

LA POLICE DE PROXIMITÉ: NOTION, INSTITUTION, ACTION*

Pierre-Henri BOLLE

Professeur de législations pénales
Université de Neuchâtel (Suisse)

Resumen: La institución policial está evolucionando hacia la policía comunitaria. El objetivo último de este tipo de policía es conseguir un verdadero partenariat entre la policía y la comunidad para acabar con la delincuencia y responder a los complejos problemas del control social. A través del ejemplo inglés (bobby) y japonés (Koban), se muestran algunos elementos para definir la policía de proximidad así como su campo de acción y las condiciones necesarias para su buen funcionamiento.

Laburpena: Poliziaren instituzioa erkidegoaren poliziaruntz bilakatzen ari da. Polizia honen helbururik garrantzitsuen, delinkuentziarekin amaitu eta kontrol sozialaren arazo konplexuei erantzuteko polizia eta erkidegoaren artean benetako partenariat bat lortzea da. Adibide inglesa (bobby) eta japonésaren (koban) bidez, gertuko polizia definitzeko elementu batzuk azaltzen dira, baita zein den bere arloa eta lan on bat egiteko bete behar dituen baldintzak.

Résumé: L'institution policière évolue vers une police communautaire. L'objectif de ce genre de Police est l'obtention d'un vrai partenariat entre la Police et la Communauté pour finir avec la délinquance et répondre aux complexes problèmes du contrôle social. En prenant comme exemple la Police anglaise (bobby) et japonaise (Koban), on montre quelques éléments pour définir la Police de Proximité ainsi que son champ d'action et les conditions nécessaires pour son correct fonctionnement.

Summary: The Police changes towards the Community Police. The principal objective of this type of Police is to get a true relationship between the Police and the community to make an end of delinquency and solve the complex problems of social control. Through the english model (bobby) and the japanese (Koban), some elements to define Community Police are explained as well as its field of action and the necessary conditions to a right working.

Palabras clave: Policía, Policía de proximidad, Control social, Delincuencia.

Hitzik garrantzizkoenak: Polizia, Gertuko polizia, Kontrol soziala, Delinkuentzia.

Mots clef: Police, Police de Proximité, Contrôle Social, Délinquance.

Key words: Police, Community Police, Social Control, Delinquency.

* Conférence donnée le 14 mai 1998 à l'Académie de Police du Pays basque, à Vitoria, sous l'égide du Gouvernement basque, et en collaboration avec l'Institut basque de criminologie de Saint-Sébastien.

Police de proximité, police communautaire: n'est-ce pas tautologique? N'est-ce pas dire deux fois la même chose? – Selon l'étymologie du mot "police", qui signifie en grec ancien "ville", communauté humaine organisée, on pourrait le penser. Mais c'est oublier que la police est une institution qui a connu une évolution telle au cours des siècles, que le sens moderne donné au mot "police" est souvent bien loin de son origine étymologique. Aujourd'hui, le policier est compris non plus tellement comme un citoyen en uniforme et en casquette, mais plutôt comme un représentant de la force, du pouvoir, de l'autorité publique. Et pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi, ni partout.

Certains policiers, politiciens, mais aussi simples citoyens, rêvent peut-être, avec une certaine nostalgie, du bobby, sergent de ville anglais, surtout londonien, brave homme en uniforme, non armé, chargé de l'ordre, de la paix et de la sécurité dans un quartier bien précis, entouré du respect et de la sympathie des habitants, qui recouraient à ce personnage débonnaire, à cette personnalité bien connue pour obtenir des informations en tous genres, pour régler les différends de voisinage et parfois même, pour apaiser certains conflits, conjugaux, familiaux, voire professionnels. L'évolution récente des grandes métropoles s'est chargée de ranger cette vénérable institution au magasin des accessoires du passé.

Et pourtant, certains policiers des plus anciens en fonction se rappellent que le gendarme en poste dans un petit village, ou le garde-police communal, ont joué pendant longtemps à l'échelle locale le rôle de notable, à côté du maire, de l'instituteur, du curé et du chef de gare. Le policier était alors dans la population comme un poisson dans l'eau, et sa présence visible et constante dans la vie sociale le rendait incontournable: on n'allait pas le voir au poste de police, c'est lui qui était dans la rue, au café, à l'épicerie, à la poste, même à l'église, membre d'un bon nombre de sociétés locales; et il était bien souvent le premier autochtone que rencontrait l'étranger au village.

Tout cela aussi est révolu. Le stress de la vie moderne, les techniques et méthodes de la police, les nouvelles missions qui lui sont affectées, dont celle de contractuel chargé de réprimer les violations bénignes au code de la route, ont modifié le rôle, donc le statut social du policier, et lui ont fait perdre une bonne part du capital de confiance, de sympathie, donc d'estime dont il jouissait auprès de ses concitoyens: dorénavant, davantage de technique, voire de technologie, moins de social; plus de rapports administratifs, moins de relations humaines. Le policier est devenu le technicien fonctionnarisé de la sécurité et de l'ordre, le spécialiste de la lutte contre le crime, l'agent de répression du trafic routier, l'empêcheur de s'amuser en rond, et l'épouvantail des enfants peu sages que leurs parents menacent d'une intervention policière s'ils n'obéissent pas. La police semblait tournée.

Et pourtant, rien n'est jamais acquis dans l'évolution d'une société; et le bilan tout en demi-teintes de l'action policière a conduit certains responsables à revivifier le policier ancien style, et à préconiser le retour à une police communautaire. Une fois encore, l'exemple, tonique, nous vient de fort loin, plus spécialement du Canada¹, qui

1. Cf. Solliciteur Général du Canada: *Une vision de l'avenir de la police du Canada. Police-Défi 2000. Document de réflexion*, Ottawa, 1993, et: *Préparons l'avenir / la police communautaire* (série de rapports), Ottawa, 1990-1991.

s'est lui-même inspiré des Etats-Unis², où les milieux concernés font actuellement l'expérience de la réintroduction d'une véritable police communautaire, ou de proximité, appelée à se substituer en partie –mais en partie seulement– à ce qu'on appelle Outre-Atlantique la "police professionnelle", caractérisée, sur le front des opérations, par l'intervention de patrouilles motorisées effectuées au hasard, considérées comme un moyen de dissuasion des criminels potentiels, et par l'intervention rapide en réponse aux appels reçus du public. L'objectif final de la police communautaire est un véritable partenariat entre la police et la communauté pour résoudre la criminalité, mais aussi, de façon plus générale, pour répondre aux problèmes complexes du contrôle social. Selon ce modèle, la criminalité n'est plus la propriété exclusive, la chasse gardée de la police, qui formerait une sorte "d'écran protecteur fragile"³ contre elle. Dorénavant, la lutte contre le crime est autant l'affaire de la société qu'elle est celle de la police. Plusieurs éléments de cette nouvelle conception méritent d'être soulignés, ce que nous faisons en nous inspirant fidèlement de Normandeau et Leighton⁴.

Tout d'abord, les policiers redeviennent des agents de la paix, et ne sont plus simplement des représentants des forces de l'ordre chargés de faire échec aux infractions. En cela, ils apparaissent comme des membres de la population payés pour s'occuper, à temps complet, dans l'intérêt du bien-être commun, des tâches qui incombent autant à chaque citoyen.

Deuxièmement, la police adopte une stratégie de consultation constante de la communauté. Cela permet d'établir des programmes d'action parfaitement adaptés à la région et aux besoins d'intérêt local. Cette démarche diffère du modèle traditionnel, en vertu duquel les relations entre la police et la communauté sont confiées à une section ou à un homme spécialisés, et implique pour les hommes du front en place, une certaine autonomie dans leur action de tous les jours.

Troisièmement, la police adopte une attitude pro-active: au lieu d'attendre passivement les appels ou d'effectuer des patrouilles au hasard, la police prévoit, anticipe, en cernant les problèmes du crime et du désordre au niveau local. A cette fin, elle fait appel à la participation de la population, de la communauté locale. La surveillance s'effectue en partie par l'analyse des tendances révélées par les demandes au niveau local, au lieu de traiter chaque incident comme un dossier distinct, que l'on ferme lorsque l'affaire est éclaircie.

Pour ce faire, la police a recours à tous les moyens susceptibles d'accroître et d'améliorer les contacts avec la population, par exemple le zonage, les patrouilles de quartier à pied, l'affectation d'agents à des secteurs précis, l'ilotage, les minipostes et les bureaux de police d'accès facile, le recours à des bénévoles ou à des civils,

2. Aux Etats-Unis, la police dépend en grande partie des Etats et beaucoup de ses corps sont organisés au plan local, d'où une grande disparité. C'est à Chicago que le modèle de police communautaire est le plus élaboré. Cf. Wesley G. Skogan et Susan M. Harnett: *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, New York, 1997.

3. André Normandeau et Barry Leighton: *La police communautaire en Amérique*, in *RICPT* 1992, p. 51ss, 53.

4. Op.cit., note 3, p. 54 ss.

l'adoption d'horaires de travail flexibles, et la collaboration avec des comités consultatifs ou de liaison communautaires. Ces moyens, bien sûr, se combinent avec ceux d'intervention rapide, utilisés jusqu'ici.

Cinquièmement, la police développe toutes formes de coopération avec les autres organismes du contrôle social, dont l'intervention reste nécessaire, puisque "la police ne peut pas faire plus que ce qu'elle fait, ... à savoir offrir un service d'intervention immédiate, 24 heures sur 24", en cas d'infraction criminelle et d'autres désordres graves, et assurer constamment l'essentiel de la paix sociale. Ces autres organismes sont ceux qui s'occupent de la pauvreté, du chômage, de l'instruction publique et de la formation professionnelle, de l'amélioration du logement, et les services sanitaires. Cette collaboration permet à la police d'être au coeur, et non plus à la périphérie, d'un réseau d'actions sociales, dont l'aspect répressif n'est plus prioritaire.

Ensuite, la conception communautaire de la police de proximité permet d'élaborer des tactiques visant à réduire la peur du crime, surtout parmi les personnes âgées. Il appartient alors à la police de veiller à ce que ces "groupes ou personnes vulnérables, ou qui se considèrent comme tels", prennent des "mesures utiles de prévention du crime", en collaboration avec elle, et "profitent ainsi d'un environnement plus sûr"⁵.

Selon cette nouvelle conception, les policiers redeviennent plutôt des généralistes, responsables d'une vaste gamme d'activités, dont les aptitudes et les connaissances pluridisciplinaires font qu'ils redeviennent, aux yeux de la population, un interlocuteur valable dans la recherche de la paix sociale.

De même, cette conception communautaire, ou de proximité, est conforme à la décentralisation, ou provincialisation, de la police, bien connue et amorcée dans de nombreux pays, et au redéploiement des ressources en vue d'offrir des services plus pointus, plus spécifiques, en réponse aux besoins de la population.

Dans cette vue moderne de la police, le modèle d'organisation et de structures hiérarchiques, voire paramilitaires qui régissent la vie de la grande majorité des corps, cède la place à un système plus simple, où les policiers du front, c'est-à-dire ceux qui sont véritablement en contact avec la population et ses besoins, deviennent le secteur le plus important du système tout entier. Aux rapports hiérarchiques, c'est-à-dire verticaux, qui restent nécessaires avant tout en cas d'intervention rapide, ou lorsque l'usage de la force et des moyens de contrainte se révèle nécessaire, s'ajoutent des rapports horizontaux avec la population, avec les représentants des autres organismes chargés du contrôle social, rapports dans lesquels les policiers se préoccupent de répondre avant tout aux besoins de la communauté, et non plus d'abord aux besoins et aux ordres exprimés par leurs supérieurs.

Voilà donc une première esquisse de notre sujet, dans laquelle, à dessein, j'ai utilisé indifféremment les mots de police de proximité et de police communautaire, non pas dans le but de vous égarer, mais pour bien vous montrer que je n'attache aucune importance à cet aspect purement sémantique, à cette pure querelle de vocabulaire. S'il fallait choisir, j'aurais une légère préférence pour la police de

5.Op.cit., note 3, p. 55 et 56.

proximité, car le qualificatif de “communautaire” fait référence à une notion technique des sciences sociales: la communauté, et impliquerait une limitation indue de mes propos⁶.

Une remarque encore s'impose: quand je distingue police traditionnelle et police de proximité, rapports hiérarchiques et rapports horizontaux, je n'ai nullement l'intention de m'inscrire dans une lutte politique contre l'ordre établi, ni d'offrir à quiconque un moyen d'action syndicale contre les responsables en place. Bien au contraire, mon objectif est de susciter la réflexion et de stimuler la discussion chez tous ceux que la police et ses missions concernent, donc intéressent.

LA DÉFINITION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ: MISSION IMPOSSIBLE

Plutôt que de proposer une définition toute sèche et abstraite de la police de proximité, ce qui serait rébarbatif et d'ailleurs sujet à caution, puisque les spécialistes eux-mêmes n'en proposent aucune qui fasse l'unanimité, j'aimerais donner deux exemples de police de proximité, pour rendre les choses plus concrètes, mais deux exemples impossibles à reprendre tels quels dans notre réalité contemporaine européenne; ce qui me permettra ensuite de vous proposer quelques éléments de définition.

Le premier exemple, déjà évoqué, a été condamné par l'histoire, c'est celui du bobby britannique. L'autre est inutilisable pour des raisons d'éloignement socioculturel, c'est la police de quartier japonaise. Pourtant, ces deux exemples sont importants, car tous deux ont été source d'inspiration pour les réformateurs de la police moderne.

A) Le bobby

Cette image quasi mythique du policier proche du public, je l'ai évoquée tout à l'heure. Créée en 1829, la “Metropolitan Police”, à l'initiative de Sir Robert PEEL, eut un tel succès que le bobby était l'image londonienne par excellence pour les étrangers, et pour les Londoniens, un élément incontournable de la paix sociale et de l'ordre public, si vénéré, si vénérable, qu'il en était devenu intouchable: il était impensable de s'attaquer à un bobby, dans l'exercice de ses fonctions, preuve en est qu'à Londres, de 1829 à 1985, seuls deux d'entre eux ont été tués volontairement dans l'exercice de leurs fonctions: l'un fut poignardé en 1833 lors d'une manifestation politique, et l'autre en 1985, au cours d'une émeute sociale où, pour la première fois, des coups de feu ont été tirés en Angleterre contre des bobbies⁷. Comprise traditionnellement comme une “conquête sur la violence”, l'action de la police britannique a été

6. Jean-Paul Brodeur (La police en Amérique du Nord: modèles ou effets de mode?, in: *Violences en famille*, Les cahiers de la sécurité intérieure, fasc. 28, Paris, IHESI, 1997, p. 171ss, 172, note 3) préfère parler de police communautaire, qui est une traduction plus heureuse de “community-oriented policing”, des termes qualifiant parfaitement l'esprit et la philosophie des programmes de réforme appliqués en Amérique du Nord, dès le milieu des années quatre-vingts. Ces termes anglais ont été consacrés par les Nations Unies, cf. doc. A/CONF.169/NGO. 1, *Contribution to the Ninth UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Criminal Justice and Police Systems...*, Milan, CIC, 1994, *Final Report*, p. 12.

7. Cf. Robert Reiner: “Le développement de la police britannique moderne: une analyse sociologique”, in *RICPT* 1986, p. 458 s.

brutalement confrontée à des réalités sociales qui ont conduit rapidement à la disparition du bobby, condamné par l'histoire, et à la restructuration de la police britannique. Il faut simplement se rappeler que le bobby jouait d'une seule force, d'une seule autorité: celle de la persuasion, fondée sur une culture anglo-saxonne très profondément ancrée dans la population, une population très homogène culturellement parlant, et que son rôle répressif était réduit au minimum, puisqu'il ne jouait qu'un rôle extrêmement mince dans le cadre de la répression des infractions aux règles de la circulation routière, domaine traditionnellement dévolu à des gardiens spécialement affectés et mandatés par les autorités locales. Enfin, de tous temps, ils n'ont été que des auxiliaires dans les interventions de police judiciaire et en tant qu'îlotiers, n'étaient chargés de la lutte contre la criminalité que comme agents préventifs et comme intervenants sociaux auprès des victimes du crime.

B) La police de quartier japonaise: le "Koban"

Les Japonais ont quadrillé le pays d'un système très dense de "mini-postes" de police appelés "Kobans" dans les villes, système fondé sur la connaissance des lieux et des habitants et qui "réduit au minimum l'emploi des dispositifs techniques"⁸, chaque poste desservant environ 10.000 personnes dans les grandes villes, et 5.000 dans les agglomérations campagnardes. Pour les Japonais, la police ainsi répartie "institue un élément intrinsèque du quartier": chaque habitant est tenu de s'enregistrer au poste de son quartier et la police procède à des visites semestrielles de tous les ménages et actualise ses informations au sujet des propriétaires de véhicules à moteur, objets de valeurs, et autres éléments (commerces, activités professionnelles, etc.) permettant à ses îlotiers de contrôler la situation, de surveiller son évolution, et de renseigner la police judiciaire en cas de besoin. En outre, dans chaque subdivision administrative, les citoyens animent des associations pour la prévention du crime qui collaborent étroitement avec le Koban. Bien sûr, ces minipostes forment un réseau, soumis à l'autorité, au niveau régional, des préfectures de police, et au niveau national, à des organes qui les supervisent et coordonnent leurs activités. Pour bien montrer le rôle de contrôle social *global* joué par ce type de police au Japon, signalons que, selon la loi de 1980 sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels, ce sont des autorités de police (commissions de la sécurité publique des préfectures) qui décident du principe et du montant de telles indemnités⁹. C'est le seul exemple au monde, à ma connaissance, où la police joue un tel rôle auprès des victimes de la criminalité.

Mais revenons à aujourd'hui et à l'Europe, et tentons d'approcher la police de proximité, non par une définition formelle, qui, nous l'avons dit, n'existe pas, car elle devrait intégrer des éléments institutionnels propres à chaque système, de chaque pays, mais en dégagant certains éléments de sa définition, qui forment, au mieux, un *modèle* de police de proximité¹⁰:

8. Cf. Simon Dinitz: "Comment empêcher la criminalité et la délinquance juvéniles", in *RICPT* 1982, p. 119 ss, 130.

9. Tadashi Morishita: *La modernisation de la police au Japon*, in *RICPT* 1986, p. 447 ss, 451.

10. Marcel-Eugène Lebeuf et Denis Szabo: "Centralisation et décentralisation de la gestion des services de police. Éléments de compréhension, l'expérience canadienne", in *RICPT* 1994, p. 476 ss, 483-484.

1. *Une stratégie de services communautaires.* La police de proximité pratique une approche de la réalité et des problèmes, dite approche pro-active, usant de la persuasion plutôt que de la force, et qui implique une plus grande présence, une “plus grande visibilité des policiers au sein de la communauté, considérée comme un microcosme”.
2. *Une nouvelle philosophie de l'intervention.* L'intervention de la police de proximité est “tournée vers une approche d'actions collectives”, décidées et menées “conjointement par la police et la communauté” et impliquant des “réseaux de communication et de coopération entre la police et les citoyens en général, les commerçants, les groupes communautaires”. Bref, c'est l'ensemble des relations entre police et communauté, surtout, entre policiers et citoyens, qui est repensé. Dans la conception traditionnelle, ces relations sont de type plutôt vertical (les fameux rapports de sujétion spéciale, ou “besondere Gewaltverhältnisse”); et même quand il s'agit de collaborer, la police y demeure le titulaire du pouvoir, le réceptacle de l'autorité, le symbole de l'Etat. Bien au contraire, dans un système de police de proximité, “la police n'est plus l'unique dépositaire de l'autorité nécessaire pour maintenir la paix et pour combattre la criminalité”¹¹. Les rapports policiers-citoyens sont davantage horizontaux. Ils forment un véritable partenariat, dans lequel les initiatives sont partagées, réparties de part et d'autre. Bref, la police de proximité stimule les initiatives provenant des citoyens et de leurs représentants, et les soutient.
3. *De nouveaux modes de fonctionnement.* Dans un système de police de proximité, la police modifie profondément ses modes de fonctionnement, et cela autant au plan interne qu'au plan externe.

Au plan interne, la police abandonne les modèles bureaucratiques et paramilitaires, au profit d'un système mieux adapté à l'initiative et au maintien d'un partenariat avec la population. Dans ce système, les policiers de quartier, les hommes du front, disposent d'une large autonomie et d'un pouvoir accru d'initiative (nous reviendrons sur ce point plus tard).

Au plan externe, la police renonce au principe selon lequel elle a la priorité, sinon le monopole, du contrôle social, et cela au profit d'un véritable réseau d'ordre et de sécurité, de paix sociale, dans lequel elle n'a plus d'exclusive, de chasse gardée. Dans un tel système, les paradigmes de la paix publique et de la prévention du crime, tous deux paradigmes *positifs*, priment le paradigme, négatif, de la répression, et celui, plus neutre, de l'application de la loi. Or, ces deux derniers paradigmes sont ceux qui priment actuellement dans l'optique professionnelle de la police et dans la conception traditionnelle qu'on s'en fait. Ce renversement des priorités crée une ambiance sociale plus positive, plus constructive, et favorise l'éclosion de rapports plus dynamiques entre, d'une part, la police et les citoyens, et d'autre part, la police et les autres agents et services de contrôle social¹².

11. Lebeuf et Szabo, op.cit., p. 483.

12. Lebeuf et Szabo, op.cit., p. 484.

On le voit, la police de proximité n'est pas un simple retour au bon vieux policier municipal d'antan, au débonnaire bobby londonien, ni une référence fidèle au Koban japonais, peu conforme à nos conceptions démocratiques du contrôle social. Bien au contraire, la police de proximité a pour origine et pour cause des changements socioculturels, ce que Chalom appelle des "tendances sociodémographiques lourdes", dont voici les principales, qui, selon lui, ont une "incidence directe sur les modes de pratiques du contrôle social des organisations policières"¹³.

4. *Les origines ou causes de l'apparition de la police de proximité.* Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons citer ce qui suit:

- a) *Croissance massive et rapide de la population âgée.* La proportion, dans la population, des personnes de plus de 65 ans, croît sans cesse dans toutes nos sociétés modernes, ce qui pose problème en termes de contrôle social, puisque ces personnes sont de moins en moins encadrées et protégées par la famille, l'Eglise et les autres formes de contrôle social informel. Or, ces personnes sont trop nombreuses et difficiles pour des services sociaux surchargés; affaiblies aux plans physique, psychique et économique, ces personnes ont en outre de grosses difficultés à suivre l'évolution technologique de la société. Elles sont donc vulnérables, et cela, davantage encore, du fait qu'elles se sentent plus vulnérables qu'elles ne le sont en réalité. Les attentes de ces personnes âgées envers la police sont considérables et seule une police de proximité peut leur offrir l'écoute, les conseils et les programmes de sécurité qu'elles attendent légitimement.
- b) *Accroissement du rôle social des femmes.* Toujours plus présentes sur la marché du travail, de plus en plus souvent chefs de famille (monoparentale) ou célibataires, les femmes disposent d'un "pouvoir politique, social et économique"¹⁴ toujours plus marqué. Cela s'accompagne d'exigences accrues en matière de sécurité et de prévention du crime (violences intra- et extra-familiales; violences, agressions et harcèlement sexuels; effractions et cambriolages de résidences en l'absence des occupants au travail). Or, dans leur mentalité et leur psychologie, les femmes ont tendance à privilégier les rapports sociaux de partenariat, plutôt que de s'adresser à des organismes paramilitaires dont la culture leur est trop souvent étrangère.
- c) *Progression et diversification des flux migratoires.* Ces flux se manifestent surtout dans les villes où ils perturbent de plus en plus le contexte social. S'y créent de multiples subcultures d'autant plus marquées que leurs membres, au nom du droit à l'identité culturelle, du droit à la différence, ne cherchent plus, comme ils l'ont fait si longtemps et si souvent, à se fondre dans la culture dominante, à s'y identifier, mais prétendent obtenir les droits, avantages et privilèges des autochtones, des citoyens, tout en gardant et pratiquant leur propre culture. On voit ainsi apparaître de véritables ghettos culturels, dus non pas seulement à des

13. Maurice Chalom: "L'organisation policière de proximité", in *RICPT* 1994, p. 339 ss, 339.

14. Chalom, *ibidem*.

phénomènes de rejet des membres de la culture dominante, mais aussi à des réactions de protection, voire de prosélytisme des membres des ghettos. Cela implique des services de police d'être réceptifs aux besoins spécifiques de ces communautés minoritaires et de développer des programmes de rapprochement entre elles, et entre elles et la culture dominante. Les policiers doivent non seulement connaître ces spécificités du dedans, mais manifester à leur rencontre de la compréhension et de la tolérance, et devenir de véritables promoteurs de relations interculturelles authentiques. Dans cet ordre d'idées, la connaissance du terrain des policiers de proximité est essentielle; ce qui a conduit certains responsables de la police à intégrer dans leurs corps des policiers issus de ces minorités culturelles, et cela, avec un succès très mitigé, comme c'est le cas à Berlin, dans les quartiers à forte densité de population turque.

- d) *Déstabilisation de l'économie.* La déstabilisation du tissu économique a des conséquences sur la cohérence sociale, que tout le monde connaît. Inutile d'insister sur cet aspect souvent dramatique de nos sociétés contemporaines, sinon pour préciser que le tissu économique est non seulement précaire, mais qu'il est plus mouvant, plus volatil, ce qui provoque de véritables mutations sociales. Le changement est devenu la règle, et la stabilité, l'exception, alors que les autorités publiques, dont la police, ont été pensées et sont encore très souvent administrées pour gérer la permanence. Il y a là une contradiction, porteuse d'effets pervers sur le contrôle social. Comme le dit Chalom¹⁵, la police est "exemplaire de cette contradiction. Organisation pyramidale, elle est incapable de vivre en réseaux; administration passive, elle est incapable de transformer ses agents en acteurs; homogène et amorphe, elle consomme son énergie à gérer la docilité et le conformisme. Au fil des années, (elle) est devenue une machine improductive qui multiplie les dysfonctionnements".

Même si elle est due à un spécialiste de la police, et qui plus est, à un cadre de la police de Montréal, cette description du modèle traditionnel de la police est exagérée et force le ton dans un sens dramatique détestable. Il n'en demeure pas moins qu'elle comporte une part de vérité qu'il ne sert à rien de cacher ou de nier, ne serait-ce que par souci de fidélité envers l'institution.

Jusqu'ici, nous avons emprunté à Chalom l'inventaire des origines socioculturelles de la police de proximité. Nous en ajouterons une, de nature quelque peu différente, mais qui nous semble importante, et cela d'autant plus que les recherches sur la police croissent en quantité et en qualité. Nous aimerions signaler encore les:

- e) *Progrès des sciences sociales et financières.* Les autorités et services publics sont toujours davantage soumis aux mêmes règles, principes et méthodes que le secteur privé. A défaut de les privatiser, on leur offre, par

15. Op.cit., p. 341. Maurice Chalom: *Le policier et le citoyen. Pour une police de proximité*, Montréal, Liber, 1998, p. 87-88.

souci d'efficience et d'efficacité, l'autonomie financière et budgétaire (notion d'enveloppe budgétaire); on leur impose de respecter les méthodes managériales; on y parle des techniques de "solving-problems", etc. Ce qui implique une plus grande autonomie de décision et d'action, autonomie fondée sur une meilleure adaptation aux spécificités des situations rencontrées. Ce que les criminologues appellent la prévention situationnelle¹⁶, portera davantage de fruits dans un système de police de proximité. Dans le même ordre d'idées, on peut aller jusqu'à prétendre que la police de proximité est une alternative à la privatisation de tout ou partie des services de police. D'ailleurs, nous reviendrons plus loin sur les rapports entre la police de proximité et les agents privés de sécurité.

Voici donc survolées les causes de l'émergence de ce nouveau paradigme de contrôle social, qu'est la police de proximité. Et cette tentative de démonstration que son élaboration ne peut se faire sans une transformation profonde des structures, de l'organisation et des modes de fonctionnement de la police, donc aussi de la *culture policière*, ne doit pas faire illusion: si la police de proximité est un instrument de contrôle social, elle n'est pas une panacée de la lutte contre le crime, et elle n'est pas le seul instrument du contrôle social. S'en contenter ne suffit pas. Il faut encore deux choses:

Premièrement, définir le *champ* d'action des activités de la police de proximité; et deuxièmement, préciser le *contenu* de son action, de ses activités.

I. DÉFINITION DU CHAMP D'ACTION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

Tout d'abord, rappelons que l'institution d'une police de proximité ne signifie nullement la disparition de toute autre forme de police organisée traditionnellement, selon le modèle bureaucratique (la police judiciaire, par exemple) ou selon le modèle paramilitaire, comme la gendarmerie, soumises à la double hiérarchie bien connus des milieux spécialisés: la hiérarchie administrative, jusqu'à leurs supérieurs politiques, selon les organigrammes de l'Etat (à l'échelon supérieur, selon les cas, les ministres de la police, de l'intérieur, de l'armée); et la subordination tactique aux magistrats pénaux de l'ordre judiciaire, qui délèguent des tâches à la police dans le cadre de leurs procédure et organisation judiciaire pénales.

Face à la grande criminalité (internationale, organisée, économique, financière, abus de pouvoir, terrorisme, actes de torture, etc.), la police de proximité est désarmée et ne jouera qu'un faible rôle d'appoint (informateur, dénonciateur, régulateur, réparateur, conservateur de moyens de preuve, protecteur des témoins éventuels, etc.). Et s'il peut lui revenir de jouer un modeste rôle de police technique, notamment en contribuant à la préservation des traces et autres moyens de preuve, puisqu'elle peut être la première sur les lieux du crime, elle n'a pas à intervenir en qualité de police scientifique, dans la cadre d'investigations en vue d'élucider un cas pénal.

16. Pour une bonne définition de cette prévention, et une meilleure compréhension de ses principes et de ses effets, cf. Maurice Cusson: *Criminologie actuelle*, Paris, PUF, 1998, p. 167 ss.

Il en découle que promouvoir une police de proximité ne signifie pas la mise au rancart de certains corps de police hautement spécialisés, qui, au contraire, peuvent mieux se consacrer à leurs tâches spécifiques, comme les polices aérienne, fluviale et maritime, la police des denrées alimentaires, les brigades frontières ou celle des jeux, les groupes mobiles d'intervention antiterroriste, toutes activités qui impliquent des policiers dotés de connaissances et d'une formation technique et professionnelle toutes particulières.

La coexistence de ces deux types de structures ne devrait pas poser trop de problèmes, surtout que la police de proximité est une structure locale, tandis que les autres corps de police sont soit provinciaux, soit nationaux.

Quant à leur collaboration, disons que, sauf dans des domaines très spécifiques (lutte contre les infractions douanières, contre le crime financier, le blanchiment d'argent par exemple), l'action de la police de proximité est prioritaire en termes de prévention de la criminalité et de sauvegarde de la paix sociale, et qu'elle est subsidiaire en termes de répression (nous avons déjà insisté sur son rôle limité d'appoint dès que l'action pénale est ouverte). Bien comprise, cette distinction devrait permettre d'éviter les doubles emplois, les chevauchements et les conflits, tant positifs que négatifs, de compétence.

Plus délicate est la détermination des champs d'action respectifs de la police de proximité et des agents privés de sécurité (sociétés de surveillance, vigiles, gardes du corps, surveillants de banques, nationalisées ou non, des centrales nucléaires, mais, aussi des missions diplomatiques ou consulaires et des sièges des organisations internationales). Dans bien des cas, il peut y avoir non pas complémentarité, mais concurrence, et les moyens dont disposent les agents privés de sécurité valent souvent, parfois prévalent ceux des policiers de proximité.

Prenons le cas d'une gare ferroviaire centrale au coeur d'une grande ville, garnie d'arcades commerçantes, de banques et bureaux de change et de stations de bus et de métro. On peut y voir patrouiller des policiers de proximité, des agents de sécurité de la compagnie ferroviaire et des compagnies de métro et de bus (privées, semi-publiques ou publiques), et des surveillants et gardes engagés par les banques et les commerçants. Qui fait quoi, comment collabore-t-on et comment le public doit-il se comporter en présence de ces multiples représentants de l'ordre, tous censés le protéger? Dans le cadre de cet exposé, il est exclu de traiter toutes les facettes de cet embrouillamini et nous nous contenterons de distinguer ce qui revient à la police de proximité, et ce qui revient à l'un ou l'autre ou à plusieurs de ces autres agents de contrôle social. Tout d'abord, il est facile de savoir si l'on est en présence d'un policier de proximité ou d'un agent privé de sécurité quand on a affaire à un surveillant ou à un garde employé par un commerçant ou par une société privée. Mais qu'en est-il si l'on est confronté à ceux qui sont "affectés à la protection de sociétés d'Etat, comme les banques nationalisées ou les régies d'électricité et des services publics, comme les hôpitaux ou les aéroports"¹⁷? Et quid des fonctionnaires en charge de la sécurité des bâtiments de l'Etat (huissiers, plantons), comme le palais du Parlement ou les palais ou maisons de justice? Font-ils déjà partie de la police de proximité? Avec Cusson, nous répondrons par la négative: sont placés "sous le chapeau de la sécurité privée", tous

17. Cusson, *op.cit.*, p. 207.

ceux qui “offrent une sécurité ciblée, une protection qui profite en propre à une société déterminée”. L’agent privé assure “en réalité une sécurité particulière; elle ne couvre que les besoins du client tels qu’il les définit lui-même”¹⁸. Et Cusson de conclure c’est “l’ensemble des biens et services servant à la protection des personnes, des biens et de l’information que des spécialistes offrent à des organisations en vue de répondre à leurs besoins particuliers”¹⁹.

Insistons pour terminer sur un point: l’agent privé de sécurité est un spécialiste, alors que le policier de proximité est un généraliste du contrôle social. Après avoir, tant soit peu, déterminé les frontières du champ d’action de la police de proximité, tâchons d’en examiner le contenu.

II. CONTENU DU CHAMP D’ACTION DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

Rappelons d’abord que le policier de proximité est avant tout un agent de la paix et pas seulement un représentant des “forces de l’ordre chargé... de faire échec au crime... (qu’il) doit maintenir la paix, l’ordre et la sécurité au niveau local... dans le cadre d’un partenariat avec la communauté, en se chargeant d’ordinaire –mais pas exclusivement– de promouvoir l’ordre public et la sécurité des personnes”²⁰. Partant de ce constat, Normandeau et Leighton distinguent 12 principes directeurs de l’action de la police de proximité, que nous réprenons en résumé et dans l’ordre:

1. *L’offre faite à la population*: la police de proximité offre à la population des services de lutte contre les désordres en général, et ne se concentre pas essentiellement sur la lutte contre la criminalité.
2. *Le partenariat*²¹ *police/communauté*: la police de proximité procède par des contacts directs entre ses membres et les citoyens ou leurs représentants et non plus, comme cela se fait traditionnellement par l’intermédiaire de policiers plus spécialement chargés des relations publiques; elle peut ainsi adopter une action à court terme (“solving-problems”) et, à plus long terme, fixer des priorités d’action, avec l’accord préalable de la communauté.
3. *L’attitude pro-active*: la police de proximité n’attend plus passivement de répondre aux appels et n’effectue plus de patrouilles au hasard; elle ne traite plus chaque incident comme un dossier distinct, immédiatement refermé quand le cas est résolu. Au contraire, toute l’information est traitée en dégageant des “points névralgiques”²², exploitée au plan interne par la police, puis discutée avec le public et/ou ses représentants.

18. Cusson, *ibidem*.

19. p. 208.

20. Normandeau et Leighton, *op.cit.*, p. 53.

21. Cette idée de partenariat, ou de “partnership” est bien illustrée dans l’optique de la police de proximité, par Lode van Outrive: *La police au niveau (supra)local est plus qu’on ne pense*, in *L’Officier de police*, Revue de la Fédération royale des Commissaires de police et des Commissaires de police adjoints de Belgique, 1997, fasc. 5, p. 15 ss, 20.

22. Normandeau et Leighton, *op.cit.*, p. 54.

4. *Les tactiques diversifiées d'intervention*: la police de proximité adopte des tactiques d'intervention susceptibles à la fois d'améliorer ses contacts avec la population et de résoudre les problèmes qui lui sont soumis (double finalité), telles que le zonage, l'ilotage, les patrouilles à pied, l'ouverture de minipostes de police d'accès facile, la mise sur pied d'équipes intégrées et/ou de commissions mixtes composées de ses membres et de représentants de la communauté.
5. *La meilleure protection des cibles des désordres et de la criminalité*: La police de proximité intervient sous forme de conseils, d'incitations, lors de l'élaboration de conceptions environnementales, architecturales, urbanistiques, etc.²³
6. *Le partenariat stratégique et la répartition plus productive des tâches*: la police de proximité travaille en réseau avec les autres services, publics mais aussi privés, du contrôle social.
7. *Le traitement et la gestion interactifs de l'information*: la police de proximité procède à un échange régulier du maximum d'informations reçues, avec la communauté ou certains de ses représentants.
8. *La réduction de la peur du crime*: par sa présence et son information, la police de proximité agit auprès des victimes potentielles du crime, présentant le moindre risque statistique de victimisation, et surtout auprès des personnes âgées, permettant à ces dernières de mieux appréhender et comprendre la réalité et de mieux profiter d'un environnement sûr.
9. *L'acquisition d'une formation de généraliste*: les policiers de proximité sont aptes à traiter tous les problèmes, les plus variés, posés par le maintien de la paix publique, et se distinguent donc des policiers traditionnels (par exemple, des inspecteurs ou commissaires de police, des motards de la circulation).
10. *La décentralisation et le redéploiement des institutions, hommes et ressources*: la police de proximité est décentralisée et se redéploie au niveau du quartier, et non plus sous forme d'équipe, de corps, de brigade, c'est-à-dire des entités réunies selon les spécificités de leurs missions; ce qui permet une meilleure exploitation des moyens et ressources à disposition, compte tenu des vrais problèmes rencontrés sur le terrain.
11. *La modification de l'organisation de la police*: la police de proximité s'organise selon des modèles plus souples, plus simples, moins articulés que la police traditionnelle, "où les policiers de première ligne, c'est-à-dire ceux qui assurent véritablement les services, représentent le secteur le plus important de l'organisation"²⁴.
12. Enfin, *la double obligation de rendre des comptes*: bien sûr, la police de proximité reste soumise à l'obligation, légale et statutaire, de rendre des comptes à ses autorités de contrôle et de supervision, et cela, même si le

23. Cf. d'excellentes illustrations de coopération de la police avec ceux qui modèlent ou remodelent les villes: James K. Stewart: "Le crime, étrangleur des villes. Comment la criminalité engendre la pauvreté dans les cités", in *RICPT* 1986, p. 497 ss, notamment p. 502 ss.

24. Normandeau et Leighton, op.cit., p. 56.

contrôle hiérarchique de ce type de police est plus “soft” que celui imposé à la police traditionnelle. Mais, outre cette obligation légale, la police de proximité connaît une autre obligation de rendre des comptes, une obligation que l’on pourrait qualifier de “sociale”, en ce sens qu’elle est contrainte de rendre des comptes à la communauté elle-même, dans la cadre du dialogue permanent qu’elle entretient avec cette dernière²⁵.

En guise de conclusion: les conditions pour que fonctionne une police de proximité

Ni panacée, ni moyen exclusif de contrôle social, la police de proximité ne peut répondre aux attentes qu’elle suscite, tant dans la population, dans les milieux politiques, chez les chercheurs, qu’auprès des policiers eux-mêmes, que si un certain nombre de conditions sont remplies, dont les suivantes sont les principales :

- A) L’idée et l’institution de la police de proximité doivent être présentées, expliquées, promues, d’une part dans la population, et d’autre part au sein des autorités, et pas seulement dans les milieux de la police²⁶. Elles doivent l’être de façon à être acceptée de ses partenaires, acceptée dans toutes ses dimensions et ses conséquences, et sans arrière-pensée, et non seulement tolérée, voire subie comme un mal de plus, ou une incongruité supplémentaire. Il en va de la qualité des relations dans le cadre du partenariat qu’elles impliquent, donc de l’efficacité de l’institution, de l’entreprise.
- B) Au sein de la police de proximité elle-même, les policiers doivent non seulement accepter le changement, mais changer de mentalité et de culture d’entreprise (subculture policière), dans le cadre des nouvelles responsabilités que cela implique.
- C) Bien plus, les policiers de proximité doivent être puissamment motivés en faveur du nouveau système, ce qui implique que leur engagement dans la structure soit réellement volontaire, et non pas, par exemple, être la conséquence d’une mutation ou d’une promotion en vertu d’un plan de carrière.
- D) Cela implique une réelle revalorisation du capital humain dans la police en faveur d’activités de généralistes, au détriment des connaissances de moyens et mesures techniques et technologiques.
- E) De gros efforts doivent être consentis pour améliorer et réorienter la formation, préalable et en cours d’emploi, des policiers de proximité, en mettant l’accent sur les relations humaines et les méthodes et techniques de négociation et de médiation.

25. Cf. M. Chalom, *Le policier et le citoyen. Pour une police de proximité*, op.cit., p. 134.

26. La doctrine et les milieux spécialisés allemands insistent beaucoup sur ce point, comme s’il s’agissait de vaincre non seulement une certaine rétivité au changement, mais un certain scepticisme des policiers et de la population face à ce qu’ils considèrent comme des slogans creux ou des mots magiques. Ce dernier mot (Zauberwort) figure même dans le titre d’un chapitre d’une très sérieuse contribution sur la police communautaire de Wiebke Steffen: *Voränderung in der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung-Gemeinwesenorientierung als moderne Zielperspektive?*, in *50 Jahre polizeiliche Bildungsarbeit in Münster-Hiltrup*, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, vol. 3/4/95, Lübeck, Schmidt-Römhild, 1998, p. 107 ss, 119.

- F) Cette primauté offerte au capital humain et la relative autonomie dont disposent les policiers de proximité imposent l'adoption et le respect d'une déontologie très stricte, et cela d'autant plus que dans un tel système ouvert à la communauté, plus transparent que la police traditionnelle, la moindre bavure, la moindre liberté prise avec la déontologie sont connues du public, donc des médias, et qu'il est alors difficile, voire impossible de régler l'affaire selon la voie disciplinaire ordinairement pratiquée.
- G) Du moment que le policier de proximité agit dans un cadre de relative autonomie et qu'il dispose d'un pouvoir d'appréciation, de décision et d'action plus large qu'un policier traditionnel, il doit être doté d'un statut très clairement et très précisément défini, et ses fonctions, être revalorisées par rapport à celles d'un policier traditionnel.
- H) Confortés par un tel statut, les policiers de proximité formeront une entité dotée au plan local d'une large autonomie et les postes de quartier et équipes locales deviendront de véritables "centres de responsabilités"²⁷.
- I) En conséquence, la police de proximité connaîtra une nouvelle organisation du travail, par rapport à la police traditionnelle, en ce sens que les relations internes, davantage horizontales que verticales, nous l'avons dit, y feront disparaître le taylorisme²⁸, c'est-à-dire la parcellisation du travail, remplacé par le souci du policier nouvelle formule, de fournir à l'ensemble du système, et non seulement à ses chefs, des résultats performants, un travail bien fait.
- J) D'ailleurs, l'évaluation du travail accompli et de l'efficacité de la police de proximité et de ses agents devra être toute différente de celle des autres corps de police. Ici, ne comptent plus les statistiques (nombre d'interventions, de dénonciations, de procès-verbaux, d'amendes infligées). Bien au contraire, cette appréciation se fera surtout sur une base qualitative, et par la communauté, et par les partenaires de la police de proximité.
- K) Et pour clore cette énumération non exhaustive, je mentionnerai une dernière condition, une condition qui va de soi: la police de proximité ne peut valablement fonctionner que si elle-même et ses unités sont dotées d'affectations budgétaires suffisantes, dont elles disposeront de façon suffisamment autonome pour tenir compte des spécificités des milieux très divers dans lesquels elles devront opérer, par exemple, en milieu campagnard ou en milieu urbain, en zone favorisée ou non.

En égrenant avec moi cette liste, vous avez vu transparaître l'idée maîtresse, l'idée faîtière de la police de proximité, l'idée qui la résume le mieux, ce qui apparaît comme son slogan :

Penser globalement, mais agir localement.

27. Cf. Denise Künzi: "Changements organisationnels, formation et culture d'entreprise: une réflexion à propos du plan Pégase de la Police genevoise", in *RICPT* 1995, p. 453 ss, 457.

28. Künzi, op.cit., p. 466.

