. Cette décroissance de la criminalité fournit aux services policiers une période de battement pendant laquelle ils opèrent sous une pression moindre et peuvent se permettre d'expérimenter. Par exemple, ce n'est pas la police qui est mise en cause par les récentes tueries dans les écoles des États-Unis. Il en va différemment, pensons-nous, de la police française qui doit affronter depuis plusieurs années des actes de violence collectifs à répétition dans certaines banlieues. On a de bonnes raisons de croire que l'intermède de tranquillité dont la police a bénéficié en Amérique du Nord à la suite de la chute des taux de criminalité, a touché à sa fin. D'une part, les taux de criminalité se sont remis à croître dans certaines grandes villes des États-Unis, comme Los Angeles. D'autre part, un ensemble récent et spectaculaire de phénomènes — la médiatisation tendancieuse de l'insécurité et sa récupération politique, les manifestations violentes contre la mondialisation, les tueries dans les écoles, les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme qui les a suivis et, enfin, la multiplication des affaires impliquant des tueurs en série (par

exemple, à Vancouver et dans la région de Washington) — nous incline à penser que nous nous sommes entrés dans une ère de haute insécurité.

### Dans l'histoire

Les deux traditions que nous venons d'homologuer sont repérables sans difficulté dans l'histoire. La première a son origine en France à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle, sous le règne de Louis XIV. La date de naissance de la seconde serait 1829, lorsque Sir Robert Peel a créé la police préventive britannique. L'histoire des États-Unis est riche d'enseignement pour ce qui est de la naissance des grandes agences de sécurité privée, telles que Pinkerton. Le but premier de cette déclinaison historique est de montrer que la police est d'invention relativement récente et de faire ressortir le caractère spécifique de cette invention. Le maintien de l'ordre par les militaires remonte, quant à lui, beaucoup plus loin dans le temps et continue de sévir dans des pays non démocratiques.

### Dans les perceptions

La polarité retenue par la recherche entre un fonctionnement instrumental et un fonctionnement symbolique de la police incite à accorder une place de choix aux *représentations* de la police et de son activité dans l'étude de celle-ci. L'importance de cette étude est capitale dans une société de l'information. Les fonctions de la police sont multiples et elles obéissent à une détermination de priorités qui est faite par les élus et les organisations policières elles-mêmes. Or, cette détermination des priorités est de plus en plus sensible à l'image de la police telle qu'elle se manifeste dans les sondages d'opinion. Les fluctuations de l'opinion publique dans les sondages sont à leur tour largement déterminées par la couverture médiatique des matières afférentes à la sécurité et par la fiction policière (films, séries télévisées, littérature policière).

### L'INVENTAIRE DES MANIFESTATIONS DE LA POLICE

Il nous reste à faire suivre la construction potentielle de l'objet-police dans ses divers registres d'un inventaire empirique de ses manifestations ou de ses réalisations. Le but de cet inventaire est de soumettre la construction théorique de l'objet à un test empirique de validation de son amplitude. C'est pourquoi nous avons étendu au maximum le champ où

ces manifestations sont répertoriées. Dans ses plus grandes subdivisions, notre inventaire distingue les formes légales, extralégales et illégales de la police. Le terme de police est ici entendu en son sens intuitif d'un appareil de contre-violation des normes publiques de comportement.

### **La police légale (institutionnalisée)**

Cette rubrique est de loin la plus étendue. Nous y ferons la distinction entre le public et le privé et, à l'intérieur de chacune de ces deux catégories, entre la sécurité intérieure, la sécurité extérieure et la sécurité hybride, qui emprunte ses traits aux deux autres catégories.

#### ***Les appareils publics***

Formuler de manière explicite les critères d'appartenance d'une organisation aux appareils publics — par exemple, l'institution légale, la source directe de la rémunération du personnel et ainsi de suite — est une tâche complexe, que nous n'avons pas l'occasion de mener à bien dans ce répertoire. Les organisations que nous identifierons comme publiques sont en général ainsi perçues par le public et la tradition.

***La sécurité intérieure.*** La sécurité intérieure représente la police du territoire national et de ses habitants (métropole et autres possessions territoriales). Elle est assurée par :

- **Les forces policières qui remplissent l'ensemble des tâches de police :** On les retrouve, selon les pays, sur les plans national, régional ou municipal. Elles se composent de quatre grands services : la tenue, l'enquête, le soutien opérationnel et le soutien administratif. Elles fournissent en outre, dans certaines régions, un certain nombre de services, comme les sapeurs-pompiers, l'ambulance et l'assistance à la jeunesse.
- **Les corps de police spécialisés :** Ces corps sont diversement spécialisés selon leurs activités, leur objet ou leur juridiction spécifique :

*L'enquête :* Les exemples types à cet égard sont le *Federal Bureau of Investigation* (FBI) des États-Unis ou le *Bundeskriminalamt* de l'Allemagne. Il s'agit de services d'enquête dont la juridiction est nationale.

*Le maintien de l'ordre* : Les corps exemplaires à cet égard sont les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) en France ou la *Bereitschaftspolizei* (Bepo) en Allemagne.

*Le renseignement* : La plupart des pays distinguent à cet égard les services de renseignement qui protègent l'État contre les menaces endogènes de ceux qui le protègent des menaces dont l'origine est extérieure. Les services qui protègent l'État à l'intérieur de son territoire sont, par exemple, le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS, Canada), le FBI dans sa composante de police politique (États-Unis) ou la Direction de la surveillance du territoire (DST, France).

*La lutte contre le trafic des stupéfiants et des armes à feu* : Il ne s'agit plus d'une spécialisation fondée sur une compétence formelle mais sur l'existence d'une *cible déterminée*. On trouve ces corps surtout aux États-Unis. Par exemple, la *Drug Enforcement Agency* (DEA) lutte contre le trafic de stupéfiants à l'échelle internationale et agit souvent comme une instance proconsulaire des États-Unis. On trouve également, dans ce dernier pays, une agence chargée de réglementer le commerce et l'usage de l'alcool, du tabac et des armes à feu (*Alcohol, Tobacco and Firearms*, ATF). Ces deux agences sont parmi les plus controversées des États-Unis, que ce soit à l'intérieur du pays (ATF) ou à l'extérieur (DEA).

- **Les corps de police militarisés** : On peut citer à titre d'exemple les grands corps de gendarmerie comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la Gendarmerie nationale de France ou la *Guardia Civil* d'Espagne.
- **Les services fonctionnellement policiers** : Il s'agit de corps de fonctionnaires qui n'ont pas le statut juridique de policiers, mais qui accomplissent des fonctions analogues à celles des policiers. Comme les corps policiers, ils se partagent en deux :

*Les agents en tenue* : On trouve parmi eux au premier chef les gardiens de prison. S'y ajoutent une grande diversité de fonctionnaires publics, comme les agents de protection de la flore et de la faune, qui alimentent les tribunaux en affaires d'une manière non négligeable (les causes de braconnage sont un important contentieux au Canada).

Les *fonctionnaires en civil* : Ceux-ci appartiennent pour l'essentiel à deux catégories. La première regroupe les surveillants des personnes en liberté sous condition : les probationnaires, les condamnés à des peines de sursis ou des travaux d'intérêt général, les prisonniers relâchés en libération conditionnelle ou sous surveillance obligatoire. La seconde compte les enquêteurs de divers ministères, en particulier ceux qui travaillent pour le fisc et les services d'aide sociale (pour faire la chasse aux fraudeurs).

**La sécurité extérieure.** Elle représente la protection du territoire contre l'agression perpétrée par un État étranger. Elle est assurée par les traditionnels services de renseignement extérieurs, qui sont pour l'essentiel de deux types :

- HUMINT (de l'anglais *human intelligence*) : Il s'agit des agences d'espionnage dont les principales ressources sont des personnes (des agents), qui opèrent sur le terrain. Les exemples les plus connus sont la CIA, l'ancien KGB ou, en France, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Le Canada n'a pas de service de renseignement opérant à l'extérieur du pays.
- SIGINT (de l'anglais *signal intelligence*) : Ces agences recueillent leurs informations par des moyens technologiques. On peut citer la *National Security Agency* (NSA) des États-Unis, le *Government Communications Headquarters* (GCHQ) du Royaume-Uni et le Centre de la sécurité de télécommunications du Canada (CST). Avec leurs collègues d'Australie et de Nouvelle-Zélande, ces agences opèrent le redouté programme d'espionnage « Échelon ». La France a créé en 1992 un service analogue à ceux-ci, soit la Direction du renseignement militaire (DRM).

**Le secteur hybride.** Le métissage mêle dans ce cas-ci sécurité intérieure et extérieure. Il est à remarquer que la distinction entre celles-ci s'effrite.

- Tout de qui relève de la *protection des frontières, des douanes et de l'accise* appartient par définition à ce secteur limite. La police aux frontières et la douane jouent présentement un rôle actif dans la lutte contre le trafic des stupéfiants et contre l'immigration illégale.

- La *police militaire* est également de type hybride, car elle opère au sein des troupes, que celles-ci soient déployées dans leur pays d'origine ou à l'étranger.
- Les militaires et les policiers dans le *cadre d'opérations de maintien de la paix* logent également à cette enseigne. Leur caractère hybride revêt un caractère particulier en raison du fait que ces opérations visent à protéger l'ordre international et ne peuvent ainsi être rangées ni sous la catégorie de la sécurité intérieure d'un État national, ni sous celle de sa sécurité extérieure.

### Les appareils privés

Nous reprendrons les catégories utilisées pour baliser le domaine public.

#### *La sécurité intérieure*

La sécurité intérieure se définit de manière analogue au secteur public. Les filiales étrangères d'une entreprise sont le pendant des possessions d'outre-mer d'un État.

- **Les grandes agences multi-fonctionnelles** : Comme l'agence américaine Pinkerton, elles sont l'équivalent privé des grands corps policiers et offrent une gamme très large de services.
- **Les agences spécialisées** : Elles varient beaucoup quant à leur taille (une seule personne peut constituer une « agence ») et la diversité des services qu'elles offrent. On se bornera à énumérer quelques grands types d'organisation :

*Les agences de gardiennage* : Elles offrent pour l'essentiel les services de gardiens en tenue.

*Les agences d'enquête* : La somme des « privés » qui offrent des services d'enquête défie la classification à cause de leur diversité.

*Les agences intégrées au sein d'une grande entreprise* : Il s'agit des agences « maison » (*in-house*) qui sont créées par une grande entreprise (une banque, une compagnie téléphonique, une chaîne d'hôtels, une compagnie d'assurance). Elles sont polyvalentes et fournissent la somme des services requis par l'entreprise à laquelle elles appartiennent.

Les firmes spécialisées dans la *fourniture de l'équipement de sécurité*: Ces équipements sont souvent fournis avec leurs opérateurs, comme les convoyeurs de fonds, qui utilisent des véhicules blindés. Comme on l'a vu dans le chapitre 10, elles se développent à un rythme exponentiel. Deux types de firmes fournissant des équipements méritent d'être mentionnés à part, à cause de leur importance : les *fabricants d'armes*, qui, regroupés aux États-Unis au sein de la puissante *National Rifle Association*, exercent une influence déterminante sur l'ampleur de la violence dans ce pays, et les firmes qui offrent des produits et des services pour protéger la *sécurité des communications*. Ces dernières sont appelées à une grande croissance.

### **La sécurité extérieure**

Nous ne mentionnerons à cet égard que la renaissance des mercenaires, particulièrement en Afrique. Une firme telle que *Executive Outcomes*, créée par des vétérans de l'armée de l'Afrique du Sud, lorsque le pouvoir y était détenu par les Blancs, est intervenue dans plusieurs conflits (Davis, 2000). La démobilisation de masses de soldats dans les anciens pays communistes favorise le développement de ces armées privées. Le mercenariat relève davantage de l'ingérence que de la sécurité extérieure. À la limite, c'est de l'exportation d'un personnel de combat.

### **Le secteur hybride**

Pour ce qui est du privé, l'hybridité prend deux formes, soient les recouvrements entre la sécurité intérieure et extérieure et les interfaces du public et du privé.

- **Le métissage de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure** : Un grand nombre des firmes de sécurité privée opèrent de façon internationale. Par exemple, la protection des communications peut être offerte autant au plan national qu'au plan international. On peut à cet égard avancer l'hypothèse que la mondialisation va profiter davantage au secteur privé qu'au secteur public. Il est en effet facile pour une firme internationale d'opérer dans plusieurs pays à la fois et de conclure des accords avec ses différentes filiales. Par contre, la conclusion d'accords internationaux dans le domaine de la police et de la justice pénale est un processus lent et complexe. Dans le domaine international, le développement des messageries privées au détriment de la poste publique

nous offre peut-être un indice des tendances futures en matière de mondialisation.

- **Le métissage du secteur privé et du secteur public :** On peut distinguer à cet égard deux cas de figure, soit l'intégration du privé dans le public et un mouvement en direction inverse.
  - Les phénomènes sont à ce plan nombreux et divers. Les *informateurs de police* rémunérés de façon régulière en vertu d'un contrat de services sont des agents privés agissant en partie pour leur compte et en partie pour celui de la police. Toutefois, leur statut juridique au regard de certaines lois, comme celles qui protègent la vie privée, est ambigu : ils sont considérés plutôt comme de simples « instruments » de la police que comme des personnes de plein droit<sup>6</sup>. En général, la police fait un large usage du secteur privé dans le monde du renseignement sans qu'on puisse toujours distinguer ce qui ressortit au public ou au privé.
  - Les policiers publics, quant à eux, agissent comme *un service d'ordre* lors de certains événements privés qui réunissent des foules ; ils sont alors rémunérés à titre privé, bien qu'ils soient en tenue et munis de leur arme de service.

Il est un dernier cas de figure difficile à classer, bien qu'il rassemble un grand nombre d'activités : les *activités de la société civile* au sein de programmes d'actions communautaire pour améliorer sa sécurité. Dans la mesure où ces activités sont encadrées — parfois de très loin — par la police, elles participent du domaine public. Dans la mesure où certains groupes jouissent d'une large autonomie, ils se rapprocheraient de l'action privée.

### **L'action policière extralégale**

Dans les réserves amérindiennes du Canada, les diverses nations ont créé leurs propres corps de police (les *Peacekeepers* ou gardiens de la paix). Il arrive à ceux-ci de se livrer à des activités policières dont on ignore complètement si elles sont légales ou non. Par exemple, ces « gardiens de la paix » entreprennent parfois des campagnes de contraventions dirigées contre les automobilistes qui circulent sur le réseau routier public qui traverse en certains endroits les réserves. La plupart du temps, les automobilistes n'acquiescent pas ces contraventions. De telles activités des gardiens

amérindiens de la paix sont tolérées parce qu'on a peu d'idée de sa légalité et encore moins de volonté de la préciser. Cet exemple local n'est donné que pour illustrer un problème majeur : il existe une somme importante d'activités de police qui se déroulent au sein d'un vide juridique tel que la loi ne nous fournit pas les ressources pour déterminer si elles sont légales ou non. Une partie non négligeable des activités que nous avons classifiées comme hybrides sont de nature extralégale : on ne sait si elles violent le droit, car elles se déroulent ailleurs que dans ses terres.

### L'action policière illégale

Cette catégorie ne renvoie pas aux incidents où la police publique ou même privée abuse de son pouvoir. Elle comprend des *appareils policiers* qui opèrent dans l'illégalité. Nous en donnerons deux exemples.

En Irlande du Nord, l'IRA (*Irish Republican Army*) réprime le trafic de drogue dans les territoires catholiques. Cette répression va bien au-delà de la persuasion ou de l'ostracisme : les trafiquants se font tirer une balle dans le genou et sont finalement exécutés en cas de récidive. Cette violence est évidemment illégale.

Dans un ouvrage influent, Diego Gambetta (1993) a soutenu que la fonction d'organisations comme la mafia était d'ordre réglementaire : elles garantissaient les conditions sous lesquelles les divers trafics pouvaient être poursuivis avec une sécurité relative. Cette fonction régulatrice est analogue à celle de la police. Elle n'en est pas moins complètement illégale, puisqu'il s'agit d'un encadrement dont le but est d'optimiser l'efficacité des groupes délinquants.

Quelle que soit l'illégalité des ces actions policières, on a tort d'en méconnaître les effets. Un « milieu » criminel ainsi policé aura tendance à être moins violent que des bandes anarchiques, comme en témoigne la violence débridée engendrée par les guerres entre les motards criminels du Québec. Il faut aussi voir les homologues fonctionnelles entre des activités criminelles et des activités de police : un tueur à gages et un chasseur de primes font pour l'essentiel le même travail.

### Le complexe média-police

On ne saurait énumérer tous les « partenaires » de la police dans la production de la sécurité et de l'ordre, car cela équivaldrait à faire la liste de

toutes nos institutions qui contribuent à la cohésion sociale. Cependant, les médias entretiennent une relation privilégiée avec la police. Il ne faut certes pas confondre les médias avec une agence de sécurité privée, même dans son sens le plus large ; la fonction journalistique n'est pas une fonction de sécurité. La presse se situe donc à l'extérieur de l'assemblage policier. Les médias peuvent bien entretenir une relation explicite de partenariat avec la police, qui se manifeste dans des émissions de radio ou de télévision — de type info-crime — où les citoyens sont invités à renseigner la police sur des affaires déterminées. Toutefois, ces partenariats sont étroitement tactiques et ne concernent que des secteurs spécialisés de la presse. On ne saurait dire de l'ensemble de la presse — de l'information internationale, politique, économique, culturelle ou sportive — qu'elle est en ligue avec la police.

Il n'en reste pas moins vrai que les médias prennent une place grandissante dans l'activité de police, surtout depuis la création de chaînes d'information continue, sur le modèle du réseau de télévision CNN, dont les débordements lors de l'affaire du tueur en série (le *sniper*) de la région de Washington, à l'automne 2002, ont été notoires. Voici quelques-unes des manifestations de l'implication croissante des médias dans l'activité de police : les émissions de type « info-crime » sont devenues de véritables invitations à la délation, la presse invitant parfois les citoyens à s'adresser à elle plutôt qu'à la police ; le journalisme d'enquête est fréquemment le premier à révéler des comportements qui font par la suite l'objet d'enquêtes criminelles, certains journalistes exploitent même de façon systématique la notoriété qu'ils ont acquise à la suite de leurs révélations ; la presse est parfois utilisée par la police pour communiquer avec un preneur d'otage, l'auteur d'un enlèvement ou un tueur en série (comme cela a été le cas dans l'affaire du *sniper*) ; elle est même, à certaines occasions, l'instrument consentant d'un conditionnement de l'opinion publique à des fins policières (par exemple, l'augmentation des budgets de la police) ; lors de manifestations, les caméras de la presse se transforment en un vaste système de surveillance vidéo, les policiers obtenant, sous la contrainte judiciaire, les images recueillies par la télévision pour instruire des poursuites contre les manifestants, qui, n'étant pas dupes, démolissent les véhicules de la presse avec plus de sauvagerie que ceux de la police.

Le rôle singulier de la presse dans l'activité de la police a récemment reçu une sanction légale officielle au Canada. Il est habituel dans les lois pénales des divers pays d'attribuer la plus grande gravité (« meurtre au premier degré ») à l'assassinat de policiers. Au Canada, deux professions sont explicitement mentionnées dans la qualification du meurtre au premier degré, celle « de personne associée au système judiciaire » (policiers et personnel pénitentiaire) et celle de journaliste (voir les articles 231 (6.2) et 423.1 du *Code Criminel* du Canada.).

Nous proposons d'utiliser l'expression de « complexe média-police » pour homologuer le lien intime qui s'est progressivement noué entre l'institution policière et une partie de l'appareil médiatique. Cette proposition a pour but premier de susciter plus de recherche dans un domaine où nous avons peu de connaissances sûres.

TABLEAU 15. Inventaire des formes légales de police \*

	Public	Hybrides (public/privé)	Privé
<b>Sécurité intérieure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forces policières</li> <li>• corps spécialisés               <ul style="list-style-type: none"> <li>– enquête</li> <li>– maintien de l'ordre</li> <li>– renseignement</li> <li>– lutte contre les trafics</li> </ul> </li> <li>• police militarisée</li> <li>• services fonctionnellement policiers               <ul style="list-style-type: none"> <li>– en tenue</li> <li>– en civil</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informateurs</li> <li>• policiers hors fonction</li> <li>• action communautaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• agences multi-fonctionnelles</li> <li>• agences spécialisées               <ul style="list-style-type: none"> <li>– gardiennage</li> <li>– enquête</li> <li>– agences intégrées</li> <li>– équipement</li> <li>– armes</li> <li>– sécurité des communications</li> </ul> </li> </ul>
<b>Hybrides (intérieur/extérieur)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• douanes et accises</li> <li>• garde-frontières</li> <li>• garde côtière</li> <li>• police militaire</li> <li>• militaires en mission de maintien de la paix</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sources de renseignement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• multinationales de la sécurité</li> <li>• banques de données privées</li> </ul>
<b>Sécurité extérieure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HUMINT (services de renseignement)</li> <li>• SIGINT (interception des télécommunications)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sources de renseignement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mercenaires</li> </ul>

\* La fonction de police contient également des formes extralégales et illégales.

L'inventaire que nous venons de produire n'est au vrai qu'un aide-mémoire. Il ne constitue pas une invitation aux chercheurs à se livrer à la tâche impossible d'extraire de ces manifestations disparates de la police une « substantifique moelle » dont ils ne seraient que les différents os. Cet inventaire sert trois objectifs. D'abord, celui de constituer un répertoire d'activités que tous les chercheurs sont invités à compléter, quitte à en refaire le cadre et les catégories. Ensuite, provoquer un ébranlement qui rétablisse un équilibre entre la vue trop étroite qui réduit la police aux policiers en tenue des appareils publics et une perspective désincarnée pour laquelle tout concourt à la reproduction du *statu quo* sans qu'on puisse rien désigner de manière précise. Finalement, il vise à suggérer que les clivages traditionnels — la sécurité intérieure et extérieure, la police publique et les agences privées et, de façon ultime, la *justice* et la *sécurité* — sont en train d'être subvertis et qu'on ne les remplacera pas par une confuse promotion du métissage et de l'entre-deux. Il faut édifier de nouvelles catégories, agencer de nouvelles compositions entre elles.

Bayley et Shearing (2001) soutiennent que la multiplication des appareils policiers privés ou administratifs modifiera durablement la structure de l'activité policière. Cette conclusion doit être nuancée. Une lecture plus attentive de Bittner nous aura prévenu contre le mythe selon lequel la police publique est responsable de *toute* la police et que l'avènement du secteur privé va faire *décroître* son rôle dans la protection des citoyens. Bittner a insisté avec raison sur le fait que le contrôle policier public a essentiellement pour cible les classes ouvrières, le sous-prolétariat et les immigrants ; son exercice ne modifie que très peu les conditions privilégiées de vie des classes moyennes et supérieures (1990, p. 159). Or, la multiplication des appareils privés vise essentiellement à accroître la protection des classes supérieures et celle de l'entreprise privée. Il n'y a là rien de véritablement nouveau. Ce qui a changé, c'est la conscience aiguë que nous avons désormais de ce phénomène. Les actions privées s'ajoutent à celles du secteur public, dont le mandat et l'action demeurent relativement inchangés : contenir les classes économiquement défavorisées et leurs éléments qui font l'objet d'exclusion et de marginalisation.

## Notes

1. Il est relativement rare qu'à l'instar de Manning (1980) ou de Monjardet (1996, p. 123-133), un chercheur se penche sur des unités ou des corps spécialisés. Dans son ouvrage intitulé *The Narc's Game*, Manning s'est penché sur le travail des escouades luttant contre le trafic de stupéfiants ; dans une partie de son dernier livre, Monjardet a traité du maintien de l'ordre tel qu'il est pris en charge par les Compagnies républicaines de sécurité (CRS).
2. Une comparaison systématique de l'emploi du mot « police » en anglais et en français serait à cet égard passionnante. En français (comme en allemand), l'expression « la police » (*die Polizei*) a pour référence première l'institution policière. En anglais, le substantif « *police* » dénote dans l'usage courant le policier (*police* signifie « des policiers » et *a police*, un policier), bien qu'on puisse lui donner le sens d'une institution. Il est permis de voir dans cette différence dans l'usage des mots un indice de l'orientation de la sociologie anglo-saxonne vers l'action des policiers et de celle de la sociologie française ou européenne vers l'institution policière. Ces orientations respectives ne sont pas, il va presque sans dire, de nature exclusive.
3. Les termes de décentralisation ou de déconcentration signifient fréquemment en Europe un transfert de pouvoir de la capitale vers une région ou une ville de province ; ces mêmes termes désignent en Amérique du Nord un déplacement de la prise de décision vers les différents quartiers d'une ville.
4. Pensons ici au DA de la Nouvelle-Orléans, Jim Garrison, obsédé par la publicité donnée à ses efforts de démontrer que l'assassinat du Président Kennedy était le résultat d'un complot.
5. Dans le cadre d'une étude effectuée pour une commission d'enquête québécoise, nous avons fait parvenir un questionnaire aux plus gros services de police des États-Unis et du Canada. Dans tous les cas, les associations de travailleurs policiers regroupaient des officiers et des hommes du rang.
6. D'après la loi canadienne, toute personne peut clandestinement enregistrer une conversation à laquelle elle prend part. Il devrait en suivre que la police peut intercepter des conversations privées sans autorisation judiciaire en utilisant un indicateur porteur d'un micro, qui participe à la conversation des personnes dont il enregistre les propos. Les tribunaux canadiens ont statué que l'indicateur de police était dans ces cas entièrement instrumentalisé par la police et qu'on ne pouvait affirmer qu'il participait à titre personnel à une conversation. Une autorisation judiciaire doit donc être obtenue par la police pour utiliser ainsi un informateur.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alderson, John (1979), *Policing Freedom*, Plymouth, MacDonald and Evans.
- Alex, Nicholas (1969), *Black in Blue: A Study of the Negro Policeman*, New York, Appleton-Century Crofts.
- Alex, Nicholas (1976), *New York Cops Talk Back: A Study of a Beleaguered Minority*, New York, John Wiley.
- Althusser, Louis (1970), « Idéologies et appareils idéologiques d'État », *La Pensée*, n° 151, p. 4-39.
- Anderson, Elijah (1999), *Code of the Street: Decency, Violence, and the Moral Life of the Inner City*, New York, W. W. Norton.
- Anderson, Scott (1994), « Making a Killing: The High Cost of Peace in Northern Ireland », *Harper's*, février 1994, p. 45-53.
- Antunes, George et E. Scott (1981), « Calling the Cops: Police Telephone Operators and Citizen Calls for Service », *Journal of Criminal Justice*, vol. 9, p. 165-179.
- Arnim, A. G. von (1999), « Private security companies and internal security in Europe », in R. W. Ottens, H. Olschok et S. Landrock (dir.), *Recht und Organisation privaten Sicherheitsdienste in Europa*, Stuttgart, Boorberg Verlag, p. 61-112.
- Arnold, Eric A. (1979), *Fouché, Napoleon, and the General Police*, Washington, University Press of America.
- Aubert, Jacques et coll. (1979), *L'État et sa police en France, 1789-1914*, Genève, Droz.
- Banton, Michael (1964), *The Policeman in the Community*, London, Tavistock.
- Barrett, Neil (1997), *Digital Crime: Policing the Cybernation*, London, Kogan Page.
- Bayley, David H. (1969), *The Police and Political Development in India*, Princeton, Princeton University Press.
- Bayley, David H. (1979a), *Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States*, Berkeley, University of California Press.
- Bayley, David H. (1979b), « Police Function, Structure and Control in Western Europe and North America: Comparative and Historical Studies », in N. Morris et

- M. Tonry, *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, p. 109-143.
- Bayley, David H. (1983), « Police History », in S. H. Radish, *Encyclopedia of Crime and Justice*, New York, The Free Press, p. 1120-1131.
- Bayley, David H. (1985), *Patterns of Policing*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press.
- Bayley, David H. (1988), « Community Policing: A Report from the Devil's Advocate », in J. R. Greene et S. D. Mastrofski, *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York, Praeger.
- Bayley, David H. et Egon Bittner (1984), « Learning the Skills of Policing », *Law and Contemporary Problems*, vol. 47, n° 4, p. 35-59.
- Bayley, David H. et Egon Bittner (1985), « The Tactical Choices of Police Patrol Officers », *Journal of Criminal Justice*, n° 14, p. 329-348.
- Bayley, David H. et James Garofalo (1989), « The Management of Violence by Police Patrol Officers », *Criminology*, n° 27, p. 1-25.
- Bayley, David H. et Clifford D. Shearing (1996), « The Future of Policing », *Law and Society Review*, vol. 30, n° 3, p. 585-606.
- Bayley, David H. et Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, Washington (DC), U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, July 2001, NCJ 187083.
- Beck, Ulrich (2001), *La société du risque*, Paris, Aubier/Alto (initialement publié en allemand en 1986).
- Beigel, Herbert et Allan Beigel (1977), *Beneath the Badge*, New York, Harper and Row.
- Beirne, Piers (1979), « Empiricism and the Critique of Marxism », *Social Problems*, vol. 26, n° 4, p. 373-385.
- Bennett, Susan F. et Paul J. Lavrakas (1988), « Community-Based Crime Prevention: An Assessment of the Eisenhower Foundation's Neighborhood Programs », *Crime and Delinquency*, vol. 35, p. 345-364.
- Bennett, Trevor (1990), *Evaluating Neighbourhood Watch*, Gower, Aldershot.
- Bercal, Thomas (1970), « Calls for Police Assistance: Consumer Demand for Governmental Service », *American Behavioural Scientist*, vol. 13, p. 681-691.
- Bergès, Michel (1995), *Le syndicalisme policier en France (1880-1940)*, Paris, l'Harmattan.
- Berlière, Jean-Marc (1996), *Le monde des polices en France*, Bruxelles, Complexe.
- Berlière, Jean-Marc et Denis Peschanski (dir.) (1997), *Pouvoirs et polices au xx<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions complexes.
- Berman, Jerry J. et Morton H. Halperin (1975), *The Abuses of the Intelligence Agencies*, Washington (DC), Center for National Security Studies.
- Bernat de Celis, Jaqueline (1988), *Peines prononcées, peines subies*, Paris, CESDIP.
- Bigo, Didier (1996), *Polices en réseaux*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bissell, Richard M., Jonathan E. Lewis et Frances T. Pudlo (1997), *Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs*, New Haven, Yale University Press.

- Bittner, Egon (1967a), « The Police on Skid Row : A Study of Peacekeeping », *American Sociological Review*, vol. 32, n° 5, p. 699-715.
- Bittner, Egon (1967b) « Police Discretion in the Apprehension of Mentally Ill Persons », *Social problems*, vol. 14, n° 3, p. 278-292.
- Bittner, Egon (1968), « Mental Abnormality in the Administration of Justice », in A. V. S. de Reuck et R. Porter, *Ciba Foundation Symposium on the Mental Abnormal Offender*, London, L. A. Churchill, p. 201-213.
- Bittner, Egon (1970), *The Functions of the Police in Modern Society*, Washington, National Institute of Mental Health.
- Bittner, Egon (1972a), « Police Research and Police Work », *The Police Yearbook*, Gaithersburg, International Association of Chiefs of Police, reproduit dans E. Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, Boston, Northeastern University Press, p. 311-321.
- Bittner, Egon (1972b), « Applied Research in Criminal Justice », communication présentée à la *Criminal Justice Research Conference*, 15-17 mars.
- Bittner, Egon (1974), « Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton : A Theory of the Police », in H. Jacob, *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills, Sage Publications, p. 17-44.
- Bittner, Egon (1975), « The Impact of Police-Community Relations », in D. P. Geary, *Community Relations and the Administration of Justice*, New York, John Wiley.
- Bittner, Egon (1976), « Policing juveniles », in M. K. Rosenheim, *Pursuing Justice for the Child*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 69-93.
- Bittner, Egon (1978), « The Rise and Fall of the Thin Blue Line », *Reviews in American History*, vol. 6, n° 13, p. 421-428.
- Bittner, Egon (1980a), « The Police Charge », in Richard J. Lundman, *Police Behavior*, New York, Oxford University Press, p. 28-42.
- Bittner, Egon (1980b), *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge (MA), Oerlgeschlager, Gunn and Han.
- Bittner, Egon (1982), « Emerging Police Issues », in B. L. Garmire, *Local Government Police Management Series*, Washington, International Center Management Association, p. 1-12.
- Bittner, Egon (1983), « Legality and Workmanship », in M. Punch, *Control in the Police Organization*, Cambridge, The MIT Press, p. 1-11.
- Bittner, Egon (1984), « The Broken Badge », *American Bar Foundation Research Journal*, hiver 1984, p. 206-213.
- Bittner, Egon (1990), *Aspects of Police Work*, Boston, Northeastern University Press.
- Bittner, Egon (1991), « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, p. 224-235.
- Black, Donald (1968), *Police Encounters and Social Organization: An Observation Study*, thèse de Ph.D. inédite, University of Michigan.
- Black, Donald (1980), *The Manners and Customs of the Police*, New York, Academic Press.
- Black, Donald (1983), « Crime as Social Control », *American Sociological Review*, vol. 48, février 1983, p. 34-45.

- Blackstock, Nelson (1976), *Cointelpro: The FBI's Secret War on Political Freedom*, New York, Vintage.
- Block, Peter B. et Deborah Anderson (1974), *Policewomen on Patrol*, Washington (DC), Police Foundation.
- Block, Peter et D. Specht (1973), *Evaluation Report on Operation Neighborhood*, Washington (DC), Government Printing Office.
- Blumstein, Albert (1988), « Prison Populations : A System Out of Control ? », in M. Tonry et N. Morris, *Crime and Justice : A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, vol. 10, p. 231-266.
- Blumstein, Albert, Jacqueline Cohen, J. A. Roth et C. A. Visher (1986), *Criminal Careers and Career Criminals*, Washington (DC), National Academy Press.
- Body-Gendrot, Sophie (1998), *Les villes face à l'insécurité, des ghettos américains aux banlieues françaises*, Paris, Bayard Éditions.
- Boon, Kaat (1993), « La fonction d'enquête dans le secteur privé : développements et conséquences pour les polices publiques », *Déviance et Société*, vol. 17, n° 2, p. 185-208.
- Bordua, David J. (1968), « The Police », *International Encyclopedia of Social Science*, New York, Free Press, p. 174-181.
- Borosage, Robert L. et John Marks (1976), *The CIA File*, New York, Grossman Publishers.
- Bottoms, Anthony E. (1977), « Reflections on the Renaissance of Dangerousness », *The Howard Journal of Penology and Crime Prevention*, n° 16, p. 70-95.
- Bottoms, Anthony E. (1978), *Penal Policy in a Modern Welfare State*, texte présenté au Conseil de l'Europe, manuscrit inédit.
- Boydston, John E. (1975), *San Diego Field Interrogation Final Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Boydston, John E. et Michael Sherry (1975), *San Diego Community Profile Final Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Boydston, John E., Michael Sherry et Nicholas P. Moelter (1977), *Patrol Staffing in San Diego : One or Two Officer Units*, Washington (DC), Police Foundation.
- Bradley, Russell (1998), *Public Expectations and Perceptions of Policing*, Police Research Series, Paper 96, Londres, Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development, and Statistics Directorate.
- Braga, Anthony A., David L. Weisburd, Elin J. Waring, Loraine Green Mazerolle, William Spelman et Francis Gajewski (1999), « Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places : A Randomized Controlled Experiment », *Criminology*, vol. 37, n° 3, p. 541-581.
- Breitell, Charles D. (1980), *Final Report of Special Master*, New York, Political Rights Defence Fund.
- Brodeur, Jean-Paul (1979), « L'ordre délinquant », *Déviance et Société*, vol. 3, n° 1, p. 1-22.
- Brodeur, Jean-Paul (1981), « Legitimizing Police Deviance », in Clifford Shearing, *Organizational Police Deviance*, Toronto, Butterworth, p. 127-160.

- Brodeur, Jean-Paul (1983), « High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities », *Social Problems*, vol. 30, n° 5, p. 507-520.
- Brodeur, Jean-Paul (1984a) « La police, mythes et réalités », *Criminologie*, vol. 17, n° 1, p. 9-41.
- Brodeur, Jean-Paul (1984b), « Policing : Beyond 1984 », *Canadian Journal of Sociology*, n° 2, p. 195-207.
- Brodeur, Jean-Paul (1984c), « La criminologie marxiste: controverses récentes », *Déviance et Société*, vol. 8, n° 1, p. 43-70.
- Brodeur, Jean-Paul (1984d), *La délinquance de l'ordre. Recherches sur les commissions d'enquête*, Montréal, Hurtubise HMH.
- Brodeur, Jean-Paul (1988a), « Ordre public et ordre privé », *Revue internationale de criminologie*, vol. 41, p. 392-410.
- Brodeur, Jean-Paul (1988b), « Justice pénale et privatisation » in G. Boismenu et J. J. Gleizal, *Les mécanismes de régulation sociale*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, p. 183-201.
- Brodeur, Jean-Paul (1989), « Ausshüsse zur Kontrolle des Polizei », *Burgerrechte & Polizei*, (CILIP), vol. 35, p. 20-31.
- Brodeur, Jean-Paul (1990) « Police et sécurité en Amérique du Nord, bilan de recherches récentes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, janvier 1990, p. 203-240.
- Brodeur, Jean-Paul (1991), « Policer l'apparence », *Revue canadienne de criminologie — Canadian Journal of Criminology*, vol. 33, n°s 3-4, p. 285-332.
- Brodeur, Jean-Paul (1992), « Undercover Policing in Canada: Wanting What Is Wrong », *Crime, Law and Social Change*, vol. 18, p. 105-136.
- Brodeur, Jean-Paul (1994a), « Policing Appearances », *The Journal of Human Justice*, vol. 5, n° 2, p. 58-83.
- Brodeur, Jean-Paul, (1994b) « Police et recherche empirique », in D. Szabo et M. LeBlanc, *Traité de criminologie empirique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 221-261.
- Brodeur, Jean-Paul (1997a), « Organized Crime : A Review of the Literature », *Annales Internationales de la criminologie/International Annals of Criminology*, vol. 35, n°s 1-2, p. 89-129.
- Brodeur, Jean-Paul (1997b) « En être ou ne pas en être: telle n'est pas la question », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, p. 155-184.
- Brodeur, Jean-Paul (dir.) (1998a), *How to Recognize Good Policing?*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications.
- Brodeur, Jean-Paul (1998b), « Tailor-Made Policing: A Conceptual Investigation », in Jean-Paul Brodeur, *How to Recognize Good Policing?*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications, p. 30-51.
- Brodeur, Jean-Paul (2002), « La recherche institutionnelle en matière de justice pénale aux États-Unis », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 46, p. 167-195.
- Brodeur, Jean-Paul (2003), « The Globalization of Security and Intelligence Agencies : a Report on the Canadian Intelligence Community » in Jean-Paul Brodeur, Peter Gill et Dennis Toellborg (2003), *Democracy, Law and Security: Internal security services in contemporary Europe*, Aldershot : Ashgate, p. 210-261.

- Bronskill, Jim (1999), « Disclosure ruling has Mounties, spy agency feuding », *The Montreal Gazette*, vol. 29, janvier 1999, p. 6.
- Brown, Lee P. et Mary Ann Wycoff (1987), « Policing Houston : Reducing Fear and Improving Service », *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, p. 71-89.
- Brown, Lorne et Caroline Brown (1978), *An Unauthorized History of the RCMP*, Toronto, James Lorimier.
- Brunet, Jean-Paul (1990), *La police de l'ombre, indicateurs et provocateurs dans la France contemporaine*, Paris, Le Seuil.
- Bruneteaux, Patrick (1996), *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Bunyan, Tony (1976), *The History and Practice of the Political Police in Britain*, Londres, J. Friedman.
- Busch, Heiner (1997), « À la recherche de l'ennemi perdu. Une histoire des services secrets ouest-allemands après 1945 », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Le renseignement », n° 30, p. 269-283.
- Byrne, James M., Arthur Luriglio et Joan Petersilia (dir.) (1992), *Smart Sentencing : The Emergence of Intermediate Sanctions*, London, Sage Publications.
- Cain, Maureen (1973), *Society and the Policeman's Role*, Boston, Routledge and Kegan Paul.
- Cain, Maureen (1979), « Trends in the Sociology of Police Work », *International Journal of Sociology of Law*, n° 7, p. 143-167.
- Cameron, Iain (1981), *Crime and Repression in the Auvergne and the Guyenne 1920-1790*, New York, Cambridge University Press.
- Canada (1966), *Report of the Commission of Inquiry into Complaints Formulated by George Victor Spencer* (The D. C. Wells Report), Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Canada (1969a), *Rapport du comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, Ottawa, Information Canada.
- Canada (1969b), *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (version abrégée ; Rapport Mackenzie), Ottawa, Imprimeur de la Reine.
- Canada (1981a), *La liberté et la sécurité devant la loi. Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada : la liberté et la sécurité devant la loi* (Rapport McDonald, 2 vol.), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.
- Canada (1981b), *Troisième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada : certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement* (Rapport McDonald), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.
- Canada, Chambres des Communes (1990), *Une période de transition mais non de crise* (Rapport du Comité spécial d'examen de la Loi sur le SCRS et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité ; Comité Thacker), Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, Centre d'édition du gouvernement du Canada.
- Canada, ministère du Solliciteur général (1990), *Une vision de l'avenir de la police au Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada.

- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society. The Information Age : Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell, vol. I.
- Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity. The Information Age : Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell, vol. II.
- Castells, Manuel (1998), *End of Millennium. The Information Age : Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell.
- Center for Research on Criminal Justice (1976), *The Iron Fist and the Velvet Glove : An Analysis of the US Police*, Berkeley (CA), Center for Research on Criminal Justice.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS) (1997), *Russian Organized Crime. CSIS Task Force Report. Global Organized Crime Project*, Washington, The Center for Strategic and International Studies.
- Chacko, James et Stephen E. Nanoo (dir.) (1993), *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press.
- Chaiken, Jan M. (1975), *Patrol Allocation Methodology for Police Departments*, Santa Monica (CA), Rand.
- Chalom, Maurice (1998), *Le policier et le citoyen*, Montréal, Liber.
- Chalom, Maurice et Lucie Léonard (2001), *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, Montréal, L'Harmattan.
- Chapman, Brian (1970), *Police State*, Londres, Pall Mall.
- Chappell, Duncan, Robert Gordon et Rhonda Moore (1982), *L'enquête criminelle, revue de documents choisis et bibliographie*, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, Division de la recherche.
- Chassaingne, Marc (1975 [1906]), *La lieutenance générale de police de Paris*, Genève, Slatkine/Megoriatis.
- Cicourel, Aaron (1976), *The Social Organization of Juvenile Justice*, London, Heinemann.
- Cicourel, Aaron et John Kitsuse (1963), *The Educational Decision-Makers*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Cirel, Paul, Patricia Evans, Daniel McGillis et Debra Whitcomb (1977), *An Exemplary Project Community Crime Prevention Program*, Seattle (WA), Washington (DC), US Government Printing Office.
- Clément, Pierre (1978 [1866]), *La police sous Louis XIV*, Genève, Slatkine/Megoriatis.
- Cléroux, Richard (1990), *Official Secrets. The Story Behind the Canadian Security Intelligence Service*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.
- Cléroux, Richard (1993), *Pleins feux sur les... Services Secrets canadiens. Révélation sur l'espionnage au pays*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.
- Cohen, Bernard et Jan M. Chaiken (1972), *Police Background Characteristics and Performance*, Lexington (MA), DC Health.
- Cole, Leonard A. (1997), *The Eleventh Plague*, New York, W. H. Freeman and Company.
- Colquhoun, Patrick (1969), *A Treatise on the Police of the Metropolis*, Montclair (NJ), Patterson Smith.

- Colton, Kent W. (1978), « A Decade of Experience Since the Crime Commission : Conclusion and Recommendations », in Kent W. Colton, *Police Computer Technology*, Lexington (MA), Lexington Books, p. 281-293.
- Columbia Human Rights Law Review (1973), *Surveillance, Dataveillance, and Personal Freedoms*, Fair Lawn (NJ), R. E. Burdick.
- Comité consultatif sur la sécurité privée au Québec (CCSPQ) (2000), *Rapport et recommandations*, Québec, ministère de la Sécurité publique.
- Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) (1994), *L'affaire du Heritage Front, Rapport présenté au Solliciteur Général du Canada*, Ottawa, CSARS.
- Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) (1997), *Examen opérationnel des activités du SCRS. Rapport annuel 1996-1997*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada 1997.
- Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) (1999), *Rapport annuel du CSARS 1998-1999. Examen opérationnel du Service canadien de renseignement de sécurité*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada 1999.
- Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (1998), *Rapport annuel*, Ottawa, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada.
- Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987), *Réformer la sentence : une approche canadienne*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada.
- Conklin, John E. et Egon Bittner (1973) « Burglary in a Suburb », *Criminology*, vol. 11, p. 206-232.
- Critchley, Thomas Alan (1967), *A History of Police in England and Wales, 1900-1966*, London, Constable.
- Cumming, Elaine, Ian Cumming et Laura Edell (1965), « Policeman as Philosopher, Guide and Friend », *Social Problems*, n° 12, p. 276-286.
- Cunningham, William C., J. J. Strauchs et C. W. Van Meter, (1990a), *Private Security Trends, 1970 to 2000 : The Hallcrest Report II*, Toronto, Butterworth-Heinemann.
- Cunningham, William C., J. J. Strauchs et C. W. Van Meter, (1990b), « The Hallcrest Report II : Private Security Trends 1970 to 2000 », *Journal of Security Administration*, vol. 14, n° 1, p. 3-22.
- Cunningham, William C. et Todd H. Taylor (1985), *Private Security and Police in America : The Hallcrest Report*, Portland (OR), Chancellor Press.
- Currie, Elliott (1987), *Confronting Crime : An American Challenge*, New York, Pantheon.
- Currie, Elliott (1988), « Two Visions of Community Crime Prevention », in T. Hope et M. Shaw (dir.), *Communities and Crime Reduction*, London : Her Majesty's Stationery Office, p. 280-286.
- Curne, E. (1988), « Two visions of community crime prevention », in T. Hope et M. Shaw (dir.), *Communities and Crime Reduction*, London, Her Majesty's Stationery Office.

- Curtis, Lynn A. (1985), *American Violence and Public Policy*, New Haven (CT), Yale University Press.
- Cusson, Maurice (1998), « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Criminologie*, vol. 31, n° 2, p. 31-46.
- Daunt, Jerome J. (1980), « Comment », in Lance J. Hoffman, *Computers and Privacy in the Next Decade*, New York, Academic Press, p. 186-192.
- Davis, James R. (2000), *Fortune's Warriors*, Toronto, Douglas & McIntyre.
- Davis, Kenneth Culp (1969), *Discretionary Justice*, Baton Rouge, Louisiana State University.
- Davis, Kenneth Culp (1975), *Police Discretion*, St. Paul (MN), West Pub. Co.
- Dedecker, Renée (1991), « La sécurité privée dans l'Europe des douze », *La police et la sécurité du citoyen*, Rapport n° 11, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele.
- Dégallier, Fabienne (1998), « Sécurité privée au Québec, un marché en évolution ? », *Criminologie*, vol. 31, n° 2, p. 47-68.
- Demonque, Pierre (1983), *Les policiers*, Paris, Éditions la Découverte/Maspero.
- De Waard, J. (1993a), « Private Security in Europe », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 1, n° 1, p. 108-112.
- De Waard, J. (1993b), « The Private Security Sector in Fifteen European Countries : Size, Rules and Legislation », *Security Journal*, vol. 4, n° 2, p. 58-63.
- De Waard, J. (1999), « The private security in international perspective », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 7, n° 2, p. 143-174.
- De Waard, J. et J. Van Der Hoeck (1991), *Private Security : Extent, Legislation and Rules in The Netherlands and Europe*, The Hague, Crime Prevention Directorate of the Ministry of Justice.
- Dewerpe, Alain (1994), *Espion, une anthologie historique du secret d'État contemporain*, Paris, Gallimard.
- Dion, Robert (1979), *Les crimes de la Police montée*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- Donner, Frank J. (1990), *Protectors of Privilege : Red Squads and Police Repression in Urban America*, Berkeley, University of California Press.
- Donner, Frank J. (1980), *The Age of Surveillance : The Aims and Methods of America's Political Intelligence System*, New York, Alfred A. Knopf.
- Donzelot, Jacques (1977), *La police des familles*, Paris, Éditions de Minuit.
- Doyon, Richard et Jean-Paul Brodeur (1990), « Legal Action Taken Following the Recommendations of the Commission of Inquiry on Police Operations in the Province of Québec », *Canadian Association for Security and Intelligence Studies Newsletter*, n° 15, p. 28-42.
- Draper, Theodore (1997), « Is the CIA Necessary ? », *The New York Review of Books*, vol. 44, n° 13, p. 18-22.
- Duncan, G. et S. D. Hoffman (1989), « Teenage Underclass Behavior and Subsequent Poverty : Have the Rules Changed ? », communication présentée à la *Conference on the Truly Disadvantaged*, octobre 1989, Evanston (IL), Northwestern University Center for Urban Affairs and Policy Research.

- Duneier, Mitchell (1999), *Sidewalk*, New York, Farrar, Straus & Giroux.
- Eck, John E. et Dennis P. Rosenbaum (1994), « The new police order : Effectiveness, equity and efficiency in community policing », in D. P. Rosenbaum, *The Challenge of Community Policing : Testing the Promises*, Thousand Oaks, Sage Publications, p. 3-26.
- Eck, John E. et William Spellman (1987), « Who Ya Gonna Call ? The Police as Problem-Busters », *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, p. 31-52.
- Eck, John E., W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman et G. R. Murphy (1987), *Solving Problems : Problem-Oriented Policing in Newport News*, Washington (D.C.), Washington Police Executive Research Forum et National Institute of Justice, US Department of Justice.
- Elliston, Frederick et Michael Feldberg (1985), *Moral Issues in Police Work*, New Jersey, Rowman and Allanheld Publishers.
- Epstein, Edward Jay (1977), *Agency of Fear*, New York, G. P. Putnam & Sons.
- Ericson, Richard V. (1981), *Making Crime : A Study of Detective Work*, Toronto, Butterworth.
- Ericson, Richard V. (1982), *Reproducing Order : A Study of Police Patrol Work*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V. (1994), « The Division of Expert Knowledge in Policing and Security », *British Journal of Sociology*, vol. 45, p. 149-175.
- Ericson, Richard V., Patricia M. Baranek et Janet B. L. Chan (1987), *Visualizing Deviance*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V., Patricia M. Baranek et Janet B. L. Chan (1989), *Negotiating Control*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V., Patricia M. Baranek et Janet B. L. Chan (1991), *Representing Order : Crime, Law, and Justice in the News Media*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V. et Kevin D. Haggerty (1997), *Policing the Risk Society*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ericson, Richard V., M. W. McMahon et D. G. Evans (1987), « Punishing for Profit : Reflections on the Revival of Privatization in Corrections », *Canadian Journal of Criminology*, vol. 29, n° 4, p. 355-387.
- Ericson, Richard V. et Clifford D. Shearing (1982), « The Scientification of Police Work », in G. Bohme et N. Stehr, *The Knowledge Society*, Norwell, Reidel Publishing, p. 129-159.
- Evans, Peter (1974), *The Police Revolution*, London, Georges Allen & Unwin.
- Fain, Tyrus G. (1977), *The Intelligence Community*, New York, R. R. Bowker Co.
- Farnell, Margaret B. et Clifford D. Shearing (1977), *Private Security : An Examination of Canadian Statistics, 1961-1971*, Toronto, Centre of Criminology.
- Farson, Stuart A. (1990), « Criminal Intelligence vs. Security Intelligence : A Reevaluation of the Police Role in the Response to Terrorism », in D. A. Charters, *Democratic Responses to International Terrorism*, Ardsley-on-Hudson (NY) Transnational Publishers, p. 191-226.

- Feely, Malcolm et Jonathan Simon (1992), « The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications », *Criminology*, vol. 30, n° 4, p. 449-474.
- Feynault, Cyrille et Lode van Outrive (1978), « Actualités bibliographiques : recherches sur la police », *Déviance et Société*, vol. 2, n° 2, p. 215-231.
- Fielding, Nigel R. (1988), *Joining Forces: Police Training, Socialization and Occupational Competence*, London, Routledge.
- Fienberg, Stephen, Kinley Larntz et Albert J. Reiss, Jr. (1976), « Redesigning the Kansas City Preventive Patrol Experiment », *Evaluation*, n° 3, p. 124-131.
- Figgie, Harry E. (1980), *The Figgie Report on Fear of Crime: America Afraid, Part I: The General Public*, Willoughby (OH), Research and Forecasts, Inc., Sponsored by A-T-O Inc.
- Foucault, Michel (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- Fouche, Joseph (1945 [1824]), *Les mémoires de Joseph Fouché*, introduction et notes de Louis Madelin, Paris, Flammarion.
- Fourcaudot, Martine (1988), *Étude descriptive sur les agences de sécurité privée au Canada*, mémoire de maîtrise, École de criminologie, Université de Montréal.
- Fournier, Louis (1978), *La police secrète au Québec*, Montréal, Éditions Québec/Amérique.
- Fournier, Louis et coll. (1978), *Police et libertés: un colloque de la Ligue des droits de l'homme en collaboration avec la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal*, Montréal, Ligue des droits de l'homme.
- France, Assemblée nationale (2002), *Annexe N° 36. Secrétariat général de la Défense Nationale et Renseignement* (rapporteur spécial, M. Bernard Carayon, député), <<http://recherche.assemblee-nationale.fr>>.
- Frazier, Howard (1978), *Uncloaking the CIA*, New York, The Free Press.
- Friedland, Martin (1975), *Access to the Law*, Toronto, Carswell/Methuen.
- Funk, Albrecht et Falco Werkentin (1978), « Pour une nouvelle analyse du développement de la police en Europe occidentale », *Déviance et Société*, vol. 2, n° 2, p. 97-129.
- Gabor, Thomas (dir.) (1990), *Preventing crime: Current Issues and Debates. A Special Issue of the Canadian Journal of Criminology*, vol. 32, n° 1.
- Gambetta, Diego (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge, Harvard University Press.
- Garfinkel, Harold (dir.) (1967) *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Garfinkel, Harold et Egon Bittner (1967) « Good Organizational Reasons for "Bad" Clinic Records », in H. Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, p. 186-207.
- Garland, David (2001a), *The Culture of Control*, Oxford, Oxford University Press.
- Garland, David (dir.) (2001b), *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*, Thousand Oakes, Sage Publications.
- Geissler, Ehrard et Robert H. Haynes (1991), « Introduction », in Ehrard Geissler et Robert H. Haynes (dir.), *Prevention of a Biological and Toxin Arms Race and the Responsibility of Scientists*, Berlin, Akademie Verlag, p. 3-28.

- Germann, A. C. (1969) « Community Policing : An Assessment », *Journal of Criminal Law, Criminology and Police*, n° 60, p. 89-96.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford (CA), Stanford University Press.
- Gill, Peter (1994), *Policing Policies : Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Londres, Frank Cass.
- Gill, Peter (2000), *Rounding Up the Usual Suspects? Developments in contemporary Law Enforcement Intelligence*, Aldershot, Ashgate.
- Gill, Peter (2003), « Security and Intelligence Services in the United Kingdom » in Jean-Paul Brodeur, Peter Gill et Dennis Töllborg, *Democracy, Law and Security : Internal Security Services in Contemporary Europe*, Aldershot, Ashgate, p. 265-293.
- Gimenez-Salinas Framis, Andrea (2001), *La génesis de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada*, Albacete, Facultad de Derecho, Universidad de Castilla la Mancha.
- Glasgow, Douglas G. (1981), *The Black Underclass: Poverty, Unemployment and Entrapment of Ghetto Youth*, New York, Vintage.
- Gleizal, Jean-Jacques (1993), *La police en France*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gleizal, Jean-Jacques, Jaqueline Gatti-Domenach et Claude Journès (1993), *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Glucksmann, André (2002), *Dostoïevski à Manhattan*, Paris, Robert Laffont.
- Goldstein, Herman (1963), « Police Discretion : The Ideal Versus the Real », *Public Administration Review*, n° 23, p. 140-148.
- Goldstein, Herman (1967a), « Administrative Problems in Controlling the Exercise of Police Authority », *Journal of Criminal law, Criminology and Police Science*, vol. 58, p. 160-172.
- Goldstein, Herman (1967b), « Grievance Response Mechanisms for Police Conduct », *Virginia Law Review*, vol. 55, p. 909-951.
- Goldstein, Herman (1967c), « Police Policy Formulation : A Proposal for Improving Police Performance », *Michigan Law Review*, vol. 65, 1123-1146.
- Goldstein, Herman (dir.) (1969), « Governmental Setting for Police Work », *Municipal Police Administration*, (réimprimé en 1971 par l'*International City Management Association*, Washington, DC), n° 2a p. 1-16.
- Goldstein, Herman (1977), *Policing a Free Society*, Cambridge, Ballinger.
- Goldstein, Herman (1979), « Improving Policing : A Problem-Oriented Approach », *Crime and Delinquency*, vol. 25, n° 2, p. 236-258.
- Goldstein, Herman (1987), « Toward Community-Oriented Policing : Potential, Basic Requirements and Threshold Questions », *Crime and Delinquency*, vol. 33, p. 6-30.
- Goldstein, Herman (1990), *Problem-Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill.
- Gomez-Baeza (1986), « Spain — The Boom Years », *International Security Review*, janvier-février 1986, p. 7-10.
- Gomez-Baeza (1988), « Spain — Too Fast, Too Soon », *International Security Review*, septembre-octobre 1989, p. 45-47.

- Goodman, Allen E. (1996), « Intelligence in the Post-Cold War Era », in Twentieth Century Fund (dir.), *In From the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence*, New York, Twentieth Century Fund Press, p. 29-95.
- Gordon, Diana R. (1991), *The Justice Juggernaut*, New Brunswick (US), Rutgers University Press.
- Gorelick, Steven M. (1989), « "Join our War": The construction of ideology in a newspaper crimefighting campaign », *Crime and Delinquency*, vol. 35, p. 421-436.
- Green, Gion. (1981), *Introduction to Security, Third Edition*, Stoneham (MA), Butterworths Publishers, Inc.
- Greene, Jack R. (2000), « Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police », in *Criminal Justice 2000: Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System*, Washington (DC), US Department of Justice, National Institute of Justice, vol. 3, p. 299-370.
- Greene, Jack R. et Stephen D. Mastrofski (dir.) (1988), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York, Praeger.
- Greenfield, Meg (1989), « Scandal in the Courts », *Newsweek*, 21 août 1989, p. 68.
- Greenwood, Peter et Allan Abrahamse (1982), *Selective Incapacitation*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Greenwood, Peter W., Jan M. Chaiken et Joan Petersilia (1977), *Criminal Investigation Process*, Lexington (MA), D.C. Heath.
- Greenwood, Peter W., Jan Chaiken, Joan Petersilia et Linda Prusoff (1975), *The Criminal Investigation Process*, vol. 3, *Observations and Analysis*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Greenwood, Peter W. et Joan Petersilia (1976), *The Criminal Investigation Process*, Washington (DC), Law Enforcement Assistance Administration.
- Greenwood, Peter W. et Sue Turner (1987), *Selective Incapacitation, Revisited for the National Institute of Justice*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Greenwood, Peter et Franklin E. Zimring (1985), *One More Chance: The Pursuit of Promising Intervention Strategies for Chronic Juvenile Offenders*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Gross, Hyman (1979), *Theory of Criminal Justice*, New York, Oxford University Press.
- Grunberger, Richard (1974), *A Social History of the Third Reich*, Harmondsworth, Penguin.
- Guillauté, M. (1974 [1749]), *Mémoire sur la réformation de la Police de France*, Paris, Hermann.
- Gwynne, Sam C. (1999), « Spies like us: The Internet is changing the world's most dangerous game », *Time Magazine*, 25 janvier 1999, p. 12.
- Hall, Jerome (1953), « Police and Law in Democratic Society », *Indiana Law Review*, vol. 28, n° 2, p. 133-177.
- Hall, Jerome (1960), *General Principles of the Criminal Law*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Hall, Stuart, Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clarke et Brian Roberts (1978), *Policing the Crisis*, London, The MacMillan Press.

- Halperin, Morton, Jerry Berman, Robert Borosage et Christine Marwick (1979), *The Lawless State*, New York, Penguin Books.
- Harring, Sidney (1976), « The Development of the Police Institution in the United States », *Crime and Social Justice*, vol. 4, p. 54-58.
- Harring, Sidney et Lorraine McMullin (1975), « The Buffalo Police, 1872-1900 : Labor Unrest, Political Power and the Creation of the Police Institution », *Crime and Social Justice*, vol. 4, p. 5-14.
- Hartmann, Francis X. (dir.) (1988), *Debating the Evolution of American Policing, Perspectives on Policing n° 5*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice.
- Hauser, Gilles et Bernard Masingue (1982a), *Étude auprès des personnels de la Police nationale*, Paris, Interface.
- Hauser, Gilles et Bernard Masingue (1982b), « Étude auprès des personnels de la Police nationale », *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, Paris, Documentation française, p. 7-106.
- Hayek, Juliana, Sophie Sylvestre et Barbara Wegrzycka (2001), *75 services internes de sécurité de la grande région de Montréal, Rapport final*, Montréal, École de criminologie.
- Hazelzet, P. (1988), « France — An Exporter's Dream », *International Security Review*, mars-avril 1988, p. 51.
- Hepburn, John R. (1977), « Social Control and the Legal Order : Legitimated Repression in a Capitalist State », *Contemporary Crises*, vol. 1, n° 1, p. 77-90.
- Hoffman, Lance J. (1980), *Computers and Privacy in the Next Decade*, New York, Academic Press.
- Holdaway, Simon (1983), *Inside the British Police : A Force at Work*, New York, Basil Blackwell.
- Hoogenboom, Abraham B. (1989), « The Privatization of Social Control : A Commentary », in R. Hood, *Crime and Criminal Policy in Europe : Proceedings of an European Colloquium*, Oxford, Centre for Criminological Research, University of Oxford, p. 121-124.
- Hood, Roger (dir.) (1989), *Crime and Criminal Policy in Europe : Proceedings of an European Colloquium*, Oxford, Centre for Criminological Research, University of Oxford.
- Hornick, Joseph P., B. A. Burrows, D. M. Philips et B. Leighton (1993), « An Impact Evaluation of the Edmonton Neighbourhood Foot-Patrol Program », in J. Chacko et S. E. Nancoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 311-332.
- Humphries, Drew et David F. Greenberg (1981), « The Dialectics of Crime Control », in David F. Greenberg, *Crime and Capitalism*, Palo Alto (CA), Mayfield.
- Huntington, Samuel P. (1997), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Touchtone.
- Ianni, Elisabeth R. et Francis Ianni (1983), « Street Cops and Management Cops : The Two Cultures of Policing », in M. Punch, *Control in the Police Organisation*, Cambridge (MA), MIT Press.

- IHESI (1997), « Le renseignement », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, p. 9-51.
- Jacob, Oscar (1979 [1928]), *Les esclaves publics à Athènes*, New York, Arno Press.
- Jepsen, Jorgen (1989), « The Privatisation of Social Control: A Commentary », in R. Hood, *Crime and Criminal Policy in Europe: Proceedings of an European Colloquium*, Oxford, Centre for Criminological Research, University of Oxford.
- Jobard, Fabien (1999), *Les violences policières, état des recherches dans les pays anglo-saxons*, Paris, l'Harmattan.
- Johnston, Les (1992a), *The Rebirth of Private Policing*, New York, Routledge.
- Johnston, Les (1992b), « Regulating Private Security », *International Journal of Sociology of Law*, vol. 20, n° 1, p. 1-16.
- Johnston, Les (1998), « Late Modernity, Governance and Policing », in Jean-Paul Brodeur (dir.), *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*, Thousand Oaks (CA), Sage, p. 193-214.
- Johnston, Les (2000), *Policing Britain. Risk, Security and Governance*, Harlow (UK), Longman.
- Jones, Trevor, Brian MacLean et Jock Young (1986), *The Islington Crime Survey: Crime Victimization and Policing in Inner-City London*, Brookfield (VT), Gower.
- Jones, Trevor et Tim Newburn (1998), *Private Security and Public Policing*, Oxford, Clarendon Press.
- Joutsen, Matti (1998), « The Scope of Transborder Organized Crime Around the Baltic », in *Organized Crime in the Baltic Sea Area*, actes du colloque de l'Association Internationale de Droit Pénal, Toulouse, Éditions Érès, n° 16, p. 227-247.
- Justi, Jean-Henri-Gottlob (1769), *Éléments généraux de police démontrés par les raisonnements fondés sur l'objet et la fin qu'elle se propose*, Paris (traduit de l'édition allemande de Gottingen, 1756).
- Kakalik, James S. et Sorel Wildhorn (1971), *Private Policing in the United States*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Kakalik, James S. et Sorel Wildhorn, (1972), *Private Police in the United States: The Rand Report*, Washington (DC), US Department of Justice, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 4 vol.
- Kakalik, James S. et Sorel Wildhorn (1977), *The Private Police: Security and Danger*, New York, Crane Russak.
- Kalifa, Dominique (2000), *Naissance de la police privée, détectives et agences de recherches en France, 1832-1942*, Paris, Plon.
- Kansas City Police Department (1977), *Response Time Analysis*, Kansas City (MO), Kansas City Police Department.
- Katzenback, Nicholas B. de et Richard W. Tomce (1973), « Crime data centers: The use of computers in crime detection and prevention », *Surveillance, Dataveillance and Personal Freedoms, Columbia Human Rights Law Review*, Fair Lawn (NJ), R. E. Burdick Publisher, p. 59-67.
- Kelling, George L. (1981), *The Newark Foot Patrol Experiment*, Washington (DC), Police Foundation.

- Kelling, George L. (1988), *Police and Communities : The Quiet Revolution*, Perspectives on Policing, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 1.
- Kelling, George L. et C. M. Coles (1996), *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York, Simon and Schuster, A Touchtone Book.
- Kelling, George L. et Mark H. Moore (1988), *The Evolving Strategy of Policing*, Perspectives on Policing, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 4.
- Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman et Charles E. Brown (1974a), *The Kansas City Preventive Patrol Experiment : A Summary Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Kelling, George L., Antony M. Pate, Duane Dieckman et Charles E. Brown (1974b), *The Kansas City Preventive Patrol Experiment Technical Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Kelling, George L. et James K. Stewart (1989), *Neighborhoods and Police : The Maintenance of Civil Authority, Perspectives on Policing*, Washington (DC), U.S Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 10.
- Kelling, George L., Robert Wasserman et Hubert Williams (1988), *Police Accountability and Community Policing, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 7.
- Kelling, George L. et Mary Ann Wycoff (1977), *The Dallas Experience : Human Resource Development*, Washington (DC), Police Foundation.
- Kelly, Robert J. et Jess Maghan (dir.) (1998), *Hate Crime : The Global Politics of Polarization*, Carbondale and Edwardsville, Southern Illinois University Press.
- Kennedy, Leslie W. (1993), « The Evaluation of Community-Based Policing in Canada », in J. Chacko et S. E. Nancoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 291-310.
- Kerner, Hans-Jürgen (1989), « The Privatisation of Social Control : A Commentary », in R. Hood, *Crime and Criminal Policy in Europe : Proceedings of an European Colloquium*, Oxford, Centre for Criminological Research, University of Oxford, p. 134-137.
- Kinsey, Richard, John Lea et Jock Young (1986), *Losing the Fight Against Crime*, Oxford, Basil Blackwell.
- Kleck, Gary (1984), « The Relationship Between Gun Ownership Levels and Rates of Violence in the United States », in Don B. Kates, Jr., *Firearms and Violence : Issues of Public Policy*, Cambridge (MA), Ballinger, p. 99-135.
- Kleck, Gary (1986a), « Policy Lessons From Recent Gun Control Research », *Law and Contemporary Problems*, n° 49, p. 35-62.
- Kleck, Gary (1986b), « Evidence that "Saturday Night Specials" Are Not Very Important For Crime », *Sociology and Social Research*, vol. 70, p. 303-307.
- Kleck, Gary (1988), « Crime Control Through the Private Use of Armed Force », *Social Problems*, vol. 35, p. 1-21.
- Kleck, Gary (1991), *Point Blank : Guns and Violence in America*, New York, Aldine.

- Kleck, Gary (1997), *Targeting Guns*, Hawthorne (NY), Aldine de Gruyter Publishers.
- Klockars, Carl B. (1985a), « Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police : A Different Line of Argument », in W. Geller, *Police Leadership in America*, New York, Praeger, p. 309-321.
- Klockars, Carl B. (1985b), *The Idea of Police*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Klockars, Carl B. (1988), « The Rhetoric of Community Policing », in J. Greene et S. Mastrofski, *Community Policing : Rhetoric or Reality*, New York, Praeger.
- Kopel, David B. (1995), *Guns : Who Should Have Them ?*, Amherst (NY), Prometheus Books.
- Laberge, Danielle (1988), « Futur pénal, fiction pénale : débat autour des notions de privatisation et de désinvestissement étatique », *Déviance et Société*, vol. 12, n° 2, p. 169-176.
- La Fave, Wayne R. (1965), *Arrest : The Decision to Take a Suspect into Custody. The Report of the American Bar Foundation's Survey of the Administration of Criminal Justice in the United States*, New York, Little, Brown and Co.
- Lagrange, Hugues (1995), *La civilité à l'épreuve, crime et sentiment d'insécurité*, Paris, Presse Universitaires de France.
- Lambert, Leah (1993), « Police Mini-Stations in Toronto : An Experience in Compromise », in J. Chacko et S. E. Nancoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 183-192.
- Landau, Tammy (1993), *Policing and Security in Four Remote Aboriginal Communities : A Challenge to Coercive Models of Police Work*, thèse de doctorat inédite, Centre of Criminology, University of Toronto.
- Landreville, Pierre (1987), « Surveiller et prévenir, l'assignation à domicile sous surveillance électronique », *Déviance et Société*, vol. 11, n° 3, p. 225-252.
- Laudon, Kenneth C. (1986), *Dossier Society : Value Choices in the Design of National Information System*, New York, Columbia University Press.
- Lavrakas, Paul J. (1985), « Citizen Self-Help and Neighborhood Crime Prevention Policy », in L. A. Curtis, *American Violence and Public Policy*, New Haven (CT), Yale University Press, p. 87-116.
- Lavrakas, Paul J. et S. F. Bennett (1989), *Process and Impact Evaluation of the 1983-86 Neighborhood Anti-Crime Self-Help Program : Summary Report*, Evanston (IL), Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Lavrakas, Paul J. et D. P. Rosenbaum (1989), *Crime Prevention Beliefs, Policies, and Practices of Chief Law Enforcement Executives : Results of a National Survey*, Evanston (IL), Northwestern University Survey Laboratory.
- Le Clère, Marcel (1980), *Bibliographie critique de la police*, Paris, Éditions YSER.
- Le Doussal, Roger (1991), « La sécurité privée dans un service public : un an d'expérience à l'Assistance publique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 3, p. 113-129.
- Leggett, George (1981), *The Cheka*, Oxford, Clarendon Press.
- Leigh, Adrian, Tim Read et Nick Tilley (1998), *Brit Pop II : Problem-Oriented Policing in Practice*, Police Research Series, Paper 93, Londres, Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.

- Leinen, Stephen H. (1984), *Black Police, White Society*, New York, New York University Press.
- Lester, Normand (1998), *Enquêtes sur les services secrets*, Montréal, Les Éditions de l'Homme.
- Lévy, René (1987), *Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire*, Genève, Paris, Éditions Médecine et Hygiène/Méridiens-Klincksieck.
- L'Heuillet, Hélène (2001), *Basse politique, haute police*, Paris, Fayard.
- Ligue des droits et libertés (1989), *Le mouvement skinhead et l'extrême-droite*, Montréal, Production de la Ligue des droits et libertés.
- Limoges, Thérèse (1985), « Recherche sur la police au Québec : 1960-1982 », in D. Szabo et M. LeBlanc, *La criminologie empirique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 271-311.
- Lindsay, Betsy et Daniel McGillis (1986), « Citywide Community Crime Prevention : An Assessment of the Seattle Program », in Dennis P. Rosebaum, *Community Crime Prevention : Does It Work ?*, Beverly Hills (CA), Sage Publications, p. 46-67.
- Livingstone, Neil C. et Joseph D. Douglas Jr. (1984), *CBW : The Poor Man's Atomic Bomb*, Cambridge (MA), Institute for Foreign Policy Analysis.
- Loree, Don J. et C. Murphy, (1987), *La police et la collectivité dans les années 80 : progrès récents au niveau des programmes*, Actes du congrès, 17-19 mars 1986, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada.
- Lott, John R. Jr. (1998), *More Guns, Less Crime*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis (1981), « La police dans le système politique », *Revue française de science politique*, vol. 31, n° 3, p. 509-534.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis (1992), *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis et coll. (1988), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse.
- Lustgarten, Laurence (1986), *The Governance of the Police*, Londres, Sweet and Maxwell.
- Maanen, John van (1978), « On Watching the Watchers », in P. Manning et J. van Maanen, *Policing : A View From the Street*, Santo Monica, Goodyear, p. 309-349.
- MacEwen, Thomas J., Edward F. Connors III et Marcia Cohen (1986), *Evaluation of the Differential Police Response Field Test*, Washington (DC), US Government Printing Office.
- MacLeod, Roderick Charles (1978), *The North West Mounted Police and Law Enforcement, 1873-1905*, Toronto, University of Toronto Press.
- Madelin, Louis (1930), *Fouché*, Paris, Plon.
- Malouf, Albert (1994), *Rapport de l'inspection de l'administration du service de police de la communauté urbaine de Montréal, de ses activités et celles de ses membres*, Québec, ministère de la Sécurité publique, Tomes 1 et 2.
- Mangum, Garth L. et Stephen F. Seninger (1978), *Coming of Age in the Ghetto : A Dilemma of Youth Employment*, Baltimore, John Hopkins University Press.

- Mann, Edward et John A. Lee (1979), *RCMP vs. The People*, Don Mills (Ontario), General Publishing Co.
- Manning, Peter K. (1977), *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, MIT Press.
- Manning, Peter K. (1979), « The Social Control of Police Work », in S. Holdaway, *The British Police*, London, Edward Arnold.
- Manning, Peter K. (1980), *The Narc's Game: Organizational and Informational Constraints on Drug Law Enforcement*, Cambridge, MIT Press.
- Manning, Peter K. (1984), « Community Policing », *American Journal of Police*, vol. 3, n° 2, p. 205-227.
- Manning, Peter K. (1988), *Symbolic Communication: Signing Calls and the Police Response*, Cambridge, The MIT Press.
- Manning, Peter K. (1991), « Aspects of Police Work by Egon Bittner », *Contemporary Sociology: An International Journal of Reviews*, vol. 20, n° 3, p. 435-436.
- Manning, Peter K. (1992), « Information Technologies and the Police », in M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Manning, Peter K. (1993), « Toward a Theory of Police Organization Polarities and Change », communication présentée dans le cadre de l'*International Conference on Social Change in Policy*, 3-5 août 1993, Taipei, Central Police University of Roc.
- Manning, Peter K. et John van Maanen (1978), *Policing: A View from the Street*, Santa Monica (CA), Goodyear Pub.
- Marenin, Otwin (1982), « Parking Tickets and Class Repression: The Concept of Policing in Critical Theories of Criminal Justice », *Contemporary Crises*, vol. 6, n° 3, p. 241-266.
- Marquis, Christopher (2002), « Terrorism Toll on the F.B.I. », *The New York Times*, 1<sup>er</sup> octobre 2002, p. 4 wk.
- Martinson, Robert (1974), « What Works: Questions and Answers about Prison Reform », *The Public Interest*, printemps 1974, n° 35, p. 22-54.
- Martre, Henri (1994), *Rapport du groupe intelligence économique et stratégie des entreprises*, Paris, Commissariat général du plan.
- Marx, Gary T. (1974), « Thoughts on a Neglected Category of Social Movement Participants: Agents Provocateurs and Informants », *American Journal of Sociology*, vol. 80, n° 2, p. 402-442.
- Marx, Gary T. (1980), « The New Police Undercover Work », *Journal of Urban Life*, vol. 8, n° 4, p. 400-446.
- Marx, Gary T. (1981), « Ironies of Social Control: Authorities as Contributors to Deviance, Through Escalation, Non-Enforcement and Covert Facilitation », *Social Problems*, vol. 28, n° 3, p. 221-246.
- Mastrofski, Stephen D. (1983), « Police Knowledge of the Patrol Beat: A Performance Measure », in R. R. Bennett, *Police at Work: Policy Issues and Analysis*, Beverly Hills (CA), Sage Publications, p. 45-64.
- Mastrofski, Stephen D. (1984), *Police Revitalization in Its Second Decade: A Reflection of Research-Based Reform*, rapport présenté à l'*American Society of Criminology*, Cincinnati (OH).

- Mastrofski, Stephen D. (1998), *Policing Neighborhoods : A Report from Indianapolis*, Washington (DC), National Institute of Justice, Research Preview.
- Mastrofski, Stephen D. (1999), *Policing Neighborhoods : A Report from St. Petersburg*, Washington (DC), National Institute of Justice, Research Preview.
- Mastrofski, Stephen D., Mark Moore et Wesley Skogan (1999), « Thinking Out Loud : How Far Has CJ Research Come in 10 Years ? », *Law Enforcement News*, John Jay College of Criminal Justice/CUNY, vol. 25, n° 513, p. 8-10.
- Mathiesen, Thomas (1980), *Law, Society, and Political Action*, Londres, Academic Press.
- McBarnett, Doreen (1979), « Arrest : The Legal Context of Policing », in Simon Holdaway, *The British Police*, London, Edward Arnold, p. 24-40.
- McElroy, Jerome E., Colean A. Cosgrove et Suzan Sadd (1993), *Community Policing : The CPOP in New York*, Newbury Park, Sage.
- McIver, John P. et Roger G. Parks (1983), « Evaluating Police Performance : Identification of Effective and Ineffective Police Actions », in R. R. Bennett, *Police at Work : Policy Issues and Analysis*, Beverly Hills (CA), Sage Publications, p. 21-44.
- McIntyre, Donald M., Herman Goldstein et Daniel L. Skoler (1974), *Criminal Justice in the United States*, Chicago, American Bar Foundation.
- Monet, Jean-Claude (1993a), « La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales : rapport général », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, p. 183-199.
- Monet, Jean-Claude (1993b), *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation Française.
- Monjardet, Dominique (1991), « Présentation du texte d'Egon Bittner », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, p. 221-223.
- Monjardet, Dominique (1993), « Le modèle français de police », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, p. 61-82.
- Monjardet, Dominique (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte.
- Monjardet, Dominique, Antoinette Chauvenet, Daniel Chave et Françoise Orlic (1984), *La police quotidienne : éléments de sociologie du travail policier*, Paris, GST-CNRS, Université de Paris VII.
- Moore, Mark H. (1992), « Problem-Solving and Community Policing », in M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing. Crime and Justice : A Review of Research*, vol. 15, Chicago, University of Chicago Press, p. 99-158.
- Moore, Mark H. et Robert C. Trojanowicz (1988a), *Policing and the Fear of Crime, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 3.
- Moore, Mark H. et Robert C. Trojanowicz (1988b), *Corporate Strategies for Policing, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 6.
- Moore, Mark H., Robert C. Trojanowicz et George L. Kelling (1988), *Crime and Policing, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 2.

- Moore, Thomas (1989), « Dead Zones », *US News and World Report*, 10 avril 1989, p. 20-33.
- Morgan, J. Brian (1990), *The Police Function and the Investigation of Crime*, Aldershot, Avebury.
- Morgan, Richard E. (1980), *Domestic Intelligence: Monitoring Dissent in America*, Austin, University of Texas Press.
- Morgan, Rod et Christopher Maggs (1984), *Following Scarman? A Survey of Formal Police/Community Consultation Arrangements in Provincial Police Authorities in England and Wales*, Bath, Center for Analysis of Social Policy, University of Bath.
- Morgan, Rod et T. Newburn (1994), « Radically Rethinking Policing », *New Law Journal*, vol. 144, n° 6659, 5 août 1994, p. 1092-1093.
- Morris, Norval et Michael Tonry (1990), *Between Prison and Probation: Intermediate Punishments in a Rational Sentencing System*, Oxford, Oxford University Press.
- Morris, R. (1987), *Twenty-First Century Impact of Privatization on the Investigation of High-Tech Crime*, Sacramento (CA), California Commission on Peace Officer Standards and Training.
- Mucchielli, Laurent (2001), *Violences et insécurité, fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, Éditions la découverte.
- Muir, William Ker Jr. (1977), *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago, University of Chicago Press.
- Murphy, Chris (1993a), « The Development, Impact and Implications of Community Policing in Canada », in J. Chacko et S. E. Nanoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 13-26.
- Murphy, Chris (1993b), « Community Problems, Problem Communities and Community Policing in Toronto », in J. Chacko et S. E. Nanoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 193-210.
- Murphy, Chris et Graham Muir (1984) *Community Based Policing: A Review of the Critical Issues*, Ottawa, ministère du Soliciteur général du Canada.
- Nalla, Mahesh et Graeme Newman (1990), *A Primer in Private Security*, New York, Harrow and Heston.
- Nalla, Mahesh et Graeme Newman (1991), « Public versus Private Control: A Reassessment », *Journal of Criminal Justice*, vol. 19, p. 537-547.
- Naylor, Robin Thomas (1993), « The Insurgent Economy: Black Market Operations of Guerilla Organizations », *Crime, Law and Social Change*, vol. 20, p. 13-51.
- Naylor, Robin Thomas (1995), « From Cold War to Crime War: The Search for a New "National Security" Threat », *Transnational Criminal Organizations*, vol. 1, n° 4, p. 37-56.
- Newburn, Tim et Stephanie Hayman (2002), *Policing, Surveillance and Social Control*, Cullompton, Devon (UK), Willan Publishing.
- Newman, Katherine (1999), *No Shame in My Game: The Working Poor in the Inner City*, New York, Russell Sage Foundation and Knopf.
- Nicaso, Antonio et Lee Lamothe (1995), *Global Mafia: The New World Order of Organized Crime*, Toronto, MacMillan.

- Norman, R. G. (1987), *What Future Impact Will Women in Sworn Officer, Supervisor, and Management Positions Have on California Law Enforcement by the Year 1980 ?*, Sacramento (CA), California Commission on Peace Officer Standards and Training.
- Normandeau, André et Barry Leighton (1990), *A Vision of the Future of Policing in Canada : Police-Challenge 2000, Background Document*, Ottawa, Police and Security Branch, Ministry Secretariat, Solicitor General Canada.
- Ocqueteau, Frédéric (1986), « Police(s) privée(s), sécurité privée : nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social », *Déviance et Société*, vol. 10, n° 3, p. 247-281.
- Ocqueteau, Frédéric (1987), « L'irrésistible ascension des forces de sécurité privée, Actes », vol. 60, p. 17-19.
- Ocqueteau, Frédéric (1991a), « Quelques données chiffrées », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, p. 17-19.
- Ocqueteau, Frédéric (1991b), « Les marchés de la sécurité privée : développement et implications », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, p. 81-113.
- Ocqueteau, Frédéric (1992), *Gardiennage, surveillance, sécurité privée*, Paris, CESDIP.
- Ocqueteau, Frédéric (1993), « Les centres commerciaux, cibles d'incivilités et promoteurs de sécurité », *Déviance et société*, vol. 17, n° 3, p. 235-260.
- Ocqueteau, Frédéric (1997), *Les défis de la sécurité privée*, Paris, l'Harmattan.
- Ocqueteau, Frédéric (2002), *Déclin de l'état weberien et recompositions des fonctions policières dans les sociétés de la modernité tardive*, thèse d'habilitation à la direction de recherche, Université de Paris 1-Sorbonne.
- Ontario (1974), *The Task Force on Policing in Ontario* (The Hale Commission), Toronto, Solicitor General.
- Ontario (1980), *Report of the Commission of Inquiry into the confidentiality of Health Information* (Krever Commission), Toronto, Queen's Printer for Ontario.
- Ontario (1989), *The Report of the Race Relations and Policing Task Force*, Toronto, Ministry of the Solicitor General.
- Ontario, Solicitor General (1992), *A Police Learning System for Ontario*, Toronto, Ministry of the Solicitor General.
- Packer, Herbert L. (1964), « Two Models of the Criminal Process », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 113, n° 1, p. 1-68.
- Packer, Herbert L. (1968), *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford (CA), Stanford University Press.
- Pate, Anthony M., Robert Bowers et Ron Parks (1976), *Three Approaches to Criminal Apprehension in Kansas City: An Evaluation Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Pate, Anthony M., M. A. Wycoff, W. G. Skogan et L. Sherman (1986), *Reducing Fear Crime in Houston and Newark*, préparé pour le National Institute of Justice, US Department of Justice, Washington (DC), Police Foundation.
- Patterson, Orlando et Christopher Winship (1999), « Boston's Police Solution », *The New York Times*, 3 mars 1999, p. A-23 Op. Ed.
- Pawson, Ray et Nick Tilly (1994), « What Works in Evaluation Research ? », *British Journal of Criminology*, vol. 34, n° 3, p. 291-306.

- Pennell, Susan, Christine Curtis, Joel Henderson et Jeff Tagman (1989), « Guardian Angels : A Unique Approach to Crime Prevention », *Crime and Delinquency*, vol. 35, p. 378-420.
- Petersilia, Joan (1987), *Expanding Options for Criminal Sentencing*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.
- Phillips, Kevin P. (1990), *The Politics of Rich and Poor*, New York, Random House.
- Pichot-Duclos, Jean (1993), « L'intelligence économique : pour une modèle français », *Défense nationale*, p. 86-87.
- Pierce, Glen, L. Susan, A. Spaar et Le Baron R. Briggs IV (1984), *The Character of Police Work : Implications for the Delivery of Services*, Boston, Center for Applied Social Research, Northeastern University.
- Pillorget, Suzanne (1978), *Claude-Henri Feydeau de Marville, Lieutenant général de Police de Paris 1740-1747*, Paris, Pedone.
- Platt, Anthony et Lynn Cooper (1974), *Policing America*, Englewoods Cliffs (NJ), Prentice-Hall.
- Police Foundation (1986), *Reducing Fear of Crime in Houston and Newark : A Summary Report*, Washington (DC), Police Foundation.
- Popper, Karl (1956), *Misère de l'historicisme*, Paris, Plon.
- Potter, Evan (1998), « The System of Economic Intelligence — Gathering in Canada », in Evan Potter (dir.), *Economic Intelligence and National Security*, Ottawa, Carleton University Press, p. 1-77.
- Prévost, Lionel (1989), *Interventions policières*, Montréal, Modulo.
- Préfontaine, André (1980), « Le policier devrait avoir accès à tout ce qui lui est utile, selon le commissaire de la GRC », *Le Devoir*, 10 février 1980, p. 1.
- Punch, Maurice (1979), *Policing the Inner City*, London, MacMillan Press.
- Punch, Maurice et T. Naylor, (1973), « The Police as a Social Service », *New Society*, n° 24, p. 358-361.
- Pyle, Christopher H. (1972), « Political data banks and civil liberties », in R. H. Blum, *Surveillance and Espionage in a Free Society*, New York, Praeger, p. 103-119.
- Québec (1980), *Rapport sur les événements d'octobre 1970* (Rapport Duchaine), Québec, gouvernement du Québec, ministère de la Justice.
- Québec (1981), *Rapport de la commission d'enquête sur des opérations policières en territoire québécois* (Rapport Keable), Québec, ministère des Communications.
- Québec (1988), *Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles. Rapport final*, Montréal et Québec, Commission des droits de la personne du Québec.
- Québec (1998), *Rapport de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec. Pour une police au service de l'intégrité et de la justice*, Sainte-Foy (Qc), Les Publications du Québec.
- Radzinowicz, Leon (1956), *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. 3 : *Cross Currents in the Movement for the Reform of the Police*, London, Stevens and Sons Limited.
- Reiner, Robert (1978), *The Blue-Coated Worker*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Reiner, Robert (1985, 2<sup>e</sup> éd. 1992), *The Politics of the Police*, Sussex, Wheatsheaf.
- Reiner, Robert (1992a), « Policing a Postmodern Society », *The Modern Law Review*, vol. 55, n° 6, p. 761-781.
- Reiner, Robert (1992b) « Police Research in the United Kingdom : A Critical Review », in M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 435-545.
- Reiner, Robert (1994), « Policing and the Police », in M. Maguire, R. Morgan et R. Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, p. 705-772.
- Reiss, Albert J. (1971), *The Police and the Public*, New Haven, Yale University Press.
- Reiss, Albert J. (1988), *Private Employment of Public Police*, Washington (DC), US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Reiss, Albert J. (1992), « Police Organization in the Twentieth Century », in M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 51-97.
- Reith, Charles (1975 [1952]), *The Blind Eye of History : A History of the Origins of the Present Police Era*, New Jersey, Patterson Smith.
- Rey, Alain (1993), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Dictionnaire Le Robert.
- Rizkalla, Samir, Sylvie Archambault et Bruno Carrier (1991), « La prévention communautaire du crime : un programme novateur », *Revue Canadienne de Criminologie*, vol. 33, n° 3-4, p. 421-434.
- Robert, Philippe (1985), Au théâtre pénal. Quelques hypothèses pour une lecture sociologique du « crime », *Déviance et Société*, vol. 9, n° 2, p. 89-105.
- Robert, Philippe (1986), « Au théâtre pénal, Quelques hypothèses pour une lecture sociologique du "crime" », *Déviance et Société*, vol. 9, n° 2, p. 89-106.
- Robert, Philippe (1988), « The Privatization of Social control », communication présentée au *European Colloquium on Research on Crime and Criminal Policy in Europe*, Oxford, juillet 1988.
- Robert, Philippe (1999), *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève, Librairie Droz.
- Robert, Philippe et Thierry Godefroy (1978), *Le coût du crime ou l'économie poursuivant le crime*, Genève, Masson.
- Robert, Philippe et Claude Faugeron (1980), *Les forces cachées de la justice*, Paris, Le Centurion.
- Robert, Philippe et P. Tournier (1990), « Prisons d'Europe », *Projet*, n° 222, p. 81-87.
- Roché, Sebastian (1996), *La société civile, qu'est-ce que l'insécurité ?*, Paris, Seuil.
- Roché, Sebastian (1998), *Sociologie politique de l'insécurité, violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Rosen, Daniel M. (1982), « Police and the computer: The revolution that never happened », *Police Magazine*, vol. 5, n° 5, p. 8-21.
- Rosenbaum, Dennis P. (1987), « The Theory and Research Behind Neighborhood Watch : Is It a Sound Fear and Crime Reduction Strategy? », *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, p. 103-134.

- Rosenbaum, Dennis P. (1988), « Community Crime Prevention : A Review and Synthesis of the Literature », *Justice Quarterly*, n° 5, p. 323-395.
- Rosenbaum, Dennis P. (1990), « The Pursuit of "Justice" in the United States : A Policy Lesson in the War on Crime and Drugs ? » communication présentée à l'*International Conference on Crime Prevention*, Ottawa, octobre 1990, p. 17-19.
- Rosenbaum, Dennis P. (dir.) (1994), *The Challenge of Community Policing : Testing the Promises*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications.
- Rosenbaum, Dennis P. et L. Heath (1990), « The "Psycho-Logic" of Fear Reduction and Crime Prevention Programs », in J. Edwards, E. Posavac, S. Tindel, F. Rryant et H. Heath, *Applied Social Psychology Annual*, vol. 9, New York, Plenum.
- Rosenbaum, Dennis P., E. Hernandez et S. Daughy Jr. (1991), « Crime Prevention, Fear Reduction, and the Community », in W. A. Geller, *Local Government Police Management*, Washington (DC), International City Management Association.
- Rosenberg, Tina (1995), *The Haunted Land. Facing Europe's Ghosts After Communism*, New York, Random House.
- Rowan, Ford (1978), *Technospies : The Secret Network that Spies on You, and You*, New York, G. P. Putnam & Sons.
- Rumbaut, Ruben G. et Egon Bittner (1979), « Changing Conceptions of the Police Role : A Sociological Review », in N. Morris et M. Tonry, *Crime and Justice, an Annual Review of Research*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, p. 239-288.
- Sadd, Suzan et R. Grinc (1993), « Innovative Neighbourhood Oriented Policing : An Evaluation of Community Policing Program in Eight Cities », in D. P. Rosenbaum, *The Challenge of Community Policing : Testing the Promises*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications, p. 27-52.
- Salins, Peter D. (1980), *The Ecology of Housing Destruction*, New York, New York University Press.
- Sanders, William (1977), *Detective Work*, New York, The Free Press.
- Sawatsky, John (1980), *Men in the Shadows*, Toronto, Doubleday.
- Scarman, Lord (1981), *The Scarman Report : The Brixton Disorders*, London, H.M. Stationery Office.
- Schurman, Leo et Solomon Kobrin (1986), « Community Careers in Crime », in A. Reiss et M. Tonry, *Communities and Crime*, vol. 8 de *Crime and Justice : A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, p. 67-100.
- Schwartz, A. I. et S. N. Clarren (1977), *The Cincinnati Team Policing Experiment. A Summary Report*, Washington (DC), The Urban Institute and Police Foundation.
- Security World (1987), « Industry Trends, Security World », in L. Tyska et L. Fennelley, *Security in the Year 2000 and Beyond*, Palm Springs (CA), ETC Publications, p. 7-47.
- Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) (1997), *1997 Public Report*, Ottawa, <[www.csis-scrs.gc.ca/eng/publicrp/pub1997e.html#9](http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/publicrp/pub1997e.html#9)>.
- Shearing, Clifford D. (1981), *Organizational Police Deviance*, Toronto, Butterworth.
- Shearing, Clifford D. (1984) *Dial-a-Cop : A Study of Police Mobilisation*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.

- Shearing, Clifford D. (1992) « Public and Private Policing », in M. Tonry et N. Morris, *Modern Policing*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Shearing, Clifford D., M. B. Farnell et Philip C. Stenning (1980), *Contract Security in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.
- Shearing, Clifford, D. Jennifer Lynch et Catherine J. Matthews (1979), *La police au Canada : une bibliographie*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services (n° de catalogue : J522-51/1979).
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1980), *Police Training in Ontario*, Toronto, Centre of Criminology, University of Toronto.
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1981a), « Modern Private Security: Its Growth and Implications », in M. Tonry et N. Morris, *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, p. 139-245.
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1981b), « Private Security in Canada: Some Questions and Answers », in W. T. McGrath et M. Mitchell, *The Police Function in Canada*, Toronto, Methuen, p. 53-76 (Traduit par J.-P. Brodeur, *Criminologie*, vol. 17, n° 1, p. 59-89).
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1983a), « Private Security: Implications for Social Control », *Social Problems*, juin 1983, vol. 30, n° 5, p. 493-506.
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1983b), *Private Security and Private Justice: The Challenge of the Eighties*, Montréal, The Institute for Research on Public Policy.
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1985), « From the Panopticon to Disneyword: The Development of Discipline », in A. N. Doob et E. L. Greenspan, *Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John LL. J. Edwards*, Aurora (Ontario), Canadian Law Books Inc., p. 335-348 (Traduit dans *Actes*, été 1987, n° 60, p. 27-33).
- Shearing, Clifford D. et Philip C. Stenning (1987), *Private Policing*, Newbury Park (CA), Sage Publications.
- Shearing, Clifford D., P. C. Stenning et S. P. Addario (1985), « Comment la police perçoit la sécurité privée », *Journal du Collège canadien de police*, vol. 9, n° 2, p. 141-167.
- Sherman, Lawrence W. (1980), « Causes of Police Behavior: The Current State of Quantitative Research », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 17, janvier 1980, p. 69-100.
- Sherman, Lawrence W. (1986) « Policing Communities: What Works? », in A. J. Reiss et M. Tonry, *Communities and Crime*, *Crime and Justice*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 343-386.
- Sherman, Lawrence W., C. H. Milton et T. V. Kelly (1973), *Team Policing: Seven Case Studies*, Washington (DC), Police Foundation.
- Sherman, Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter et Shawn Bushway (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress Prepared for the National Institute of Justice*, Washington (DC), National Institute of Justice.
- Short, Charles (1983), « Community Policing: Beyond Slogans », in T. Bennett, *The Future of Policing*, Cambridge (R.-U.), Institute of Criminology.

- Simon, David R. et Frank E. Hagan (1999), *White-Collar Deviance*, Boston, Toronto, Allyn and Bacon.
- Simon, Jonathan (1993), *Poor Discipline: Parole and the Social Control of the Underclass, 1890-1990*, Chicago, University of Chicago Press.
- Simonetti Rosen, Marie (1999), « A LEN interview with Prof. George Kelling, co-author of "Fixing Broken Windows" », *Law Enforcement News*, John Jay College of Criminal Justice/CUNY, vol. 25, n<sup>os</sup> 511-512, p. 8-11 et 14.
- Simpson, Anthony E. (1977), *The Literature of Police Corruption*, vol. 1: *A Guide to Bibliography and Theory*, New York, John Jay Press.
- Skogan, Wesley G. (1986), « Fear of crime and neighbourhood change », in A. J. Reiss et M. Tonry, *Communities and Crime*, vol. 8 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, p. 203-229.
- Skogan, Wesley G. (1988), « Community Organizations and Crime », *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 10, Chicago, University of Chicago Press, p. 39-77.
- Skogan, Wesley G. (1990), *Disorder and Decline*, New York, The Free Press.
- Skogan, Wesley G. (1993), « La police communautaire aux États-Unis », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, « Systèmes de police comparés et coopération I », n<sup>o</sup> 13, Paris, La Documentation Française, p. 121-149.
- Skogan, Wesley G. (1994), « The Impact of Community Policing on Neighbourhood Residents », in D. P. Rosenbaum, *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, Thousand Oaks (CA), Sage Publications, p. 167-181.
- Skogan, Wesley G. (1995), « Community Policing in the US », in J.-P. Brodeur, *Comparisons in Policing: An International Perspective*, Brookfield (VT), Avebury, p. 86-111.
- Skogan, Wesley G. et Susan M. Hartnett (1997), *Community Policing, Chicago Style*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Skoler, Daniel (1977), *Organizing the Non-System*, Lexington (MA), Lexington Books/D.C. Heath.
- Skolnick, Jerome H. (1966), *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*, New York, John Wiley.
- Skolnick, Jerome H. et David H. Bayley (1986), *The New Blue Line*, New York, The Free Press.
- Skolnick, Jerome H. et David H. Bayley (1988a), « Theme and Variation in Community Policing », *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 10, Chicago, University of Chicago Press, p. 1-37.
- Skolnick, Jerome H. et David H. Bayley (1988b), *Community Policing: Issues and Practices Around the World*, National Institute of Justice, Washington (DC), US Government Printing Office.
- Slade, Margot et Wayne Biddle (1982), « Is Big Brother prone to error? », *New York Times*, 31 octobre 1982, p. E7.
- Smith, David J. (1994), « Race, Crime and Criminal Justice », in Mike Maguire, Rod Morgan et Robert Reiner (dir.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press, p. 1041-1117.

- Souchon, Henri (1982), *Admonester, du pouvoir discrétionnaire des organes de police*, Paris, Éditions du CNRS.
- Sparrow, Malcolm K. (1988), *Implementing Community Policing, Perspectives on Policing*, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 9.
- Sparrow, Malcolm K., Mark H. Moore et David M. Kennedy (1990), *Beyond 911: A New Era for Policing*, New York, Basic Books.
- Spector, Malcolm et John I. Kitsuse (1987), *Constructing Social Problems*, New York, Aldine de Gruyter.
- Spielberger, Charles D., J. C. Ward et H. C. Spaulding (1979), « A Model for the Evaluation of Law Enforcement Officers », in C. D. Spielberger, *Police Selection and Evaluation*, New York, Praeger p. 11-29.
- Spitzer, Steven (1981), « The Political Economy of Policing », in D. F. Greenberg, *Crime and Capitalism*, Palo Alto (CA), Mayfield p. 314-340.
- Sprott, Jane B. et Howard N. Snyder (1999), « Une comparaison de la délinquance des jeunes au Canada et aux États-Unis », *Criminologie*, vol. 32, n° 2, p. 55-82.
- Stehr, Nico et Richard V. Ericson (dir.) (1992), *The Culture and Power of Knowledge: Inquiries into Contemporary Societies*, Berlin, W. de Gruyter.
- Stenning, Philip C. et Clifford D. Shearing (1980), « The Quiet Revolution: The Nature, Development and General Legal Implications of Private Security in Canada », *Criminal Law Quarterly*, vol. 22, p. 220-248.
- Sterling, Claire (1990), *Octopus: The Long Reach of the International Sicilian Mafia*, New York, W. W. Norton.
- Sterling, Claire (1994), *Thieves' World: The Threat of the New Global Network of Organized Crime*, New York, Simon & Shuster.
- Stewart, James K. (1988a), *Remarks to IPEC, London, on September 14, 1988*, Washington (DC), National Institute of Justice.
- Stewart, James K. (1988b), *Priorities in Policing*, Washington (DC), National Institute of Justice.
- Stock, Thomas et Karlheinz Lohs (1997), « Characteristics of Chemical Warfare Agents and Toxic Armament Wastes », in T. Stock et K. Lohs (dir.), *The Challenge of Old Chemical Munitions and Toxic Armament Wastes*, New York, Oxford University Press, p. 15-34.
- Susini, Jean (1983), *La Police: pour une approche nouvelle*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse.
- Sykes, Richard E. (1977), « A Regulatory Theory of Policing », in D. Bayley, *Police and Society*, Beverly Hills, Sage Publications, p. 237-256.
- Tackett, M. (1990a) « Minor Drug Players Are Paying Big Prices », *Chicago Tribune*, 15 octobre 1990, p. 1.
- Tackett, M. (1990b) « Drug War Chokes Federal Courts », *Chicago Tribune*, 14 octobre 1990, p. 1.
- Tange, Carrol (1999), « Émergence d'un modèle de *community policing* "à la belge ?" Analyse de pratiques de terrain à Bruxelles », manuscrit soumis à la revue *Déviance et Société*.

- Tardif, Guy (1974), *Police et politique au Québec*, Montréal, Les éditions de l'Aurore.
- Taylor, Ian, Jock Young et Paul Walton (1973), *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Taylor, Ian, Jock Young et Paul Walton (1975), *Critical Criminology*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Taylor, Ralph D. et Stephen Gottfredson (1986), « Environmental Design, Crime and Prevention: An Examination of Community Dynamics », in A. J. Reiss et M. Tonry, *Communities and Crime*, vol. 8 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press, p. 387-416.
- Theoharis, Athan (1978), *Spying on Americans: Political Surveillance from Hoover to the Houston Plan*, Philadelphia, Temple University Press.
- Theoharis, Athan et James S. Cox (1989), *The Boss: J. Edgar Hoover and the Great American Inquisition*, London, Haraps.
- Tien, James (1977), *An Alternative Approach in Police Patrol: The Wilmington Split-Force Experiment*, Cambridge (MA), Public Systems Evaluation Inc.
- Tobias, John J. (1972), « Police and public in the United Kingdom », *Journal of Contemporary History*, vol. 7, n° 1-2, p. 201-219.
- Toch, Hans et J. Douglas Grant (1991) *Police as Problem Solvers*, New York, Plenum Press.
- Tonry, Michael (1995), *Malign Neglect: Race, Crime and Punishment in America*, New York, Oxford University Press.
- Trojanowicz, Robert C. (1982), *An Evaluation of the Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*, East Lansing (MI), Michigan State University.
- Trojanowicz, Robert C. (1986), « Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint Michigan Project », in D. P. Rosenbaum, *Community Crime Prevention: Does it Work?* Beverly Hills (CA), Sage, p. 157-178.
- Trojanowicz, Robert C. et Bonnie Bucqueroux (1990), *Community Policing: A Contemporary Perspective*, Cincinnati (OH), Anderson.
- Trojanowicz, Robert C. et H. A. Harden (1985), *The Status of Contemporary Community Policing Programs*, East Lansing (MI), National Neighborhood Foot Patrol Center.
- Tulard, Jean (1979), « Le mythe de Fouché », in Jacques Aubert et coll., *L'État et sa police en France*, Genève, Droz, p. 27-34.
- Turmel, Jean (1971), *Historique du service, 1796-1909*, Montréal, Service de la Police de Montréal, section Recherche et Planification.
- Turmel, Jean (1974), *Police de Montréal, historique du service, 1909-1971*, en collaboration avec la section Recherche et Planification du Service de Police de la Communauté urbaine de Montréal, Montréal.
- Twentieth Century Fund (1996), *In From the Cold: The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence*, New York, The Twentieth Century Fund Press.
- United Kingdom, Intelligence and Security Committee (1995), *Report on Security Service Work Against Organized Crime*, London, HMSO.

- United States President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967), *Task Force Report: The Police* (The Katzenbach Commission), Washington (DC), US Government Printing Office.
- United States Congress, House, Select Committee on Intelligence (1977), *CIA: The Pike Report*, Nottingham, Spokesman Books for the Bertrand Russel Peace Foundation.
- United States Congress, Senate, Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities, 94th Congress, 2nd Session (1976), *Intelligence Activities and the Rights of Americans* (The Church Report), Washington (DC), US Government Printing Office.
- United States Congress (1996), *Preparing for the 21st Century. An Appraisal of U.S. Intelligence*, Report of the US Congress Commission on the Review of American Intelligence, Washington (DC), US Government Printing Office.
- United States Congress (1997), *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, Washington (DC), US Government Printing Office.
- United States Department of Justice (1988-1990), *Perspectives on Policing*, Washington (DC), National Institute of Justice.
- United States Privacy Protection Study Commission (1977), *Personal Privacy in an Information Society: The Report of the Privacy Protection Study Commission*, Washington (DC), US Government Printing Office.
- Urban, Mark (1996), *UK Eyes Alpha. Inside British Intelligence*, London, Faber and Faber.
- Vaillancourt, Yves (1988), « La privatisation, une notion fourre-tout ? », *Déviance et Société*, vol. 12, n° 2, p. 177-182.
- Vastel, Michel (1981), « La Gendarmerie des années 80 : plus francophone, plus puissante, et mieux contrôlée », *Le Devoir*, 13 mars 1981, p. 2.
- Walker, Nigel (1977), *Behavior and Misbehavior*, New York, Basic Books.
- Walker, S. Gail, Christopher R. Walker et John C. McDavid (1993), « Program Impacts : the Victoria Community Police Stations : A Three Year Evaluation », in J. Chacko et S. E. Nanchoo, *Community Policing in Canada*, Toronto, Canadian Scholars' Press, p. 333-346.
- Walsh, William (1986) « Patrol Officer Arrest Rates : A Study of the Social Organization of Police Work », *Justice Quarterly*, vol. 3 n° 3, p. 271-290.
- Warr, Mark (2000), « Fear of Crime in the United States : Avenues for Research and Policy », in *Criminal Justice 2000 : Measurement and Analysis of Crime and Justice*, Washington (DC), US Department of Justice, National Institute of Justice, vol. 4, p. 451-489.
- Wasserman, Robert et Mark H. Moore (1988), *Values in Policing*, Perspectives on Policing, Washington (DC), US Department of Justice, Office of Justice Program, National Institute of Justice, n° 8.
- Wayne, Leslie (1999), « Cold War Foes Join as Capitalist Tools », *The New York Times*, 7 février 1999, Section 4, p. 3.

- Weatheritt, Mollie (1983), « Community Policing: Does it Work and How Do We Know? » in T. Bennett, *The Future of Policing*, Cambridge (R.-U.), Institute of Criminology, p. 78-103.
- Weatheritt, Mollie (1986), *Innovations in Policing*, Dover (NH), Croom Helm in association with the Police Foundation.
- Webster, John (1970), « Police Task and Time Study », *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, vol. 61 n° 1, p. 94-100.
- Weiner, Tim (1995), « The C.I.A.'s Most Important Mission : Itself », *The New York Times Magazine*, 10 décembre, p. 61-105.
- Westin, Alan F. (1980), « The long-term implications of computers for privacy and the protection of public order », in L. J. Hoffman, *Computers and Privacy in the Next Decade*, New York, Academic Press, p. 167-181.
- Westley, William (1953), « Violence and the Police », *American Journal of Sociology*, vol. 59, août 1953, p. 34-41.
- Westley, William (1970), *Violence and the Police : A Study of Law, Custom and Morality*, Cambridge, MIT Press.
- Whitehouse, Jack E. (1980), *A Police Bibliography, Published and Unpublished Sources Through 1976, With an Addendum*, New York, AMS Press Inc.
- Williams, Allan (1979), *The Police of Paris, 1718-1789*, Baton Rouge, Louisiana University Press.
- Williams, Hubert et Patrick V. Murphy (1990), « The Evolving Strategy of Police : A Minority View », *Perspectives on Policing*, n° 13, Washington (DC), National Institute of Justice, US Department of Justice and The Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Williams, Hubert et Anthony M. Pate (1987), « Returning First Principles : Reducing Fear in Newark », *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, p. 53-70.
- Wilson, James Q. (1968), *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, Harvard University Press.
- Wilson, James Q. et Barbara Boland (1978), « The Effect of the Police on Crime », *Law and Society Review*, vol. 12, p. 367-390.
- Wilson, James Q. et George L. Kelling (1982), « Broken Windows: the Police and Neighborhood Safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982, p. 29-38.
- Wilson, James Q. et George L. Kelling (1994), « Vitres cassées », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 15, 1<sup>er</sup> trimestre 1994, p. 163-180.
- Wilson, Orlando Winfield et Roy Clinton MacLaren (1972), *Police Administration*, 3<sup>e</sup> édition, New York, McGraw-Hill.
- Wilson, William J. (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wise, David (1979), *The American Police State*, New York, Random.
- Wormser-Migot, Olga (1968), *Le système concentrationnaire nazi (1933-1945)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Wycoff, Mary Ann, Charles Susmilch et Charles Brown (1981), *The Birmingham Anti-Robbery Experiment, Draft Report*, Washington (DC), Police Foundation.

- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pate, et Laurence W. Sherman (1985a), *Citizen Contact Patrol, Executive Summary*, Washington (DC), Police Foundation.
- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pate et Laurence W. Sherman (1985b), *Police Community Stations, Executive Summary*, Washington (DC), Police Foundation.
- Wycoff, Mary Ann, Wesley Skogan, Antony Pale, et Laurence W. Sherman, (1985c), *Police as Community Organizers, Executive Summary*, Washington (DC), Police Foundation.
- Zambrowsky, Josh (1988), « La privatisation ou le désinvestissement étatique dans la justice pénale, une politique pénale ou une fiction ? », *Déviance et Société*, vol. 12, n° 2, p. 183-188.
- Zelikow, Philip (1996), « American Intelligence and the World Economy », Twentieth Century Fund (dir.), *In From the Cold : The Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of U.S. Intelligence*, New York, Twentieth Century Fund Press, p. 135-262.
- Zhao, Jihong et Quint C. Thurman (1997), « Community Policing : Where Are We Now ? », *Crime and Delinquency*, vol. 43, n° 3, p. 345-357.
- Zimring, Franklin E. et Gordon Hawkins (1997), *Crime Is Not the Problem. Lethal Violence in America*, New York, Oxford University Press.

### Causes citées

*Paul v. Davis* 424 US 693, 1976.

*Harrison c. Carswell* (1976) 2 R.C.S. 200.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction</b>		9
<b>PREMIÈRE PARTIE LE MONOPOLE DE LA FORCE</b>		
1	Mythes et réalités de la police	17
2	Police et coercition	49
<b>DEUXIÈME PARTIE PROXIMITÉ ET VISIBILITÉ</b>		
3	La réinvention de la proximité	83
4	Policer l'apparence	121
5	Une police sur mesure	167
6	Police de communauté et police de résolution	199
<b>TROISIÈME PARTIE RENSEIGNEMENT ET POLITIQUE</b>		
7	La police politique : « la haute police »	225
8	Bleus et gris : l'alliance méfiante	255
<b>QUATRIÈME PARTIE LA SÉCURITÉ PRIVÉE</b>		
9	Ordre public et ordre privé	283
10	Privatisation et technologie	309
<b>Perspectives</b>		341
<b>Références bibliographiques</b>		361

*Page laissée blanche*



MEMBRE DE SCABRINI MEDIA

Québec, Canada

2003