

UNIVERSITÉ DES SCIENCES SOCIALES TOULOUSE I

# LES AUTORITÉS RESPONSABLES DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC DANS LE ROYAUME-UNI

Éléments pour une analyse politique  
du système britannique de maintien de l'ordre public

Thèse pour le Doctorat nouveau régime  
de Science Politique

Présentée et soutenue en janvier 1994

**Anne MANDEVILLE**

Membres du jury

Jean-Pierre Marichy, Professeur de Science Politique à l'Université de Toulouse I,  
Directeur de Recherche

Philippe Braud, Professeur de Science Politique à l'Université de Paris I

Paul Brennan, Professeur de Civilisation Britannique à l'Université de Caen

André Cabanis, Professeur d'Histoire du Droit à l'Université de Toulouse I

Martin Edmonds, Professeur de Science Politique à l'Université de Lancaster

Clive Emsley, Professeur d'Histoire à l'Open University

Jacques Leruez, Directeur de Recherche au Centre d'Études et de Recherches  
Internationales de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

Jean-Louis Loubet del Bayle, Professeur de Science Politique à l'Université de  
Toulouse 1







L'Université n'entend ni approuver, ni désapprouver  
les opinions particulières du candidat



A mon Père, le Professeur Lucien Mandeville,

Sans qui rien n'eût été.



A Daniel,

The centre that holds

A ma Mère,

Pour l'amour et le soutien, toujours renouvelés



A Laure et Bernard

A mes grand-mères.



## Remerciements

Mes remerciements iront en premier lieu au Professeur Jean-Pierre Marichy, qui a guidé mes premiers pas à l'Université, et avec qui s'est construite ma carrière universitaire. Après avoir accepté de diriger cette thèse, il m'a toujours manifesté un grand soutien, tant intellectuel que moral, au cours de ces longues années de recherches dans un domaine à la complexité parfois décourageante.

Le Professeur Martin Edmonds, Directeur du Centre d'Analyse de la Défense et de la Sécurité de l'Université de Lancaster et titulaire de la Chaire de Défense de cette même université, m'a guidée dans le monde britannique des études de défense et de sécurité. C'est également lui qui m'a initiée aux réalités politiques britanniques. Je me souviens aussi avec émotion combien j'ai reçu d'Eve, son épouse, et de lui-même, un accueil chaleureux, et pour tout dire, familial, toujours renouvelé au cours de mes nombreux déplacements en Grande-Bretagne. Qu'ils trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Je voudrais aussi remercier tout particulièrement le Professeur Paul Brennan, directeur du Centre Universitaire d'Études Irlandaises de la Sorbonne. Je n'oublierai jamais qu'il m'a immédiatement fait confiance, dès le début de ma carrière universitaire, en m'admettant au sein de son équipe de recherche. C'est grâce au soutien de cette équipe qu'une grande partie des recherches qui constituent le fondement scientifique de cette thèse a pu être faite. Je tiens à en remercier ici tous les membres, Richard Deutsch, Elisabeth Gaudin, Maurice Goldring et Catherine Maignant ; j'ai toujours trouvé très stimulants les échanges intellectuels avec eux, que cela soit au cours des réunions du groupe de recherche ou à l'occasion des nombreux colloques ou journées de recherche organisés par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises.

C'est grâce au Professeur John Money, membre du Département de Sciences Sociales de l'Université de Strathclyde, que j'ai pu me familiariser avec l'univers de la Police Écossaise. J'ai retiré des nombreuses discussions avec lui un profond enrichissement. Ses conseils et ses contacts m'ont été très précieux, et je voudrais le remercier ici, ainsi que Stella, son épouse, pour une hospitalité sans failles à Glasgow.

Keith Jeffery, Professeur au Département d'Histoire de l'University of Ulster à Jordanstown, m'a introduite aussi bien auprès des acteurs de système de sécurité que parmi les spécialistes universitaires du conflit nord-irlandais. Avec sa femme Sally, ils m'ont ouvert généreusement la porte de leur maison, et je les en remercie profondément.

Mes remerciements iront également pour leur apport intellectuel au Professeur Clive Emsley, Professeur d'Histoire à l'Open University, à Jacques Leruez, Directeur de Recherches au Centre d'Études et de Recherches Internationales de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, à Peter Waddington, Directeur du Département d'Études Criminelles de l'Université de Reading, à Claude Journès,

Professeur de Science Politique à l'Institut d'Études Politiques de Lyon, à John Benyon, Directeur du Centre for the Study of Public Order de l'Université de Leicester, à Paul Arthur, Professeur de Science Politique à l'Université de Queen's Belfast, et Richard Mapstone, Professeur de Science Politique à l'Université de l'Ulster.

Je n'oublierai pas les membres de l'équipe du CERSA, dont l'amitié mais aussi les stimulantes contributions au cours d'années de réflexion en commun ont été particulièrement précieuses pour la progression de mon travail. Je voudrais citer ici Bernard Labatut, Jean-Louis Maurin, Thierry Arlandis, Hélène Bontemps, Audrey Darell et Pascale Combelles. Je les remercie tous avec émotion.

Comment ne pas nommer ici le Colonel Mark Rollo-Walker, du *2<sup>nd</sup> Battalion, The Light Infantry* des Forces Armées de Sa Majesté. C'est en grande partie avec son aide que j'ai pu me familiariser au fil des années à la fois avec le monde des militaires de terrain et celui des autorités militaires. Il n'a en effet jamais ménagé son énergie quand il s'est agi non seulement de m'accueillir sur le terrain dans les endroits les plus variés de l'organisation militaire, tout particulièrement en Irlande du Nord, mais aussi de m'ouvrir les portes de cette institution qui peut se montrer particulièrement hermétique, surtout dans le domaine de ses activités de « maintien de l'ordre ».

Je dois mentionner encore deux autres membres des Forces Armées britanniques, à savoir le Colonel Nicolas Adams, des *Royal Green Jackets*, ancien commandant de l'*Officer Training Corps* de l'Université de Cambridge, et le Colonel Nigel Haynes, de la *Light Infantry*, un temps directeur des études au *Staff College* de Camberley.

Que trouvent ici l'expression de ma gratitude tous les militaires qui de près ou de loin ont contribué à ma connaissance de l'action de l'Armée en Irlande du Nord. Je pense ici particulièrement aux membres des différents régiments britanniques professionnels opérant dans cette province, mais aussi à ceux de l'institution controversée qu'a toujours constitué l'*Ulster Defence Regiment*, qui fait aujourd'hui partie du passé.

Mes remerciements iront aussi à tous les « acteurs » policiers, qui ont toujours témoigné, où que je sois allée, un intérêt manifeste pour ma démarche et mon sujet d'étude, et qui ont à plusieurs occasions déployé des efforts importants pour me donner accès aux éléments nécessaires, et surtout pour me faire approcher au plus près la réalité des opérations de terrain. La fréquentation de ces acteurs m'a montré que l'idée encore répandue parmi certains sociologues selon laquelle la Police serait encore à la fois inapprochable, et méprisante vis-à-vis du travail universitaire, est une idée fausse, au moins en tous cas dans les pays démocratiques.

S'il m'est impossible de citer tous les policiers que j'ai rencontrés, je veux néanmoins saluer ici tout particulièrement Sir Peter Imbert, *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, pour avoir personnellement autorisé ma visite à *Scotland*

*Yard*, mais aussi le *Chief Inspector* Alec Ross, chargé de l'étude de la sécurité de *Scotland Yard*, et le *Chief Inspector* Pat Cassidy, chargé des opérations de maintien de l'ordre à *Scotland Yard*, pour avoir organisé cette visite et m'avoir guidée à l'intérieur de cette vaste organisation qu'est la *Metropolitan Police*, à laquelle ils appartiennent tous deux ; tous les membres de la TO20 (*Public Order Branch*) de *New Scotland Yard* ; les officiers de Police du *Scottish Police Staff College* de Tulliallan, et particulièrement le Commandant David Allan, de la Police de Strathclyde, le *Chief Inspector* Ian Cowden, et le Sergent Gavin Barry, tous deux de la Police de Lothian and Borders. Je n'aurai garde d'oublier le *Chief Superintendent* Robert Patterson, grâce auquel j'ai pu observer le professionnalisme de la Police écossaise dans le domaine du football, l'Assistant *Chief constable* John Dickson, de la Police de Strathclyde, le *Superintendent* Mark Jordan, de la Police du Sussex, ainsi que le *Chief Superintendent* Walter Elder, de la *Greater Manchester Police*.

Je veux également remercier spécialement David Belfall, du *Home Office*, Carole Willis, research officer à la *Research and Planning Unit* du *Home Office*, Ian Sloan, du *Northern Ireland Office*, et Jane Binstead, du Ministère de la Défense britannique, ainsi que le *Chief Inspector* Brian Rowe, directeur de l'entraînement de la *Hounslow Police Training School*, pour leur coopération.



## Avertissement

Nous voudrions donner ici un certain nombre de précisions relatives à l'utilisation de la langue anglaise.

Toutes les traductions d'ouvrages ou de documents en anglais sont les nôtres, sauf expressément mentionné.

Nous avons dans certains cas laissé dans le texte l'expression ou le mot en anglais, la traduction n'ayant pas de signification, surtout pour des noms d'organes ou de documents. Exemple : *Anglo-Irish Agreement*, *Royal Ulster Constabulary*.

Nous avons dans d'autres cas utilisé indifféremment le mot ou l'expression en anglais ou sa traduction française. Exemple : *Home Office* / Ministère de l'Intérieur.



## Principaux sigles utilisés

ACPO	Association of Chief Police Officers
ADRIC	Auxiliary Division of the Royal Ulster Constabulary
BTP	British Transport Police
CEGB	Central Electricity Generating Board
CID	Criminal Investigations Department
CPTA	Cinque Ports Training Area
DMSU	Divisional Mobile Support Units
FIO	Football Intelligence Officer
GLC	Greater London Council
GOC	General Officer Commanding the Armed Forces
HMI	Her Majesty's Inspector
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
HMSO	Her Majesty's Stationery Office
HO	Home Office
IHESI	Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure
IRA	Irish Republican Army
JNCC	Joint Negotiating and Consultative Committee
MACC	Mutual Aid Coordinating Centre
MACC	Military Aid to the Civil Community
MACM	Military Aid to the Civil Ministries
MACP	Military Aid to the Civil Power
M15	Military Intelligence 5
M16	Military Intelligence 6
MOD	Ministry of Defence
NCB	National Coal Board
NCCL	National Council of Civil Liberties
NCIS	National Criminal Intelligence Service
NDIU	National Drugs Intelligence Unit
NFIU	National Football Intelligence Unit
NHS	National Health Service
NICRA	Northern Ireland Civil Rights Association
NIS	National Intelligence Service
NRC	National Reporting Centre
NUM	National Union of Miners
PACE	Police and Criminal Evidence Act
PSU	Police Support Unit
RIC	Royal Irish Constabulary

RUC	Royal Ulster Constabulary
RCS	Regional Crime Squads
SAS	Special Air Service
SDP	Social Democratic Party
SIS	Secret Intelligence Service
SRDB	Scientific Research Development Branch (Home Office)
TSG	Territorial Support Groups
UDA	Ulster Defence Association
UDR	Ulster Defence Regiment
USC	Ulster Special Constabulary
UVF	Ulster Volunteer Force





« The Reason and End,  
and for which all Government was at first appointed  
was to prevent Disorder and Confusion among the People ;  
that is, in few words,  
to prevent Mobs and Rabbles in the World ».

Daniel Defoe, préface à l'Hymn to the Mob.



# INTRODUCTION

« L'existence banale de l'ordre ne veut pas dire  
qu'il soit en quelque sorte « naturel »  
Le problème est d'expliquer son maintien »

Talcott Parsons, « Order as a sociological problem »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Talcott Parsons, « Order as a sociological problem », in P. Kutz, ed., *The Concept of Order*, University of Washington Press, Washington, 1968, p. 374 ; cité par Jean Padioleau, in *L'Ordre social*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1986, p. 22.



Depuis plusieurs années, nous avons entrepris l'étude d'un ensemble de phénomènes sociaux qu'on désigne en France par l'expression de « maintien de l'ordre » et dans le Royaume-Uni par celle de *law and order*, ceci pour nous en tenir à ces deux sociétés globales et à leurs systèmes politiques, qui constituent les deux grands « modèles » traditionnellement opposés, particulièrement dans le domaine du maintien de l'ordre et de la police<sup>2</sup>.

Dans la perspective de l'établissement d'une théorie générale, nous avons choisi dans un premier temps de procéder à une étude de cas, et de nous intéresser plus particulièrement à l'étude des éléments fondamentaux du système de maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni, à savoir l'ensemble complexe des autorités et des forces responsables de la fonction de maintien de l'ordre public dans cet espace politique.

Compte tenu de l'ampleur des phénomènes à étudier dans la dimension historique, spatiale (le Royaume-Uni englobe plusieurs espaces politiques où prennent place des phénomènes de maintien de l'ordre), et contemporaine ; compte tenu également des travaux que nous avons consacrés par ailleurs au système de forces, nous avons décidé de nous intéresser plus particulièrement à la structure des autorités responsables du maintien de l'ordre.

Décrire, au moins, dans la durée comme dans l'actualité, les différentes autorités qui prennent part aux processus de maintien de l'ordre (décisions et politiques), dans le Royaume-Uni ; expliquer, au mieux, cette structure comme un reflet de la structure du système politique britannique, tels sont les objectifs que nous nous sommes fixés.

Cette entreprise est liée à deux hypothèses :

- la première est celle de la **possibilité de l'identification théorique du phénomène de maintien de l'ordre dans le champ politique**. Cette identification

---

<sup>2</sup> Jean-Claude Monet parle d'« opposition canonique » entre le modèle anglais et le modèle français de police (*in* « Le système de police français : un modèle à revisiter », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (novembre 1991-janvier 1992), p. 44). Il montre bien que cette opposition, très ancienne, est le fait non seulement de la société, (dans laquelle on retrouve chez les Anglais une conception du modèle français comme un modèle « à éviter » (J C Monet, p. 43)), mais aussi des chercheurs en sciences sociales : selon lui, « l'idée selon laquelle il existerait une opposition radicale de part et d'autre de la Manche en matière de Police va acquérir une légitimation scientifique à travers un certain nombre de travaux comparatifs, et devenir un lieu commun de la recherche anglo-saxonne » (p. 45). Voir Raymond Fosdick, *European Police Systems*, Patterson Smith, Montclair, N.J., 1969 (1<sup>ère</sup> ed. 1915), David Bayley, « The Police and Political Development in Europe », *in* Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975), N Fawler, *After the riots : the Police in Europe*, Davis Poynter, London, 1979, D Regan, *Police Status and Accountability : a comparison of the British, French, and West German Models*, rapport présenté au colloque de l'European Consortium for Political Research, Salzbourg, 1984 ; voir aussi R. D. Hunter, « Three models of *policing* », *in Police Studies*, vol. 13 (1990), n° 3, pp. 118-124. On peut aussi lire le classique de Brian Chapman, *Police State*, Macmillan & co, 2<sup>nd</sup> edition, 1971.

théorique est fondamentale pour justifier sa prise en compte dans une analyse de science politique. On est *a priori* tenté de classer le maintien de l'ordre comme faisant partie intégrante du Politique. On pense notamment à la fonction de régulation : comment en effet ne pas reconnaître avec Lucy Mair qu'« il n'existe aucune société dans laquelle les règles soient automatiquement respectées »<sup>3</sup>, ce qui suppose implicitement l'existence d'un processus et de structures de maintien de l'ordre. Il est cependant nécessaire de déterminer leur place particulière au sein du champ de l'analyse politique (si l'on entend par là celui de la reconstruction théorique des manifestations du phénomène politique). À cet égard s'impose une exploration du maintien de l'ordre en tant que concept et en tant que réalité.

- la seconde hypothèse est celle de **l'existence d'une spécificité des manifestations du phénomène de maintien de l'ordre selon les systèmes politiques**, ce qui justifierait ainsi à la fois une approche dans le cadre d'une société globale (en l'occurrence le Royaume-Uni) et une démarche comparative. Cette seconde hypothèse s'appuie d'une part sur un examen très général des résultats de l'analyse politique comparée (au sens que les anglo-saxons donnent à la sous-discipline de *comparative politics*), et d'autre part sur une simple observation de la vie sociale.

L'analyse comparée des systèmes politiques<sup>4</sup> fait en effet ressortir à la fois l'existence de structures et processus caractéristiques des systèmes politiques en tant que tels, ainsi que les profondes différences qui caractérisent ces mêmes structures et processus dans chaque système politique. C'est le cas par exemple du système de production des normes. Tout système politique possède en effet un mécanisme de production des normes ; mais ce mécanisme peut varier énormément selon les systèmes politiques. Jean-Claude Monet, dans les pas du grand sociologue américain de la police David Bayley<sup>5</sup>, exprime parfaitement cette réalité à propos d'un autre exemple, celui des « systèmes policiers ». Il remarque ainsi que « ce sont (les) modes particuliers d'émergence et de développement de l'État qui rendent compte, pour l'essentiel, des différences que l'on constate aujourd'hui d'un

---

<sup>3</sup> Lucy Mair, *Primitive Government*, Harmondsworth, Pelican Books, 1962, citée par Georges Balandier, in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de Science Politique*, Tome I, PUF, Paris, 1986, p. 313.

<sup>4</sup> Voir notamment Gabriel Almond & Gerard Powell, *Comparative Politics*, Little Brown, Boston, Mass., 1966 ; Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, Weidenfeld, London, 1969 ; Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Armand Colin, Paris, 1951. Voir aussi les ouvrages de Samuel Finer, *Comparative Government*, Penguin Books, Harmondsworth, 1975, et *The Man on Horseback*, Penguin Books, Harmondsworth, 1976 ; Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Éditions Grasset et Fasquelle, Paris, 1979. Plus récemment, Bertrand Badie et Guy Hermet, *Politique Comparée*, Thémis PUF, Paris, 1989, et Yves Mény, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris, 1993.

<sup>5</sup> David Bayley a été l'un des premiers à définir un certain nombre de variables susceptibles de servir à une étude comparative des systèmes de police, dans son analyse pionnière des liens entre le développement des systèmes policiers européens de l'Ouest et le développement de leurs systèmes politiques (voir son tableau in David Bayley, « The Police and Political Development in Europe », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, p. 379).

système policier à l'autre ; c'est la nature fondamentalement identique du "mandat" confié à la police qui explique les similitudes »<sup>6</sup>.

Le célèbre John Alderson, ancien chef de la police du Devon et de la Cornouailles du Royaume-Uni, dit à peu près la même chose en parlant, également à propos de la police, de l'existence de « variations de style » : il explique notamment que ceux-ci « varieront en fonction des systèmes culturels, religieux, juridiques, sociaux, et politiques »<sup>7</sup>.

Les trois exemples concrets suivants, extraits de commentaires sur des opérations de maintien de l'ordre menées respectivement en France et au Royaume-Uni, sont révélateurs de ces variations, et peuvent motiver, à notre avis, la position de cette problématique de « spécificité » dans le domaine du maintien de l'ordre public. Ces exemples concernent les rapports entre le gouvernement et les forces de l'ordre en matière de prise de décision opérationnelle.

En France, comme l'indique Dominique Montjardet, « dans la conception générale du maintien de l'ordre, il existe, en droit, une dualité capitale entre l'autorité civile et le commandement de la Force publique quand celle-ci agit en unités constituées, qu'elles soient civiles ou militaires. Cette dualité se traduit par un partage des attributions et des responsabilités : à l'autorité civile (...) le soin de décider les mesures nécessaires et d'en contrôler l'application ; au commandant de la force publique (i.e. commandant d'une CRS ou d'un escadron de gendarmerie mobile) la charge d'exécuter ces mesures en actionnant les effectifs à la tête desquels il est placé »<sup>8</sup>. Dominique Montjardet illustre cette dualité et l'importance de l'autorité politique dans le dispositif du maintien de l'ordre avec le problème de la décision d'autoriser ou d'interdire une manifestation. Il fait remarquer qu'en France, cette décision peut remonter au plus haut niveau de l'État et cite à ce propos le préfet Grimaud dans son récit sur les événements de Mai 1968 : « Monsieur Grimaud donne un bon exemple de ce dernier cas avec le récit de l'autorisation finalement accordée au défilé vers Charléty le 27 Mai 1968 après de longues négociations entre lui-même, le ministre de l'Intérieur, le premier ministre et le chef de l'État, ce dernier assortissant son accord, visiblement donné à contrecœur, d'instructions précises allant jusqu'à prescrire le mode de dispersion du meeting »<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Jean-Claude Monet, « le système de police français : un modèle à revisiter », in *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°7, (nov. 91-janv. 92 ), p. 59.

<sup>7</sup> John Alderson, *Policing freedom*, McDonald & Evans, Plymouth, 1979, p. 35.

Ceci l'amène à développer une sorte de typologie des différents « styles » de police, qu'il distingue ainsi :

- police informelle (contrôle social) ;
- police passive (police non active, sauf en cas de désordre très grave) ;
- police punitive (application de peines très sévères pour l'exemplarité et la dissuasion) ;
- police préventive (la forme « supérieure » de police, qui se manifeste par « l'ilotage permanent et systématique »).

<sup>8</sup> Dominique Montjardet, *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre*, rapport présenté dans le cadre du Congrès national de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 Octobre 1988, p. 5.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 2. Ce qui contredit la théorie officielle de la dualité entre autorité civile et commandement sur le terrain.

Cette « conception » des rapports entre les autorités étatiques et les forces de l'ordre est à l'opposé de la conception britannique, comme nous allons le voir dans les exemples suivants : citons une déclaration de 1987 du chef de la police du Warwickshire, M. Peter Joslin, selon laquelle « il n'entre pas dans les attributions du ministre de l'Intérieur de s'occuper de la façon dont la police déploie son personnel dans une situation de maintien de l'ordre »<sup>10</sup>. Dans le même ordre d'idées, le Premier Ministre de l'époque, Madame Margaret Thatcher, interpellée par le *Leader* de l'Opposition en 1987 sur le comportement d'un service de police lors d'un *raid*, lui faisait cette réponse imparable : « le jour où le gouvernement dirigera la police sera le jour où l'État de Droit aura cessé d'exister dans ce pays et la liberté avec lui »<sup>11</sup>. Madame Thatcher s'inscrivait ce faisant dans la grande tradition parlementaire anglaise en la matière<sup>12</sup>.

La constatation des variations des manifestations « concrètes » du maintien de l'ordre selon les systèmes politiques peut résulter d'autre part de l'observation, même non « scientifique », de l'actualité. C'est ainsi que, comme beaucoup de phénomènes socio-politiques, le maintien de l'ordre consiste pour la plupart de nos contemporains en une juxtaposition d'images qui paraissent très différentes. Ces images contrastées, même simplistes, nous interpellent, et justifient à elles seules l'analyse comparée. En ce qui concerne le Royaume-Uni par exemple, deux images ne laissent pas de s'imposer à l'esprit : les patrouilles militaires dans les rues de Belfast d'une part, et les *Bobbies* armés de couvercles de poubelles dans celles de Londres au cours d'émeutes mémorables<sup>13</sup> d'autre part. Ces images semblent contraster singulièrement avec celles des épaisses et menaçantes rangées de CRS massées silencieusement devant des manifestants vociférants, qui sont familières au téléspectateur français. Encore « différentes », les images des « opérations de maintien de l'ordre » sur la place Tien An Men de Pékin en Chine populaire en 1989, ou plus récemment, celles des émeutes de mai 1992 à Los Angeles aux États-Unis, accompagnées d'une prise de conscience de la perte quasi-totale de contrôle des événements par les services de police locaux à cette occasion.

Ces images, et ce que l'on perçoit des divers « environnements » dans lesquels elles s'insèrent, - à travers notamment des tentatives d'explication du phénomène qui suivent évidemment tout événement social de grande ampleur, en particulier dans nos sociétés démocratiques profondément « médiatisées »- ne peuvent que souligner aux yeux de l'observateur attentif l'évidence des rapports du maintien de l'ordre avec les grandes structures (ou fractures) socio-politiques des systèmes considérés : les rapports du maintien de l'ordre avec les grands faits sociaux que sont la religion, les divisions ethniques, le pouvoir... sont aujourd'hui de

---

<sup>10</sup> *Police Review*, 3 Avril 1987, p. 669.

<sup>11</sup> *The Guardian*, « We do not order police », 4 Février 1987, p. 6.

<sup>12</sup> Voir *infra* notre étude des racines historiques de l'autorité de maintien de l'ordre public (Première partie).

<sup>13</sup> Notamment lors du « Notting Hill Carnival » de 1976, et des émeutes de Brixton de 1981.

l'ordre de la banalité, même si précisément la récitation de ces « lieux communs » masque la plupart du temps la réalité d'une ignorance totale de leurs tenants et aboutissants.

Nous faisons donc l'hypothèse qu'il est possible de dégager à travers une étude de cas, celle du Royaume-Uni, un *pattern*<sup>14</sup> des dimensions de ce phénomène qu'est le maintien de l'ordre public, et que le *pattern* ainsi dégagé doit se révéler fondamentalement lié aux caractéristiques du système politique étudié. En conséquence, il pourrait être ainsi démontré que l'examen de la configuration du phénomène socio-politique qu'est le maintien de l'ordre, et notamment ce que nous analyserons comme le **système de maintien de l'ordre public**, peut et doit constituer l'un des éléments fondamentaux d'une analyse comparée des systèmes politiques.

Le succès de notre démarche impose tout d'abord une clarification du concept de maintien de l'ordre. En effet, si celui-ci désigne une réalité qui semble connue, sa définition, et surtout son identification théorique, s'avèrent, elles, problématiques.

L'expression de « maintien de l'ordre » fait partie du vocabulaire courant ; elle désigne généralement une réalité sociale qui s'impose à notre conscience d'êtres humains, et aussi de citoyens : à quoi pense un Français aujourd'hui quand on lui parle de maintien de l'ordre ? A « Mai 68 »<sup>15</sup>, aux manifestations paysannes, aux manifestations étudiantes, mais aussi, selon certains, « à l'image d'un homme large au visage épais, casqué et botté, maniant une grosse trique ou une lourde crosse »<sup>16</sup>. Pour les Français qui possèdent une mémoire historique relative, le maintien de l'ordre doit aussi évoquer des épisodes aussi marquants que ceux du 6 février 1934, ou de Fourmies<sup>17</sup>, que l'on peut à certains égards analyser comme des « tournants » de la conception du maintien de l'ordre public en France ; les « commémorations » modernes ont également rappelé à l'opinion publique certaines des innombrables « journées » de l'époque de la « Grande Révolution »<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> On reproduira ici les définitions que propose Madeleine Grawitz dans le *Lexique des Sciences Sociales*, Dalloz, Paris, 1991 : « *pattern* : patron, structure, modèle ; forme typique d'activité stéréotypée, type de comportement que le milieu social impose à ses membres, et dont la classification constitue une typologie culturelle ». Le concept parsonien de « *pattern* variable » nous paraît bien convenir à la réalité étudiée : « une orientation caractérisant une culture ». Par exemple : « permissivité ou autorité, intérêt collectif ou privé », etc.

<sup>15</sup> Enquête informelle de l'auteur auprès d'étudiants.

<sup>16</sup> Georges Carrot, *Le maintien de l'ordre en France*, thèse pour le Doctorat d'Histoire, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 1984, p. III.

<sup>17</sup> Un téléfilm a évoqué cet épisode sanglant du maintien de l'ordre français : voir *Catherine Courage*, diffusé par TF1 le 1<sup>er</sup> Septembre 1993 (1<sup>er</sup> épisode), adapté par Béatrice Rubinstein du roman de Jacques Duquesne, *Catherine Courage, la fille de Maria Vandamme*. On peut aussi trouver le compte-rendu de ce tragique épisode dans la thèse de Georges Carrot, *op. cit.* tome II, pp. 671-672.

<sup>18</sup> Voir notamment Maurice Serin (ancien colonel de la force publique), *Une révolution avec une étude sur la guerre de rues*, Imprimerie artistique, Lavaur, 1945.

Pour des Britanniques, ce mot de maintien de l'ordre évoque le spectre permanent du « problème irlandais », mais aussi les grandes « grèves des mineurs », les émeutes ethniques. En France, mais aussi en Grande-Bretagne, en Europe, aux États-Unis, au Japon, etc. toute « manifestation » publique d'ampleur raisonnable donne lieu à ce que l'on appelle des « opérations » de maintien de l'ordre ; une simple arithmétique donne une idée de l'importance du phénomène. En Algérie se sont déroulées entre 1954 et 1962 ce qui a été officiellement qualifié d'« opérations de maintien de l'ordre » (mais l'opinion publique et le sens commun emploient l'expression de « guerre d'Algérie ») ; et bien que ces événements n'aient pas été vécus par toute la population française d'aujourd'hui, les images en sont pourtant enfouies dans toutes les têtes. Les « citoyens du monde » que nous sommes aujourd'hui ne peuvent pas non plus oublier les émeutes de Soweto, la place Tien An Men, plus récemment les émeutes de Los Angeles... ; encore plus près de nous, les heurts du 1<sup>er</sup> mai 1993 à Moscou ont démasqué la vulnérabilité d'un espace politique que beaucoup ont longtemps cru prémuni contre les affrontements intérieurs.

Le « maintien de l'ordre » évoque donc des événements, des images, voire des drames ou des fantasmes de la vie sociale et collective. Il est d'autre part profondément lié à la vie politique d'une société.

Le problème qui se pose, cependant, à l'évocation de toutes ces images, est celui de la qualification du phénomène. Qu'est-ce en effet que le maintien de l'ordre proprement dit ? Est-ce une action ? Est-ce le fait de prévoir, ou de s'organiser ? Est-ce un ensemble de forces, une organisation ? Le maintien de l'ordre « existe (ainsi) de façon certaine sans imposer à l'évidence ni l'homogénéité de toutes ses manifestations, ni la spécificité de son être »<sup>19</sup>.

Il nous a ainsi paru nécessaire de procéder à une sorte de phénoménologie<sup>20</sup> du maintien de l'ordre, afin, comme le dit Étienne Picard à propos de la police, de « chercher, derrière l'existence de la notion, telle qu'elle se présente sous ses divers aspects, à découvrir son essence »<sup>21</sup>. On doit ainsi observer le maintien de l'ordre en tant que phénomène concret, mais aussi doctrinal, c'est-à-dire la façon dont il se présente comme objet de science sociale.

Si l'on fait appel à l'étymologie et que l'on procède au plus près à l'examen des termes, on trouve « maintenir » et « l'ordre ». Maintenir : « entretenir, tenir, garder, défendre », lit-on dans le dictionnaire Robert<sup>22</sup> ; « Maintenir l'ordre, la paix » ; « L'ordre » renvoie à « organisation sociale »<sup>23</sup>. L'apparition dans le

---

<sup>19</sup> Étienne Picard emploie cette expression à propos de l'existence de la notion de police en Droit administratif français : voir de cet auteur *La notion de police administrative*, LGDJ, Paris, 1984, T. 2, p. 455.

<sup>20</sup> Par analogie lointaine avec la démarche phénoménologique, au sens seulement où celle-ci se propose de découvrir les essences par simple description des phénomènes, sans construction conceptuelle préalable.

<sup>21</sup> Picard, *op. cit.*, p. 49.

<sup>22</sup> *Le Petit Robert*, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 1992, article « Maintenir ».

<sup>23</sup> *Ibidem*. Voir article « Ordre ».

vocabulaire français de ce sens du mot daterait de 1762, selon le même dictionnaire. On y parle d'« ordre social, économique et politique ». On peut « ébranler, renverser l'ordre établi. Troubler l'ordre public, la sécurité publique, le bon fonctionnement des services publics. Contrevenir à des dispositions d'ordre public (qui s'imposent à la société) ». On lit encore : « spécialement : stabilité sociale, respect de la société établie... Maintenir, faire régner l'ordre. Rétablir l'ordre » ; « Le service d'ordre, les forces de l'ordre, les gardiens de l'ordre sont chargés de réprimer une émeute, une insurrection »<sup>24</sup>.

Le maintien de l'ordre serait donc l'acte ou les actes en vue de faire respecter, défendre, voire rétablir l'état de cette « organisation sociale » que l'on tente de spécifier en parlant de « stabilité sociale », de « société établie », de « sécurité publique » ; organisation sociale qui *a contrario* serait menacée par une « émeute », ou une « insurrection »... Cet examen des termes nous renvoie bien entendu à d'autres définitions, mais il nous permet cependant de tenter d'évaluer les éléments fondamentaux qui constituent et caractérisent notre objet d'étude :

- le maintien de l'ordre existe dans le cadre d'une définition de l'ordre social et donc de son interprétation ;
- il ne se réduit pas cependant à la seule interprétation de cet ordre : il est **action**. Il s'incarne ainsi dans **une série de pratiques par des acteurs qui imposent le respect de cet ordre**. Cette idée d'imposition nous introduit dans un domaine spécifique qui est celui de la coercition.

Ces éléments fondamentaux nous font saisir de façon aiguë le caractère essentiellement fluctuant et insaisissable du maintien de l'ordre : ils soulignent en effet la profonde dualité de ce phénomène social qui est à la fois parfaitement abstrait et absolument concret. Ces deux aspects se retrouvent dans les deux dimensions fondamentales du maintien de l'ordre : une dimension idéo-logique, celle de la définition de l'ordre à défendre ou à faire respecter, et la dimension des « pratiques » et de leurs acteurs, dimension que nous découvrirons multiforme. Ainsi que l'écrivait le Commissaire Berlioz, « l'ordre public, ce n'est que le point d'équilibre entre le désordre supportable et l'ordre indispensable. (...) Depuis Aristote, la plupart des philosophes et des moralistes ont disserté sur cette distinction entre liberté individuelle et liberté collective. Le drame est que pour un responsable de l'ordre public, quel que soit son niveau, la limite de l'une ou de l'autre n'est pas une spéculation intellectuelle éthérée, mais une réalité concrète et palpable »<sup>25</sup>.

La constatation de ce caractère fluctuant et insaisissable de ce phénomène nous amène à nous poser une question préliminaire : **le maintien de l'ordre peut-il**

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Commissaire Jean-Marc Berlioz, « Les manifestations », in *Revue de la Police Nationale*, n° 126 (décembre 1987), p. 5.

**constituer un objet d'étude ?** En effet, bien que cette première reconnaissance intuitive nous permette d'établir avec certitude l'existence du maintien de l'ordre en tant que « fait social »<sup>26</sup>, cette constatation n'en assure pas pour autant son existence en tant qu'**objet socialement identifiable** et donc objet d'étude scientifique. Car ce qui frappe, c'est l'apparente incompatibilité des différents niveaux d'analyse ou d'appréhension possible de ce fait social : comment réconcilier le niveau abstrait, quasiment philosophique, avec le niveau concret, celui des faits ? Comment réunir l'étude des fondements philosophiques et politiques de l'équilibre entre ordre et liberté, ou ordre et désordre, avec celle de problèmes qui peuvent paraître plus terre à terre, à savoir les caractéristiques de l'équipement des forces de police, ou bien la façon dont, à tel moment, dans telle société, on a dispersé une manifestation ?

On comprend ainsi que l'expression de « maintien de l'ordre » soit particulièrement opaque du point de vue des sciences sociales. Même si la connaissance spontanée permet d'en saisir l'existence, il n'y a pas, à notre connaissance, de définition unitaire et universellement reconnue ou acceptée, du maintien de l'ordre en tant que phénomène social, si tant est par ailleurs que cela constitue une des préoccupations des spécialistes de sciences sociales.

Ainsi J Cappelletti résume-t-il sans doute un sentiment général parmi les spécialistes lorsqu'il écrit que « le maintien de l'ordre est une notion très peu maniable, dont il est difficile de fixer les limites »<sup>27</sup>. Dans le même esprit, les auteurs de l'article « Les forces de maintien de l'ordre en France » écrivaient qu'« en ce qui concerne la notion de maintien de l'ordre, on a déjà noté que ce terme est ambigu et équivoque car il recouvre des réalités fort différentes, bien que difficiles à distinguer les unes des autres »<sup>28</sup>. Ces auteurs situent néanmoins implicitement le maintien de l'ordre dans le domaine de l'action sociale, et cette action est celle des forces de l'ordre.

Jean-Paul Brodeur quant à lui, en faisant un bilan des « tendances de la recherche » sur la Police, en 1984, remarquait que selon l'opinion dominante en sociologie de la police, « le mandat de la police résiderait dans le maintien de l'ordre, cette dernière notion étant malheureusement entendue dans un sens assez diffus »<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Au sens Durkheimien du terme. Durkheim définit ainsi, rappelons-le, le fait social : « Est fait social toute manière de faire, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure ; ou bien encore, qui est générale dans l'étendue d'une société tout en ayant une existence propre, indépendante de ses manifestations individuelles » (Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, collection Quadrige, PUF, Paris, 1986, p. 14).

<sup>27</sup> J Cappelletti, « La police et la contestation publique en Grande-Bretagne 1980-1987 », in *Déviance et Société*, 1989, vol.13, n° 1, p. 35.

<sup>28</sup> Lucien Mandeville, Jean-Louis Loubet del Bayle et Alain Picard, « Les forces de maintien de l'ordre en France », *Défense Nationale*, Juillet 1977, pp. 59 et s.

<sup>29</sup> Jean-Paul Brodeur, « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, 1984, XVII, n° 1. Reproduit par *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 6 (Août-Octobre 1991), p. 312.

Si l'on essaie donc de dégager quel est le regard que les spécialistes des sciences sociales ont jusqu'ici porté sur le phénomène, on le trouve essentiellement qualifié en tant que fonction sociale, ou encore fonction de l'État (cette dernière qualification étant plutôt le fait des juristes et des politologues). C'est une conclusion que nous tirons d'un examen en quelque sorte négatif d'une littérature pluridisciplinaire et en ce sens difficile à appréhender.

En effet, les qualifications du maintien de l'ordre sont bien souvent de nature indirecte, destinées à éclairer un angle particulier de ses manifestations, et elles ne prétendent en général pas l'appréhender en totalité, ni en apporter une théorisation. Elles sont la plupart du temps présentées à propos de l'étude d'autres phénomènes sociaux, par exemple celle du pouvoir politique, de l'État, des conflits socio-politiques, mais aussi de l'étude de la Police, ou de l'Armée, ou encore du concept de profession. Il est très rare que le maintien de l'ordre soit examiné « en soi ». C'est une notion en quelque sorte tenue pour acquise, de même qu'un phénomène considéré comme annexe, ou participant de domaines sociaux plus vastes. On lit par exemple en ouvrant l'un des ouvrages de John Benyon, sociologue britannique de la Police et des conflits intérieurs : « bien que deux des principales fonctions de l'État soient la régulation des conflits et le maintien de l'ordre dans la société, la tranquillité publique est loin d'être assurée »<sup>30</sup>. L'auteur ne va pas plus loin dans l'analyse conceptuelle du maintien de l'ordre, qui va pour lui de soi ; la présentation fonctionnaliste de ce phénomène ne semble pas nécessiter d'explications méthodologiques ou théoriques. De même, les auteurs de *Police, Public Order and the State* écrivent que « le caractère persistant du phénomène du maintien de l'ordre dans tout État vient du fait qu'il satisfait un besoin fondamental de tout État »<sup>31</sup>. Keith Jeffery n'implique pas autre chose lorsqu'il écrit que « c'est un truisme (de dire) que l'Armée a pour fonction de défendre l'État » ; et plus loin que « la défense de l'État doit inclure la capacité d'assistance dans le maintien de l'ordre et la suppression des désordres intérieurs, des insurrections, voire des révolutions »<sup>32</sup>. Enfin, Clive Emsley choisit pour son étude historique de la police en France et en Angleterre au XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles une définition fonctionnelle, en entendant par là « la lutte contre le crime et le maintien de l'ordre public »<sup>33</sup>.

A l'intérieur de ce consensus mou sur l'aspect fonctionnel (résultant donc plutôt de l'absence de véritable préoccupation pour la question que d'un réel débat scientifique), on peut par ailleurs discerner des approches qui tentent de rendre compte de tel ou tel aspect des manifestations de cette réalité que constitue le

---

<sup>30</sup> John Benyon, *Scarman and After*, Pergamon Press, Oxford, 1984, p. VII.

<sup>31</sup> John Brewer, Adrian Guelke, Ian Hume, Edward Moxon-Browne & Rick Wilford, *The Police, Public Order and the State*, Macmillan, London, 1988, p. 1.

<sup>32</sup> Keith Jeffery, « Military Aid to the Civil Power », in Peter Rowe & Christopher Whelan, eds, *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm, London, 1985, p. 51.

<sup>33</sup> Clive Emsley, *Policing and its context 1750-1870*, Macmillan, London, 1983, p. 3.

maintien de l'ordre. En ce sens, le maintien de l'ordre a pu aussi être désigné comme philosophie ou doctrine, « pratique sociale », ou profession.

Nous allons maintenant tenter de dégager les caractéristiques du maintien de l'ordre en tant que phénomène politique.

**Section I :**

**Le maintien de l'ordre comme phénomène politique.**

Nous allons d'une part voir que dans ce domaine, le maintien de l'ordre public peut être envisagé comme fonction de l'État (sous-section I); nous nous interrogerons ensuite sur le problème de la « qualification » du désordre public comme atteinte à l'ordre public de l'État (sous-section II); cette démarche débouchera sur une étude du critère de « l'acceptabilité » des désordres publics (sous-section III), et finalement sur un examen du processus de qualification du désordre public en tant qu'étape fondamentale de la « politisation » du désordre (sous-section IV).

### **Sous-section I : Le maintien de l'ordre public comme fonction de l'État.**

James Q. Wilson nous donne un exemple très intéressant de l'analyse sociologique du maintien de l'ordre en tant que fonction sociale : il le fait à propos de son étude des différentes fonctions qu'est amenée à remplir la police dans la société américaine. Il suggère ainsi que « la police aide à remplir deux des impératifs fonctionnels de toute société »<sup>34</sup>, à savoir premièrement ce que Talcott Parsons appelle « la réalisation des buts » (*goal attainment*) et dans lequel Wilson inclut la poursuite des infractions (*law enforcement*), et deuxièmement ce que Parsons appelle « préservation des modes de comportement sociaux » (*pattern maintenance*) et que Wilson désigne par l'expression de « maintien de l'ordre »<sup>35</sup>. Wilson illustre ce dernier impératif fonctionnel dans l'analyse du rôle de l'îlotier (*the patrolman*): en effet, « le rôle de l'îlotier se définit davantage dans sa responsabilité pour le maintien de l'ordre que dans sa responsabilité de faire respecter la loi. Par ordre, on entend l'absence de désordre, et par désordre on qualifie un comportement qui trouble ou menace de troubler la paix publique, ou qui se manifeste par un conflit opposant deux personnes au moins. En bref, le désordre exprime un désaccord au sujet de ce qui est juste ou "correct", ou sur qui doit être puni pour s'être comporté d'une façon injuste ou inconvenante »<sup>36</sup>.

On voit que, dans cette conception très générale, le maintien de l'ordre correspond à la fonction de défense des règles et des valeurs sociales (ordre), laquelle correspond très bien à l'expression de Talcott Parsons citée plus haut, de *pattern maintenance*. C'est en quelque sorte la fonction disciplinaire de la société. Elle nous renvoie donc d'une part à une définition de l'ordre social et d'autre part à une évaluation de ce en quoi peut consister concrètement la défense de celui-ci.

---

<sup>34</sup> James Q. Wilson, *Varieties of police behaviour*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1978, p. 16.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

On comprend que James Wilson en tire la conclusion que cette fonction n'est pas du seul ressort de la police, ni même des forces de l'ordre.

Wilson donne plusieurs exemples de « désordres » pouvant donner lieu à intervention de la police : « un ivrogne bruyant, un jeune chahuteur qui fait du tapage ou qui fait de la vitesse au milieu de la nuit, une radio bruyante dans l'appartement d'à côté, un clochard qui mendie, des gens qui, habillés et coiffés de façon excentrique, traînent dans les lieux publics ; tous exemples de comportement que le "public" (un passant, un voisin, la communauté dans son ensemble) peut désapprouver et demander au policier de faire cesser. Il n'est bien sûr nul besoin de dire que l'ivrogne, le jeune, les gens d'à côté, le clochard et les hippies auront probablement une vue différente du problème, qu'ils suggéreront que les gens n'ont qu'à s'occuper de leurs affaires, et qu'ils seront irrités par l'intervention de la police »<sup>37</sup>.

**Cette conception du maintien de l'ordre est celle de la résolution des conflits.** Elle est définie par opposition à l'idée de poursuite des infractions à la loi (*law-enforcement*). Wilson s'explique très bien sur ce point lorsqu'il précise que « certains ou la totalité de ces exemples de comportement désordonné incluent des infractions à la loi ; toute intervention de la police se fait au moins sous un prétexte légal et peut en fait être interprétée comme le fait de "faire respecter la loi". Un juge, examinant l'affaire après que les faits aient eu lieu, interprétera à coup sûr le problème seulement en termes juridiques. Pas l'ilotier. Bien qu'il puisse utiliser le droit pour procéder à des arrestations par exemple, il pourra tout aussi bien agir autrement, par exemple simplement dire aux gens que ça suffit, ou qu'il faut qu'ils se dispersent, ou qu'ils rentrent à la maison cuver leur vin »<sup>38</sup>. Le caractère problématique de la rationalisation du maintien de l'ordre est ici particulièrement évident. Il est tout entier dans l'impossibilité de conceptualisation positive de la notion d'ordre, comme le montre la définition de Wilson. Ceci fait en particulier apparaître trois choses essentielles :

- premièrement la place centrale de la norme juridique dans le maintien de l'ordre.
- deuxièmement et cependant, le fait que l'importance de la norme juridique ne se mesure pas nécessairement à travers la définition de l'ordre finalement choisie par le policier dans sa qualification du désordre en tant que telle ou telle infraction légale ; en effet, **la norme juridique peut en fait se réduire tout bonnement à un prétexte d'intervention du policier ou de l'autorité**, même si ce prétexte est par ailleurs essentiel à son intervention car il la légitime. La définition de l'ordre, et donc le choix des moyens de son respect (le maintien de l'ordre) est ici essentiellement l'idée

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

que s'en fait le détenteur du pouvoir coercitif ; cette « idée d'ordre » est élaborée à partir d'un certain nombre de paramètres, qui ne sont pas tous forcément d'ordre juridique.

- enfin, et troisièmement, on s'aperçoit qu'au cœur de cette analyse se trouve l'idée d'autonomie ou en tous cas de « latitude d'action »<sup>39</sup> des acteurs sociaux, thème cher à la sociologie des organisations en particulier, mais curieusement peu appliqué aux acteurs du maintien de l'ordre<sup>40</sup>.

Si l'on accepte cette définition fonctionnelle générale du maintien de l'ordre, on reste perplexe devant la diversité potentielle des manifestations concrètes de l'exercice de cette fonction, ainsi d'ailleurs que le laisse entendre Wilson à travers ses exemples.

Ainsi entendu, le concept de maintien de l'ordre ne semble donc pas permettre de dégager la spécificité des phénomènes spontanément perçus comme du « maintien de l'ordre » par l'opinion publique et les forces de sécurité à la fois, à savoir **des opérations comprenant en général des affrontements collectifs entre les forces de l'ordre et des groupes relativement ou très importants se livrant, ou menaçant, ou étant perçus comme susceptibles de menacer de se livrer à des « désordres publics », ces derniers étant conçus en général comme des actes violents ou des violations des interdits collectifs, notamment ceux formulés par les forces de l'ordre et les autorités politiques**<sup>41</sup>.

D'autre part, l'étendue du champ ouvert à l'analyse par ce concept large de fonction de maintien de l'ordre ne permet pas de mener à bien un effort cohérent de recherche et de classification, c'est-à-dire d'appréhender à la fois concrètement et théoriquement le phénomène étudié.

Il nous est de ce fait apparu nécessaire de procéder à un repérage plus précis de ce phénomène à l'intérieur du champ de cette définition fonctionnelle générale.

Ainsi, une distinction opérée à partir de la prise en compte des deux dimensions déjà dégagées du phénomène (idée d'ordre et ensemble de pratiques et d'acteurs), peut nous permettre d'opérer une clarification. Il semble qu'en fait, on oscille entre deux conceptions de la fonction de maintien de l'ordre :

- une conception que l'on pourrait qualifier de **maximaliste** (ou sens large), que l'on trouve notamment dans la littérature sociologique américaine, mais aussi chez certains britanniques, en particulier les théoriciens du *community*

---

<sup>39</sup> Jean Padioleau, *L'Ordre social*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1986, p. 32.

<sup>40</sup> Voir cependant le modèle développé par Michael Chatterton in « Police arrest powers as resources in peace-keeping », *Social Work Today*, vol. 7, 1976, pp. 234-237.

<sup>41</sup> On peut citer à l'appui de la distinction de cette conception particulière du maintien de l'ordre un certain nombre de classifications, notamment faites par les forces de l'ordre elles-mêmes : voir par exemple les classifications faites par les rapports des chefs des polices locales du Royaume-Uni (*Chief Constables' reports*) publiés chaque année par ces polices locales. On peut aussi citer la conception exprimée par Georges Carrot dans sa thèse (*op. cit.*) : l'auteur de cette thèse est lui-même un ancien commissaire de police.

*policing*<sup>42</sup>, et qui correspondrait à celle que décrit Wilson dans sa définition du rôle de l'îlotier, à savoir la **fonction de résolution des conflits sociaux**.

Notons, c'est important, que dans le vocabulaire sociologique anglo-saxon, cette conception du maintien de l'ordre se traduit par les termes *maintenance of order*, ou *keeping of the peace*. Il s'agit donc ici d'une acception extrêmement large : le maintien de l'ordre englobe de cette manière la fonction de police, mais constitue lui-même une fonction beaucoup plus vaste. Il s'entend ainsi comme fonction sociale non spécialisée (à la limite les enseignants pourraient être considérés comme susceptibles de participer à la fonction de maintien de l'ordre). Le maintien de l'ordre fait dans cette perspective partie de l'exercice de la citoyenneté.

- une conception **minimaliste** (ou *stricto sensu*), qui pourrait se résumer dans une version améliorée de la formule d'un professionnel français du maintien de l'ordre, Georges Carrot : l'action en vue de contrôler ou de « faire cesser des désordres mettant en cause les bases mêmes de la société établie »<sup>43</sup>.

On peut bien sûr contester cette expression des « bases mêmes » de la société établie. Ainsi présentée, on peut la suspecter de recouvrir une vision quelque peu idéologique du maintien de l'ordre public : il serait naïf de penser que chaque fois que le système de maintien de l'ordre public est mis en branle, la société est menacée d'explosion ou de désintégration. Pour ne prendre qu'un exemple parmi tant d'autres, chacun a pu voir intervenir les forces de l'ordre durant nombre de grèves sans pour autant que celles-ci soient des menaces pour l'existence même de la société. C'est en ce sens que le lien automatique noué par Georges Carrot entre l'action de maintien de l'ordre et le fondement même de la société peut être taxé d'idéologique. On en revient au problème d'identification de la réalité du maintien de l'ordre, par rapport à celle de ses perceptions.

On conviendra ainsi que la « menace » à l'ordre public par exemple soit perçue différemment selon que l'on se place du point de vue de ceux qui l'engendrent (ou sont à sa source), la combattent, ou l'étudient, l'observent. L'évaluation d'un acte dit de « terrorisme » ne sera pas forcément la même selon qu'elle sera faite par le gouvernement contre lequel cet acte est perpétré, par la famille des victimes de l'attentat, par l'exécutant de l'acte

---

<sup>42</sup> Voir notamment James Wilson, *op. cit.* Voir aussi par exemple l'ouvrage de Michael Banton, *The policeman and the community*, Tavistock, London, 1964. Voir également Egon Bittner, « The police on skid-row : a study of peace-keeping », *American Sociological Review*, 32 (Octobre 1967), pp. 699-715, et *The Functions of the Police in Modern Society*, Gun & Hain, Cambridge, Mass. 1980. Voir aussi John Alderson, *Policing Freedom*, *op. cit.* Plus récemment, ce concept est aussi discuté dans ce sens par Nigel Fielding in *The Police and Social Conflict : Rhetoric and Reality*, The Athlone Press, London, 1991, particulièrement dans le chapitre 4 (« Civil policing and order maintenance »), pp. 110-131.

<sup>43</sup> Georges Carrot, *op. cit.*

lui-même<sup>44</sup>, par l'organisation qui l'emploie, par la frange de la population que cette organisation prétend représenter, etc. On trouve un exemple concret de ces différences de perception et d'appréciation dans l'affaire des grèves de la faim pour l'obtention du statut politique par les membres de l'Armée Républicaine Irlandaise (*Irish Republican Army* ou IRA) en Irlande du Nord en 1981. De la même façon, la qualification de l'intervention des forces de maintien de l'ordre en situation de conflit peut elle aussi être affaire de perceptions. Le choix des mots dans ce cas n'est pas innocent ; il est au contraire révélateur d'une prise de position sur la réalité étudiée, par l'opération de sa qualification : les mots « répression », « maintien de l'ordre », « rétablissement de l'ordre », « pacification », « normalisation »..., renvoient à des domaines de référence très différents, bien qu'ils puissent parfaitement désigner une seule et même réalité. Cependant, malgré ces nuances importantes, la définition de Georges Carrot a ceci d'intéressant qu'elle attire notre attention sur le critère de distinction des deux conceptions du maintien de l'ordre, qui est celui de la **gravité**.

Cette distinction repose donc, on le voit, sur la prise en compte d'une échelle de gravité dans le désordre ou la perturbation de l'ordre d'une part, mais aussi, et de façon théoriquement concomitante ou conséquente, dans l'utilisation des moyens pour maintenir l'ordre, précisément.

Il semblerait ainsi *a priori* qu'il existe plutôt une différence de degré que de nature entre les deux conceptions. A une perturbation plus ou moins grave de l'ordre établi correspondrait une proportionnalité de la défense de celui-ci.

La conception « minimaliste » établit au travers du critère de gravité le maintien de l'ordre comme **fonction de défense de l'État**. La fonction de maintien de l'ordre entre du même coup dans le « champ politique »<sup>45</sup>. On peut donc déjà discerner, à notre avis, plus qu'une différence de degré entre nos deux conceptions du maintien de l'ordre. En effet, la conception minimaliste fait appel à un système de référence « spécifique » dans le champ social : celui du pouvoir politique et de l'État. La conception minimaliste du maintien de l'ordre se distingue donc de la conception maximaliste tout d'abord par le caractère **politique** de l'idée d'ordre sur laquelle elle est fondée.

La fonction de résolution des conflits (conception maximaliste du maintien de l'ordre) peut à cet égard à la limite apparaître comme « consensuelle », c'est-à-

---

<sup>44</sup> Voir à cet égard les splendides pages qu'André Malraux a consacrées à la psychologie terroriste (ou du moins celle d'un certain type de terroriste), dans *La condition humaine*, 4<sup>e</sup> partie (Éditions Gallimard, Paris, 1946), Folio, 1975, partic. pp. 197-200.

<sup>45</sup> Au sens général utilisé par Philippe Braud, à savoir « un lieu où s'organisent des relations de pouvoir et de domination », *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 1993, p. 39.

dire finalement non politique (au sens de non problématique<sup>46</sup>), dans la mesure où ce n'est pas la conception générale de l'ordre qui est remise en cause. Le policier (ou un autre agent social) tente de dénouer un conflit dans le cadre d'une définition d'un ordre général, de valeurs globales plus ou moins consensuellement acceptées. Par contre, dans la seconde conception, le désordre met en cause ou menace de remettre en cause des règles ou des valeurs suffisamment fondamentales pour être considéré comme portant atteinte à l'État.

Nous pouvons ainsi poser que **la fonction de maintien de l'ordre est une fonction politique** d'une part, et qu'en tant que telle, elle correspond à la défense de l'ordre politique établi. Le maintien de l'ordre nous renvoie donc sur une définition politique de l'ordre, expression de cette gravité que nous évoquons plus haut. On parlera dans ce sens d'ordre « public ».

Il est bien sûr impossible de cerner de façon définitive cette notion générale d'ordre public, dont Etienne Picard dit d'ailleurs que « chercher à (la) définir... par son contenu, c'est (...) courir à un échec parce que la nature de l'ordre public fait que son contenu concret est fonction des valeurs et des circonstances qui prévalent *hic et nunc* »<sup>47</sup>. Le professeur ATH Smith écrit de même, à propos de l'ordre public : « Pour parler crûment, la société n'a pas d'autre choix que de punir le vol, les dommages criminels, ou les diverses infractions contre les personnes. Le cas de l'ordre public est différent. La façon dont une société considère la nécessité de pénaliser ceux qui défient ses règles essentielles de comportement, ses valeurs, sa structure constitutionnelle, relève davantage du jugement politique »<sup>48</sup>.

La tentative de rendre compte du critère de l'ordre public dans son sens politique, même s'il s'agit d'un « introuvable critère », est cependant perceptible chez les deux auteurs que nous venons de citer, comme chez beaucoup d'autres. Cette sorte de paradoxe de « l'introuvable » critère s'explique par la réalité décrite plus haut : la différence entre les deux conceptions s'analyse à la fois comme une différence de degré et comme une différence de nature.

Le critère de l'ordre politique s'applique notamment en France à propos de la répartition des compétences en matière de police municipale. « Les deux notions clés en la matière », nous explique Etienne Picard, sont « d'une part celle de "tranquillité publique", dont la garde est en principe confiée au préfet » (en tant que représentant de l'État), et « d'autre part celle de "bon ordre", que le maire continue normalement à assurer, du moins en partie »<sup>49</sup>. Etienne Picard commente à

---

<sup>46</sup> Voir à ce sujet la remarquable analyse du concept de « politique » et de politisation par Jean-Marie Denquin, *Science Politique*, Paris, 1985, pp. 28-72.

<sup>47</sup> Etienne Picard, *op. cit.*, p. 533.

<sup>48</sup> ATH. Smith, *The Offences Against Public Order*, Sweet & Maxwell, London, 1987, p. VII.

<sup>49</sup> Etienne Picard, *op. cit.*, p. 667.

ce sujet la loi du 7 Janvier 1983 qui tentait précisément de rationaliser des compétences jusque-là mélangées : « l'intention générale mais explicite du législateur était simplement de répondre au souci bien compréhensible des autorités exécutives de l'État d'avoir, dans les villes importantes, la maîtrise de certaines situations et la haute main sur la police de certains troubles à l'ordre public : celles et ceux immédiatement et directement susceptibles de mettre en danger l'institution primaire elle-même<sup>50</sup>, ou, tout au moins, ses valeurs les plus essentielles<sup>51</sup>, c'est-à-dire, *brevitatis causa*, tous les désordres de rue, toutes les circonstances dans lesquelles - pour suivre un ordre de gravité croissant - telles "rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues", tels "attroupements", tels "grands rassemblements d'hommes" au moins occasionnels, peuvent toujours dégénérer le cas échéant et en fonction de leurs motifs, en manifestations, en émeutes, voire en insurrections »<sup>52</sup>.

Dans cette définition, le maintien de l'ordre peut s'apparenter à la gestion des crises, tout incident étant ainsi considéré comme susceptible de dégénérer en conflit violent, et donc en problème politique. Cette idée a puisé un renouveau de force en France dans les événements de mai 1968, où il s'est avéré que des manifestations d'étudiants mal gérées pouvaient mettre en péril l'ensemble du système politique et social ; il y a aujourd'hui bien d'autres exemples, dont l'un des plus caractéristiques est peut-être en Europe le problème des matchs de football. De façon significative, deux spécialistes britanniques du problème de la violence dans les stades, posaient que : « le football est une arène politique, ne serait-ce que parce qu'il met en scène un nombre considérable de gens. Nous avons appris pendant l'été long et chaud de 1981 que des foules très nombreuses constituent vraiment, au moins potentiellement, une force politique. Ainsi, ne serait-ce que par le nombre de gens qui y étaient impliqués, les émeutes de 1981 étaient politiques »<sup>53</sup>.

Or, continue Picard, « il s'agit bien là de tranquillité publique, mais au sens que cette expression revêtait dans la langue littéraire et politique du XVIII<sup>e</sup> siècle et de l'époque révolutionnaire. L'ambiguïté et la difficulté sont nées de ce que l'expression comportait aussi, dans une langue plus courante, une autre acception, celle-là que nous avons seule retenue aujourd'hui et qui désigne, *grosso modo*, l'absence de bruit, le calme, voire le "bon ordre" des choses en un certain sens. Il est toutefois évident que si les "bruits et rassemblements nocturnes" de nature à "troubler le repos des habitants" nuisent bien, eux aussi, à la "tranquillité publique" prise dans ce deuxième sens, les autorités étatiques du point de vue qui

---

<sup>50</sup> C'est-à-dire l'État.

<sup>51</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>52</sup> Etienne Picard, *op. cit.*, p. 668.

<sup>53</sup> Eric Moonman & Peter Bradley, « Football as a political arena », in Center for Contemporary Studies, ed., *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983, p. 7.

les préoccupe ici, n'ont que faire des simples tapages nocturnes ou même diurnes qu'il ne devrait y avoir aucun inconvénient à laisser à la discrétion des maires - ou à leur incurie - tout comme le "bon ordre" dans les "cafés", les "marchés", ou les "foires" ou autres lieux publics du même genre »<sup>54</sup>.

Il est bien évident que le problème principal débattu ici par Etienne Picard est un problème de compétence en matière de réglementation de police locale, ce qui ne nous intéresse pas directement ici. Mais la distinction que ce problème l'amène à opérer est au cœur de notre sujet. La définition ou l'essai d'approche de la notion de « bon ordre » ressemble beaucoup à la description opérée par James Wilson dans sa description du rôle de l'flotier ; elle se distingue de celle de « tranquillité publique » au sens premier où l'entend Etienne Picard, notion qui correspond parfaitement à l'acception « politique » de l'ordre évoquée plus haut. L'auteur conclut d'ailleurs sur son critère que « par conséquent, le clivage devrait fondamentalement se réduire à ceci : au préfet, autorité étatique, revient le soin de parer aux troubles susceptibles de présenter quelques risques pour l'ordre plutôt politique de l'institution toute entière<sup>55</sup> ; au maire, autorité locale, demeure la charge de veiller au "bon ordre", au calme, à l'absence de bruit ou de cohue partout et dans toutes les circonstances où il pourrait y en avoir, tout particulièrement dans les "lieux publics" et dans tous les endroits où il se fait habituellement de "grands rassemblements d'hommes" »<sup>56</sup>.

La réaction immédiate que l'on peut avoir à la lecture de l'énoncé de cette analyse est de poser le problème des recoupements, que cela soit en matière de réglementation ou en matière d'action pour la défense de ces « ordres respectifs ». Etienne Picard l'admet volontiers mais donne une intéressante précision : en effet selon lui, « en dépit de ces zones de recoupement, les autorités de police concernées se trompent rarement sur le départ de leurs compétences respectives. C'est qu'en effet celui-ci ressort généralement assez bien du climat, de la nature ou de la gravité des événements »<sup>57</sup>.

D'une façon relativement similaire, ATH Smith, dans un chapitre consacré à la « nature du droit du maintien de l'ordre public », expose lui aussi, bien que de façon plus ramassée, le critère de l'ordre public : « dans des cas d'explosions de désordre public réellement sérieux, équivalents à des émeutes, la stabilité constitutionnelle du pays peut sembler menacée. Il y a dans de telles circonstances, une menace visible à l'État de Droit qui peut entraîner une perte de confiance de la population dans la capacité de la société à se gouverner »<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Picard, *op. cit.*

<sup>55</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 669.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 670.

<sup>58</sup> ATH. Smith, *op. cit.*, p. 1.

Autrement dit, il faut que de façon visible, « force reste à la loi ». Ainsi, comme l'écrit David Bayley, « le maintien de l'ordre est-il la quintessence de la fonction gouvernementale. Non seulement la légitimité du pouvoir est pour une large part dépendante de sa capacité à maintenir l'ordre, mais l'ordre constitue le critère permettant de dire si un pouvoir politique existe ou non. Conceptuellement et fonctionnellement, pouvoir politique et ordre sont liés »<sup>59</sup>.

Nous retrouvons ce critère de l'ordre politique dans la définition que le sociologue britannique John James<sup>60</sup> donne de deux caractères qu'il pose comme essentiels à la nature de l'État moderne, en ce sens qu'ils garantissent son existence même, son « noyau »<sup>61</sup> : ces deux caractères sont la **crédibilité** et la **stabilité**. Dans son sens politique, la fonction de maintien de l'ordre consiste à assurer la défense de ce « noyau » de l'État.

Nous avons donc admis l'existence d'une fonction politique de maintien de l'ordre public, liée notamment à une conception ou « idée » de l'ordre politique ou ordre public de l'État. Bien sûr, la concrétisation de cette « idée » de l'ordre public de l'État ne peut se faire que par le biais de l'évocation de ce qui précisément menace ou est susceptible de menacer cette « crédibilité » et cette « stabilité ». On entre ainsi dans la problématique de « **qualification** » ou d'identification du désordre comme une atteinte à l'ordre public de l'État. Cette opération passe logiquement, d'une part par une analyse de la spécificité de cet ordre public de l'État, et d'autre part en conséquence par l'examen des critères concrets de reconnaissance du désordre public (au sens politique). Cette démarche se révèle cependant largement problématique, nous allons le constater en abordant maintenant la question de la qualification du désordre en tant qu'atteinte à l'ordre public.

## **Sous-section II : Le problème de la qualification du désordre en tant qu'atteinte à l'ordre public.**

Nous allons d'abord esquisser sur un plan théorique une sorte de typologie des désordres publics. Ensuite, nous verrons les critères de l'existence concrète de ces désordres.

---

<sup>59</sup> David Bayley, « The Police and political development in Europe », *op. cit.*

<sup>60</sup> John James, *Violence and the Functions of an Armed Force*, rapport présenté à la conférence annuelle du British Inter-University Seminar on the Military and Society (BIUS), Manchester, Avril 1976.

<sup>61</sup> John James parle de « core functions ».

## § 1 : Essai de caractérisation théorique des désordres publics.

Nous savons depuis Weber que l'usage de la force se trouve au cœur de la problématique de définition du pouvoir politique et de l'État. Mais nous savons aussi que toute l'institutionnalisation du pouvoir politique, qui passe par la rationalisation de sa légitimité, tend précisément à l'« occultation de la Force comme fondement de l'État de Droit »<sup>62</sup>. Cette occultation se fait grâce à la théorie juridique du dualisme de l'État, personne morale, et du Droit, création du premier. Hans Kelsen a brillamment démontré l'idéalisme de cette théorie, en affirmant au contraire « l'identité de l'État moderne et du Droit, et plus largement, l'identité du pouvoir politique et de l'ordre juridique existant »<sup>63</sup>. Philippe Braud, dans une présentation de la théorie de Kelsen, précise ainsi que « comme tout autre pouvoir politique d'ailleurs, l'État est purement et simplement l'ordre juridique existant imputé à un support fictif. Il fonctionne donc à ce niveau comme représentation sociale »<sup>64</sup>. Sur les caractéristiques de cet ordre juridique, Kelsen est très clair : la comparaison avec tous les autres ordres normatifs (la morale, la politesse, par exemple) impose sa définition en tant qu'ordre de contrainte. Ce caractère d'ordre de contrainte résulte évidemment du caractère sanctionnable de l'ordre normatif étatique, ce qui nous ramène à la coercition. De plus, « de cette conception même du pouvoir politique, assimilé à l'effectivité d'un ordre juridique, découle une seconde caractéristique sur laquelle le juriste Kelsen ne s'étend pas : la présomption minimale de légitimité qui s'attache à toute règle de Droit »<sup>65</sup>.

C'est en fait précisément dans un rapport « légalisé » (donc légitimé) à la violence que s'exprime la spécificité du pouvoir politique institutionnalisé, c'est-à-dire l'État. On peut voir dans « l'alliance de la coercition et de la légitimité l'irréductible du pouvoir politique »<sup>66</sup>. C'est au cœur de cette alliance que se trouve la notion d'ordre politique. Où donc chercher les indices d'une atteinte à la « crédibilité » et la « stabilité » de l'État, sinon dans la remise en question de cette spécificité en tant qu'ordre de contrainte légitime ?

**La question est donc : comment cette spécificité peut-elle être remise en cause ?**

On peut envisager à notre avis quatre hypothèses :

---

<sup>62</sup> Philippe Braud, « Du pouvoir en général au pouvoir politique », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, (sous la direction de) *Traité de Science Politique*, PUF, Paris, 1985, Tome I, p. 387.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 382.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 383.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 380.

- **1<sup>ère</sup> hypothèse** : Tout d'abord et à l'évidence celle de la contestation de l'État lui-même en tant qu'ordre de contrainte légitime, d'une part ; certains actes peuvent ainsi apparaître incontestablement comme des atteintes à l'ordre public : les atteintes à l'intégrité de la structure constitutionnelle, la menace ou l'agression en direction des institutions politiques, mais aussi la violation des règles fondamentales de l'organisation de la société, ainsi que l'indique ATH Smith.

On peut à cet égard évoquer la typologie du Général Kitson, théoricien militaire britannique bien connu des « conflits de basse intensité » ; celui-ci suggère deux définitions qui, dit-il, « à elles deux recouvrent toutes formes de désordres, jusqu'à la guerre conventionnelle »<sup>67</sup>. Selon cette typologie, la « subversion (...) signifiera toutes actions illégales excepté l'usage de la force armée, accomplies par une partie de la population d'un pays, dans l'intention de renverser ceux qui gouvernent le pays à ce moment-là, ou de les forcer à agir d'une façon contraire à leur volonté. Cela peut inclure la mise en œuvre de pressions économiques et politiques, des grèves, des marches protestataires, la propagande, ainsi que l'usage de la violence à faible échelle dans l'intention de forcer les membres récalcitrants de la population à donner leur soutien. L'insurrection comprendra l'utilisation de la force armée par une partie de la population contre le gouvernement, avec les intentions précisées plus haut »<sup>68</sup>.

Cette typologie, bien qu'à l'évidence réductrice, n'en est pas moins intéressante en ce qu'elle met en valeur les deux critères importants du « désordre politique » : la gravité de la remise en cause ainsi que l'intentionnalité de la contestation de l'ordre.

- **2<sup>e</sup> hypothèse** : La « spécificité » de l'État en tant qu'ordre de contrainte légitime peut également se trouver remise en cause quand la violation de certaines normes ou injonctions de l'État, même si elle ne participe pas de la contestation ou de la remise en cause de l'État lui-même, est tellement forte qu'elle rejaillit sur l'État lui-même en tant qu'ordre de contrainte c'est-à-dire en tant que détenteur de la capacité finale d'imposer la décision. Il n'est pas nécessaire que le but avoué ou visé soit la remise en question de l'ordre public de l'État. Il suffit que les conséquences d'une action soient susceptibles d'entraîner cette remise en question. On peut à cet égard citer l'exemple de la grève des mineurs britanniques de 1984-1985.
- **3<sup>e</sup> hypothèse** : Cette remise en question de l'État en tant qu'ordre de contrainte peut également provenir de l'explosion de conflits ou de la survenance de désordres qui affectent la vie des citoyens à un point tel que

---

<sup>67</sup> Frank Kitson, *Low-Intensity Operations. Subversion, Insurgency and Peace-Keeping*, Faber & Faber, London, 1971, p. 2.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

la capacité de l'État, en tant que régulateur de ces conflits et de ces désordres, est menacée. On peut citer comme exemple tout d'abord l'explosion du conflit intercommunautaire nord-irlandais (c'est-à-dire l'affrontement des Catholiques et des Protestants en tant que communautés « politiques »), conflit qui n'était pas en 1969 spécifiquement dirigé contre l'État britannique, mais qui a placé celui-ci devant sa responsabilité de régulateur. Pour donner un deuxième exemple, on peut évoquer le problème du hooliganisme dans le domaine du football ; on peut dire qu'une forte éruption de violence lors d'un match de football n'est pas en elle-même une remise en question explicite de l'autorité de l'État. Elle remet par contre gravement en question la réalité de la sécurité des citoyens dans des circonstances qui peuvent paraître relever de leurs activités « normales ». En ce sens, elle intéresse l'État en tant que protecteur de la sécurité des citoyens dans un système politique où l'on considère la liberté d'aller et venir ainsi que la sécurité des personnes et des biens comme une règle fondamentale garantie par le pouvoir politique. C'est ainsi que la tragédie du stade du Heysel en Belgique (lors de la finale de la Coupe d'Europe en mai 1985) mais aussi les divers drames qui se sont produits à l'intérieur ou autour des stades britanniques ces dernières années, ont provoqué la « mise sur agenda » au niveau national<sup>69</sup>, voire au niveau européen<sup>70</sup>, du problème du maintien de l'ordre dans les stades, ce qui a engendré de véritables politiques en matière de police du football, à la fois nationales et européennes<sup>71</sup>. On peut cependant ajouter que si cette éruption de violence ne se reproduit pas ou demeure suffisamment rare, elle pourra *a posteriori* être intégrée dans ce que Richard Clutterbuck nomme les « exceptions acceptables »<sup>72</sup> de l'usage de la violence dans une société qui reconnaît aux citoyens un droit

---

<sup>69</sup> En particulier en Grande-Bretagne (à l'intérieur de laquelle l'Écosse est incontestablement en pointe en la matière), ou en Belgique, et en Italie. La France est apparemment nettement à la traîne dans ce domaine, comme le remarque Philippe Broussard, dans un article du journal *Le Monde* (« Les casseurs des stades », *Le Monde*, 8-9 Août 1993, pp. 1 et 9). On peut expliquer ce retard par le fait que la France a jusqu'ici été moins touchée par le phénomène du hooliganisme que les autres pays mentionnés (elle s'est en tous cas longtemps targuée d'en être à l'abri : voir notamment sur ce sujet *Le Monde* du 7 juin 1990). Il semblerait cependant que certains grands clubs français soient aujourd'hui et depuis un certain temps bien engagés sur cette voie, notamment le Paris-St-Germain (P.S.G) dont les débordements ont profondément inquiété la police et les dirigeants du club (*op. cit.* p. 9 ; voir aussi les articles de Philippe Broussard, respectivement « La haine du samedi soir », *Le Monde*, 17 octobre 1992, p. 12, et « Quand l'extrême-droite « recrute » au Parc des Princes », *Le Monde*, 21 septembre 1993, p. 17). Philippe Broussard cite aussi, comme « foyers » du hooliganisme, Lille, Lyon, Strasbourg, Nantes, et Bordeaux.

<sup>70</sup> Voir par exemple *European Conference on Football violence* organisée par l'Université polytechnique de Lancaster (G.B) en 1987, et la coopération établie dès après la tragédie du Heysel entre les clubs italien et anglais (Juventus et Liverpool) ainsi que les autorités politiques locales des deux villes sièges des clubs « sinistrés ».

<sup>71</sup> Voir par exemple la décision prise par l'UEFA (l'Union Européenne des Associations de Football) de bannir les clubs anglais des matches interclubs européens après la tragédie du Heysel. La durée de cette interdiction (d'ailleurs également internationale, la FIFA ayant pris les mêmes mesures) était indéfinie.

<sup>72</sup> Richard Clutterbuck, « Violence and Public Disorder », in Eric Moonman (ed), *The Violent Society*, Frank Cass, London, 1987, pp. 101-105.

fondamental à l'ordre public et à la tranquillité<sup>73</sup>. Par contre, si la violence se reproduit, devient un phénomène de grande ampleur, un véritable « problème social »<sup>74</sup>, elle peut alors être considérée comme menaçant directement la crédibilité de l'État.

On peut également évoquer ici la typologie construite par le sociologue britannique Peter Waddington<sup>75</sup> à propos des différentes « opérations » de maintien de l'ordre public gérées par les policiers de la *Metropolitan Police* de Londres. En effet, il distingue trois types d'opérations, qui correspondent à trois types de manifestations publiques :

- d'une part ce qu'il appelle les *ceremonials*, c'est-à-dire toutes les grandes cérémonies publiques, auxquelles participent généralement des membres de la famille royale ;
- d'autre part les événements qu'il appelle *fun*, c'est-à-dire les grands déplacements ou rassemblements de foule à l'occasion des événements sportifs (par exemple et surtout les matchs de football), des grands concerts ou festivals (par exemple le Westpark Free Festival), ou encore le Nouvel An, etc. ;
- enfin ce qu'il désigne sous le nom de *protest*, à savoir des manifestations, marches ou rassemblements, « motivées par des mécontentements »<sup>76</sup>. Les participants sont là « dans un but politique, afin de formuler leurs griefs et d'exprimer leur opposition »<sup>77</sup>

Cette typologie est très éclairante pour ce qui nous occupe : ces types de manifestations publiques, qui sont très différents à bien des points de vue, ne serait-ce que sur le plan des motivations (seul le dernier pourrait-il être considéré en lui-même comme une atteinte directe à l'ordre public, d'ailleurs plutôt dans un État autoritaire), ont en commun un très fort potentiel de transformation en désordres publics. Ainsi, ces événements ne constituent pas en eux-mêmes des contestations de l'État en tant qu'ordre de contrainte, mais leurs « structures » respectives sont fortement susceptibles de menacer la capacité de régulateur de l'État. L'exemple des *ceremonials* est particulièrement topique, étant donnée l'importante menace d'une attaque

---

<sup>73</sup> L. Scarman, *Report on the Red Lion Square Disorders of the fifth of June 1974*, Cmnd 5919, HMSO, 1975, §5 & 6.

<sup>74</sup> Au sens où l'entend G. Becker, in *Human Capital*, Wiley, New York, 1964. Cité par Mény et Thoenig, in *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989, p. 174. Sur le problème particulier du football en tant que problème social, voir C. Coalers & K. Van Limbergen, « The development of football hooliganism as a social problem », in Tom O'Brien (ed.), *Papers from the European Conference on football violence*, Lancashire Polytechnic, 1987, pp. 71-77.

<sup>75</sup> PAJ Waddington, *The trouble with public order : police perceptions of, and response to, types of public order*, rapport communiqué à l'auteur.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

terroriste que fait peser la présence même de membres de la famille royale (augmentée par le fait qu'il s'agit de la célébration d'événements ou de rituels, profondément symboliques et en ce sens exprimant d'une certaine manière la « conception britannique » de l'ordre sociopolitique) ou de personnalités également symboliques de l'ordre politique (membres du gouvernement, certaines personnalités politiques...).

- **4<sup>e</sup> hypothèse** : Cette « spécificité » de l'État en tant qu'ordre de contrainte peut enfin être remise en cause par l'émergence d'autres acteurs en tant qu'ordres de contrainte. C'est la remise en cause la plus grave. On peut alors parler de l'émergence d'un État dans l'État. On pense évidemment particulièrement à certaines organisations qui se distinguent par leur capacité à imposer un certain nombre de décisions fondamentales à une partie de la population d'un État, que cela soit contre la volonté de l'État ou au mépris total de celui-ci. Étant donné que cette imposition se fait par la force, elle met directement en cause la capacité de l'État en tant qu'ordre de contrainte.

La montée en puissance de l'Armée Républicaine Irlandaise est un bel exemple de la mise en échec de l'État britannique en tant qu'ordre de contrainte, dans sa capacité à imposer des règles : l'échec est en effet ici non seulement celui de l'« autorité », c'est-à-dire du pouvoir de persuasion, mais c'est aussi l'échec du pouvoir coercitif. L'historien britannique Charles Townshend fait d'ailleurs remarquer de façon très judicieuse que « les attaques directes contre l'État sont en général plus aisées à identifier que l'approche indirecte adoptée par les insurrections, lors desquelles ce n'est pas tant la machinerie de l'État qui est attaquée mais plutôt ses caractères légitimants, à savoir son monopole de l'usage de la force et sa capacité à protéger ses propres citoyens. Ici, les deux sens de "sécurité publique" se rapprochent énormément. L'opérationnalité (sic) du système légal peut être stoppée ou paralysée par des attaques contre des témoins ou des jurés. La crédibilité de l'État lui-même peut être compromise, voire détruite par l'incapacité à garantir la sécurité des individus. En ce sens, la simple existence d'un petit groupe terroriste peut apparaître comme une plus grande menace à la sécurité publique que celle d'une grosse organisation criminelle. D'un autre côté, cela peut ne pas être le cas. L'essence du problème est affaire de perceptions politiques »<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Charles Townshend, *Britain's civil wars*, Faber & Faber, London, 1986, p. 18.

## § 2 : Les critères de l'existence concrète des désordres publics.

La typologie théorique du désordre public comme atteinte à l'ordre public que nous venons d'examiner, nous amène à mettre en perspective les éléments que l'on pourrait identifier *a priori* comme les critères d'existence concrète de désordres publics, dans le sens que nous venons de développer.

### I : Premier critère : la violation de la Légalité politique.

La définition de l'État en tant qu'ordre normatif impose alors une vision juridique du désordre public. C'est même un point de vue tout à fait central, sublimé dans la conception de l'« État de Droit ». Cette euphémisation de la notion d'ordre politique s'exprime clairement dans la doctrine anglaise de *Rule of Law*, qui traduit bien le caractère central de la référence au Droit.

Concrètement, cette violation particulière de la Légalité peut se traduire par la codification de diverses « infractions » à l'ordre public, telles, par exemple, que celles décrites par Etienne Picard dans son analyse de la tranquillité publique, citée plus haut.

Dans le cas du Royaume-Uni, les *offences against public order*<sup>79</sup> peuvent apparaître comme autant de qualifications légales du désordre public. Le Royaume-Uni dispose d'une législation spéciale sur l'ordre public, le *Public Order Act* (dont la première mouture qui date de 1936 a été profondément révisée en 1986) ; dans ce domaine du maintien de l'ordre public, on trouve des *infractions* aussi variées que le « désordre violent » (*violent disorder*)<sup>80</sup>, l'« incitation à la haine raciale » (*incitement to racial hatred*)<sup>81</sup>, l'« obstruction de la voie publique » (*obstruction of the highway*)<sup>82</sup>, ou le « piquet de grève illégal » (*illegal picketing*)<sup>83</sup> ; ceci pour ne citer que quelques-unes des infractions recensées dans les manuels de Droit constitutionnel<sup>84</sup>.

Il est ainsi très tentant de renvoyer, pour la définition du désordre public britannique, au Droit du maintien de l'ordre public. Cependant, un examen plus attentif nous révèle deux problèmes principaux :

---

<sup>79</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de ATH Smith, *op. cit.*

<sup>80</sup> Voir *Public Order Act* 1986, part. I, section 137 (1).

<sup>81</sup> *Ibidem*, part. III.

<sup>82</sup> Voir *The Highways Act* 1980, section 137 (1).

<sup>83</sup> Voir *The Employment Act* 1980, sect. 16, et *The Conspiracy and Protection of Property Act* 1875, sect. 7.

<sup>84</sup> Voir ATH Smith, *op. cit.* Voir aussi : S.H. Bailey, D.J. Harris & B.L. Jones, *Civil liberties : cases and materials*, Butterworths, London, 1991. Voir également Stanley de Smith & Rodney Brazier, *Constitutional & Administrative Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 5<sup>e</sup> & 6<sup>e</sup> éditions (1986 et 1990). Voir enfin Michael Supperstone, *Brownlie's Law of Public Order and National Security*, Butterworths, London, 1981.

- le premier réside dans la difficulté d'identifier une source juridique spécifique de la définition du désordre public.
- le second vient de la constatation que le critère juridique du désordre public ne suffit pas à rendre compte *a contrario* de tous les actes désignés comme du « maintien de l'ordre public ».

Nous allons analyser ces deux problèmes l'un après l'autre.

• **Premier problème : les textes et les infractions utilisés ne relèvent pas tous, loin s'en faut, de la loi sur le maintien de l'ordre (*Public Order Act*).**

Où trouver alors le critère juridique du désordre public ? Le juriste britannique Smith aborde ainsi le problème : « dans le passé, il était possible d'identifier certaines infractions comme politiques par nature. Par exemple, les infractions de trahison et de sédition étaient ouvertement et explicitement de nature politique dans la mesure où elles tendaient à prévenir l'ébranlement de l'ordre constitutionnel établi. De nos jours on utilise beaucoup plus en pratique le droit criminel "ordinaire", comme par exemple les atteintes aux droits des personnes et aux biens, ou les infractions concernant l'usage des explosifs, pour réprimer les éruptions de désordres. (...) le corollaire en est que le droit utilisé contre les manifestants politiques, ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression en public, est, formellement au moins, le même droit que celui utilisé contre les hooligans, ou contre les gens qui se bagarrent à la sortie des pubs et tous ceux dont la conduite n'a absolument rien à voir avec la tentative d'exprimer une opinion politique en public »<sup>85</sup>. Selon cet auteur, cet aspect du problème est parfois résumé en l'idée que les britanniques ne possèdent pas de « droit spécial pour les protestataires, et les arguments donnés en sont que le droit est insuffisamment précis pour distinguer un bon motif d'un mauvais, même si nous en avons le désir »<sup>86</sup>.

Il ressort de ces appréciations qu'il est donc souvent très difficile de déterminer seulement à partir de l'état du droit l'existence d'un désordre public. En effet, et pour reprendre l'exemple britannique, « la politique en matière de poursuites judiciaires et de condamnations, de même que les tactiques policières, reflètent sans aucun doute le fait que des personnes enfreignant juridiquement l'ordre public peuvent être largement tolérées par l'opinion publique et par la police. La question de savoir jusqu'où l'infraction à l'ordre public sera tolérée est inévitablement une question d'appréciation

---

<sup>85</sup> ATH Smith, *op. cit.*, p. 4.

<sup>86</sup> *Ibidem*. Il fait ici particulièrement allusion à la *Law Commission*, organe de réflexion et d'enquête chargé de réfléchir à tous problèmes juridiques en Grande-Bretagne, en particulier sur le fonctionnement du système judiciaire.

politique, laquelle dépendra elle-même de l'appréciation complexe des rapports entre le droit et l'efficacité policière, l'attitude des citoyens vis-à-vis de la police, et d'autres considérations de ce genre. Ces appréciations pourront à leur tour être parfaitement dépendantes du fait que la personne (ou l'institution) qui y procède considérera le désordre social comme un phénomène plutôt démocratique ou plutôt perturbateur »<sup>87</sup>.

On peut comparer de façon instructive les problèmes qui se posent dans le cas français en matière de définition juridique du désordre public, problèmes qui ne semblent pas foncièrement différents : on peut affirmer que dans ce domaine comme dans bien d'autres, l'essentiel de la différence entre le Royaume-Uni et la France provient de l'existence dans cette dernière d'un texte constitutionnel.

Il faut noter en effet que la plupart des textes constitutionnels français se sont prononcés sur le problème de l'ordre public et de son maintien. On doit bien sûr à cet égard citer en premier lieu la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui estimait que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique »<sup>88</sup>, après avoir précisément déclaré que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme »<sup>89</sup>, se prononçant par là, quoique de façon très abstraite, sur ce que nous avons pu analyser comme la conception de l'ordre politique. Selon l'article 1<sup>er</sup> du Titre IV de la Constitution de 1791 la force publique avait pour mission d'« assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ». La constitution de 1793, qui prévoyait la mort pour « tout individu qui usurperait la souveraineté »<sup>90</sup>, prévoyait également l'existence d'une « force publique employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur »<sup>91</sup>. Selon la Constitution de l'An III, « celui qui viole ouvertement les lois se déclare en état de guerre avec la société »<sup>92</sup> ; la même constitution prévoyait une force armée « pour s'assurer au-dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois »<sup>93</sup>. Le Directoire pourvoyait ainsi à la « sûreté intérieure de la République »<sup>94</sup> et à la « sûreté intérieure de l'État »<sup>95</sup>. À partir de là, les divers textes constitutionnels français ne feront pas preuve d'une grande

---

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, 26 Août 1789, article 12.

<sup>89</sup> *Ibidem*, article 2.

<sup>90</sup> *Constitution du 24 Juin 1793*, article 27.

<sup>91</sup> *Ibidem*, article 112.

<sup>92</sup> *Constitution du 5 Fructidor An III*, Déclaration des Droits et des Devoirs de l'Homme et du Citoyen, « Droits », article 6.

<sup>93</sup> *Constitution du 5 Fructidor An III*, article 274.

<sup>94</sup> *Ibidem*, article 144.

<sup>95</sup> *Ibidem*, article 145.

originalité<sup>96</sup>. Comme le fait remarquer Georges Carrot, « les rédacteurs des constitutions immédiatement contemporaines (avril et octobre 1946, septembre 1958) n'ont pas cru devoir insérer dans les nouveaux textes des références à l'ordre public ou à la sûreté de l'État<sup>97</sup>. Seul le texte préparé par le gouvernement de Vichy en 1944 exigeait des citoyens "la discipline", et de l'État "l'ordre et la justice" (article 1er). Mais il est vrai toutefois que la législation pénale de cette époque était riche d'imputations diverses visant les atteintes à la sûreté de l'État. De plus, en 1958, les références explicites à la Déclaration des Droits de l'Homme renvoyaient aux notions initiales conférant à la force publique le soin de maintenir l'ordre public »<sup>98</sup>.

Ces éléments permettent d'affirmer que « le maintien de l'ordre public à l'intérieur du territoire national est donc une prérogative constitutionnelle attribuée continûment aux organes exécutifs qui l'assurent par le moyen d'une force publique armée »<sup>99</sup>. Comme le dit Georges Carrot, « cette notion a le mérite de la simplicité. La difficulté est surtout de définir le désordre public qui légitime cette action<sup>100</sup>. Selon la Déclaration des droits, c'était l'atteinte qui est faite à ces mêmes droits. La Constitution de 1791 y ajoutait "les troubles à la tranquillité publique et l'inexécution des lois". Celle de 1793, "les troubles à la paix dans l'Intérieur". La Constitution de l'An III introduisait une expression nouvelle qui sera conservée jusqu'à nos jours : les "atteintes à la sûreté intérieure de l'État". Ces atteintes ont toujours été prévues par des textes législatifs appliquant des peines souvent sévères à leurs auteurs : le Code Pénal de 1791 énumérait notamment l'envahissement

---

<sup>96</sup> Georges Carrot résume ainsi les différentes dispositions constitutionnelles en matière de définition du désordre public à partir de l'époque du Consulat : « la Constitution de l'An VIII reprenait à peu près la même terminologie dans ses articles 46 et 47 concernant les attributions du gouvernement en matière de « conspiration contre l'État » ou de « sûreté intérieure de l'État ». L'article 92 y ajoutait les « révoltes à main armée » ou « les troubles qui menacent la sûreté de l'État », cas dans lesquels le gouvernement pouvait suspendre les garanties constitutionnelles. La constitution de l'An XII (article 101) donnait compétence à la Haute Cour impériale pour juger ces cas, qualifiés de « crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure de l'État ». La Charte de 1814 employait la même expression « sûreté de l'État » et chargeait le roi de faire les règlements nécessaires pour sa conservation (article 14) ou d'en déférer les « attentats » à la Chambre des Pairs. La Charte constitutionnelle de 1830 modifia cet article 14 qui avait été à l'origine des fameuses ordonnances de Charles X. Mais les « attentats à la sûreté de l'État » continuaient à figurer dans la compétence judiciaire de la Chambre des Pairs (article 28). Enfin la loi du 22 mars 1831 sur la Garde nationale, dont la Charte avait imposé le vote rapide, donnait à ce corps de citoyens-soldats la mission permanente de « conserver ou rétablir l'ordre et la paix publique ». La Constitution de 1848 avait officiellement adopté « l'ordre public » comme l'une de ses bases (Préambule, article IV). Son maintien était assuré par une force publique (articles 101 et 105), tandis qu'une Haute Cour de Justice jugeait « les personnes prévenues de crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure de l'État » (article 91). La Constitution de 1852 ne conservait que cette dernière disposition concernant l'existence d'une Haute Cour (article 54). L'une des lois constitutionnelles de 1875 (24 février, article 9), en reprenait à peu près les dispositions au profit du Sénat constitué en Cour de Justice » (in *Le maintien de l'ordre en France, op. cit.* Tome 2, pp. 846-847).

<sup>97</sup> Pas davantage, d'ailleurs, à la Défense.

<sup>98</sup> Georges Carrot, *Ibidem*, p. 847.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> C'est nous qui soulignons.

de magasins d'armes, l'investissement des assemblées, l'attroupement séditieux, la destruction des bâtiments publics. Le Code Pénal de 1810 y avait ajouté l'emploi illégal de la force armée, la dévastation et le pillage public, la participation à des bandes séditeuses, les réunions d'ouvriers dans les ateliers publics, les attroupements visant à empêcher des citoyens d'exercer leurs droits civiques. À l'époque contemporaine, le chapitre premier du Code Pénal intitulé "crimes et délits contre la sûreté de l'État" énumère encore un certain nombre "d'infractions contre l'autorité de l'État", de "crimes tendant à troubler l'État", de "crimes commis par la participation à un mouvement insurrectionnel". Le chapitre II contient des dispositions sur les attroupements tandis que le chapitre III vise les cas des troubles apportés à l'exercice des droits civiques. La légalité des actions de maintien de l'ordre repose donc sur la nature criminelle ou délictueuse incontestable des faits qui troublent l'ordre. La difficulté est d'en décider sur le terrain, rapidement et avant tout jugement<sup>101</sup>. C'est pourquoi la décision d'emploi de la force a été confiée depuis la Révolution, et plus précisément par la loi des 26 Juillet et 3 Août 1791, à des magistrats civils présumés capables d'apprécier la situation, autant dans son contexte politique que sous sa qualification juridique. Cette position a été confirmée par les lois de 1831 et 1848 sur les attroupements, avant d'être reprise dans les articles 104 à 108 du Code Pénal de 1960. C'est un principe qui reste valable, même dans le cas de l'état de siège ou de l'état d'urgence »<sup>102</sup>.

Ainsi, l'examen rapide du cas français nous permet de voir qu'en matière politique comme en matière de résolution des conflits sociaux (selon la distinction que nous avons faite précédemment), il faut reconnaître la place centrale de la référence à la norme juridique dans la définition de l'ordre et donc dans le maintien de l'ordre d'une part ; mais que, cependant, **cette définition est subordonnée à une interprétation**, élaborée à partir d'un certain nombre de paramètres qui ne sont pas tous forcément d'ordre juridique. En réalité, on s'aperçoit que l'idée d'ordre, loin de toujours « préexister » à l'action de maintien de l'ordre, s'élabore en fait bien souvent dans l'action elle-même. On retrouve ici l'idée de « latitude d'action » des acteurs sociaux, facteur considéré comme absolument central, notamment par Richard Clutterbuck, qui l'appelle le « facteur de discrétion » (*factor of discretion*)<sup>103</sup>. D'après lui, on peut considérer que dans le cas de la Grande-Bretagne, « le droit du maintien de l'ordre est entièrement délimité par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par ceux dont le devoir est de faire

---

<sup>101</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>102</sup> Georges Carrot, *op. cit.*, p. 847.

<sup>103</sup> Richard Clutterbuck, *op. cit.*, p. 105.

respecter le droit, c'est-à-dire la Police, le ministère public, et les tribunaux »<sup>104</sup>.

Un deuxième élément est mis en lumière par ATH Smith, qui détermine en effet une seconde source d'interprétation, particulièrement importante dans un État démocratique : ce qu'il désigne du nom de *the Public*, c'est-à-dire l'opinion publique. Il s'agit en réalité de la problématique de distinction entre légalité et légitimité. En ce sens, les valeurs fondamentales de la société politique, par exemple la conception de la démocratie, structurent la définition de l'ordre politique autant que peut le faire le Droit. Ces valeurs fondamentales sont d'ailleurs en partie véhiculées par le Droit, mais elles existent aussi en dehors de lui.

**Aussi le rôle exact du Droit dans le maintien de l'ordre public est-il indéfinissable.** Lord Scarman, rédacteur de nombreux rapports parlementaires sur les violents conflits qui ont agité le Royaume-Uni depuis 1969, s'exprime ainsi : « La triste leçon que l'on peut tirer de l'histoire politique récente de la Grande-Bretagne est la suivante : l'équilibre entre l'ordre public et les libertés individuelles, quoique protégé dans son existence par un pouvoir judiciaire indépendant et un Droit éclairé, est dans la pratique une affaire de police. En fin de compte, le code de conduite de la police et l'utilisation correcte qu'elle fait de ses pouvoirs sont beaucoup plus significatifs pour la société que l'état théorique du Droit »<sup>105</sup>.

- **Deuxième problème : le critère de l'appréciation juridique du désordre en tant que violation de la Légalité politique ne suffit pas à rendre compte *a contrario* (le maintien de l'ordre étant dans cette perspective considéré comme la lutte contre les atteintes à l'ordre public, à savoir les désordres publics) de tous les actes appelés « maintien de l'ordre public ».**

Ce problème peut être illustré encore une fois par le cas de l'Irlande du Nord. Dans une précédente étude au sujet du rôle de l'Armée britannique dans le conflit nord-irlandais, nous constatons que dans la période qui va de 1969 à 1975 en particulier, « la tâche de maintien de l'ordre (...) est d'acception extrêmement large (...). Ce terme va désigner pour les militaires en Irlande du Nord toute une série d'actions dont on peut dire qu'elles sont de nature différente : le maintien de l'ordre ira ainsi du contrôle de foule à la possibilité de tuer, en passant par la collecte du renseignement, le déminage, le nettoyage des dégâts causés par des bombes ou des incendies,

---

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> Lord Scarman, *The conflict in Society : public order and individual liberty*, in Papers of the 7<sup>th</sup> Commonwealth Law Conference, Hong Kong, 18-23 septembre 1983.

les patrouilles, la prise en charge des enfants des ghettos, pour ne donner que des exemples »<sup>106</sup>.

## II : Deuxième critère du désordre public : la violence politique.

On peut faire un raisonnement comparable à celui que nous venons de faire en ce qui concerne le deuxième critère de définition du désordre public, qui est donc celui de la violence politique. Notre typologie nous a montré en effet que la gravité politique d'un acte est profondément liée à sa capacité à mettre en échec ou à menacer l'État en tant que détenteur ultime de la force, c'est-à-dire en tant que détenteur du pouvoir de coercition. L'usage de la violence devrait donc apparaître comme un élément central de définition du désordre public.

Selon le dictionnaire Robert<sup>107</sup>, « faire violence » consiste en « agir sur quelqu'un ou le faire agir contre sa volonté en employant la force ou l'intimidation » ; la violence est « l'acte par lequel s'exerce cette force » ; ce dictionnaire emploie aussi le synonyme de « brutalité », pour définir la violence, afin semble-t-il d'en souligner l'aspect physique, qui n'est pas forcément constitutif de la première définition. Il est important de prendre en compte ces deux manifestations possibles de la violence : physique, mais aussi symbolique. Cette dualité est en effet particulièrement importante pour comprendre la violence politique.

**La question est donc de déterminer en quoi la violence, ainsi définie, peut constituer du « désordre public » ?**

Nous retombons ici sur la problématique traditionnelle du rapport spécifique de l'État à la violence, systématisée par Weber. La tendance à la monopolisation progressive de la contrainte par l'État implique à l'évidence la prohibition de celle-ci dans d'autres « appareils » ou instruments que ceux de l'État. L'usage de la violence est ainsi incompatible avec l'idée que nous nous faisons des rapports socio-politiques modernes<sup>108</sup>. Cette affirmation quelque peu grossière doit bien sûr

---

<sup>106</sup> Anne Mandeville, *L'Armée britannique en Irlande du Nord*, Publications du Centre d'Études et de Recherche sur l'Armée, Toulouse, 1983, p. 177.

<sup>107</sup> Dictionnaire Robert, *op. cit.*

<sup>108</sup> On peut dire que l'une des principales fonctions (latentes) de l'idéologie juridico-politique libérale longtemps dominante a été d'occulter cette présence de la violence dans les rapports politiques et sociaux. On peut le constater notamment dans nombre de théories juridiques et politiques où la violence et la coercition sont quasiment toujours absentes de la présentation de l'État et du système politique. On peut pour cela se reporter à la plupart des manuels ou traités de science politique et de sociologie politique : on peut citer par exemple, parmi les plus récents : Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Presses de la FNSP et Dalloz, 1991 ; Patrick Lecomte et Bernard Denni, *Sociologie du Politique*, PUG, Grenoble, 1990 ; pour ce qui concerne la France, Philippe Braud est l'un des rares politologues français à intégrer les systèmes de sécurité dans une analyse globale du système politique (voir *Sociologie Politique*, *op. cit.*). On peut citer, en ce qui concerne le Royaume-Uni, la remarquable revue de la littérature de science politique en ce qui concerne l'État et le système politique britanniques opérée par Andrew Gamble, dans « Theories of British Politics » dans un numéro spécial de la revue *Political Studies* (vol. XXXVIII, n° 3. Septembre 1990) ; l'auteur note à cette occasion que « le rôle central longtemps accordé au

immédiatement être assortie de cadres de référence. Cette vision des choses nous paraît clairement compatible avec l'évolution de l'État en France ou en Grande-Bretagne, plus généralement en Europe occidentale. Mais elle ne peut en aucun cas être appliquée au grand système politique de référence moderne des occidentaux, à savoir les États-Unis. La liberté de circulation des armes, de leur possession, et dans une certaine mesure, de leur usage, est en contradiction totale avec l'idée de monopole étatique de la violence. Or, il est opportun de rappeler ici que le port d'armes constitue aux États-Unis un véritable droit du citoyen, inscrit dans le texte sacré de la Constitution américaine<sup>109</sup>.

Ce qui pourrait apparaître comme l'une des manifestations de « l'exception américaine » n'en serait cependant pas vraiment une si l'on en croit certains ; il est de fait que si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que même dans nos sociétés d'Europe occidentale, tout usage de la violence n'est pas forcément synonyme de désordre public. Si l'on prend le mot violence dans le pur sens de brutalité, on constate nombre d'exceptions à la règle de la prohibition sociale de la violence, citées notamment par le politologue Richard Clutterbuck<sup>110</sup> :

---

Parlement et à Whitehall a amené à négliger d'autres parties du système étatique, incluant les forces armées et les services de sécurité » (p. 413).

<sup>109</sup> Voir l'amendement n° 2 à la Constitution des États-Unis d'Amérique : « (...) the right of the people to keep and bear arms, shall not be infringed ».

Sur cette question fondamentale du deuxième amendement, on peut voir : Robert E Shalhope, « The ideological origins of the second amendment », *Journal of American History*, 69 (1982), pp. 599-614, et Lawrence D Cross, « The origins and meaning of the right to bear arms », *Journal of American History*, 71 (1984), pp. 22-42 ; enfin, R E Shalhope et L Cross, « The second amendment and the right to bear arms : an exchange », *Journal of American History*, 71 (1984), pp. 587-593.

Sur la problématique des armes aux États-Unis en tant que problème politique général, et sa comparaison avec la problématique britannique, on peut voir l'excellent ouvrage de Ian McKenzie et Patrick Gallagher, *Behind the Uniform : Policing in Britain and America* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1989), chapitre 8 (« Firearms and the Police : the right to bear arms ? »). Ces auteurs estimaient à environ 200 millions le nombre d'armes à feu de toutes sortes possédées aux États-Unis (*ibidem*, p. 149), en précisant qu'« un nouveau pistolet est vendu toutes les vingt secondes » (*ibidem*). Voir également Bruce Briggs, « The great american gun war », *The Public Interest*, n° 45 (1976), pp. 37-62.

Sur l'importance du *gun lobby* aux États-Unis, et notamment celle de la National Rifle Association, voir « All those in favour of guns », in *Police Review*, 2 décembre 1988, pp. 2506-2507. Voir aussi P.H. Blackman & R.E. Gardiner, *The National Rifle Association and Criminal Justice Policy : the effectiveness of the National Rifle Association as a public interest group*, rapport présenté lors d'une réunion de l'*American Society of Criminology*, Atlanta, octobre 1986. Voir aussi l'ouvrage de Lee Kennett et James LaVerne Anderson, *The Gun in America* (Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1975). Ces auteurs expliquent ainsi que « le pistolet fait partie de toute une série d'attitudes traditionnelles à propos du gouvernement, de la société, et de l'individu » (*op. cit.*, p. 254). Ils citent un passage intéressant d'une interview de Herman Kahn dans le *Washington Post*. Ils expliquent notamment en effet à partir de cette interview que « pour Herman Kahn (...) la croisade contre le pistolet est l'apanage des minorités des classes moyennes supérieures, dont les conceptions ne correspondent pas à celle du reste de la nation. Kahn apostropha ainsi un correspondant du *Washington Post* militant dans la campagne en question : vous n'aviez aucune idée de ce que vous faisiez. Vous avez frappé l'Amérique en plein visage, en plein cœur de sa culture » (*Washington Post*, 1<sup>er</sup> juillet 1973, section C, p. 1), cité par Kennett et La Verne Anderson, *op. cit.* Ces auteurs citent également Robert Sherrill, selon lequel « dire que les armes ont aidé à établir le mode de vie américain est un jugement bien trop faible : les armes font complètement partie de la vie américaine, et nous réagissons aux armes et avec des armes d'une façon spécifiquement américaine » (cité par Kennett, *op. cit.* p. 247).

<sup>110</sup> Richard Clutterbuck, *op. cit.*, p. 101.

- tout d'abord, le Droit lui-même peut autoriser l'usage de la violence dans certaines occasions, en tous cas si l'on prend l'exemple des systèmes juridiques français et britanniques : Richard Clutterbuck cite le cas de la légitime défense.

Cet exemple n'est cependant pas aussi évident qu'il en a l'air. Il faut noter que, contrairement justement ici à la tradition américaine, la théorie de l'usage de la violence en légitime défense n'est admise que très difficilement, et dans des cas où il est clair qu'il y a eu défaillance de l'État à remplir sa fonction de protection de la sécurité des citoyens.

- il existe aussi des cas dans lesquels le Droit n'autorise pas expressément l'usage de la violence, mais ne l'interdit pas non plus. On peut en donner plusieurs exemples : Richard Clutterbuck donne celui de la boxe professionnelle<sup>111</sup>. L'exemple du football a également été à la base de ce genre de raisonnements, en particulier chez les anglo-saxons où la violence souvent manifestée dans l'exercice de ce sport est bien connue. Dans ces domaines, la prohibition de la violence ne serait que relative. Là encore, cependant, on peut se demander si ces exemples constituent véritablement des cas d'exercice de la violence sociale au sens où nous l'entendons plus haut ; il y a dans le jeu, tel que la boxe ou le football, un processus de **ritualisation** de la violence qui pourrait bien expliquer le traitement particulier dont ils font l'objet. Il faut d'ailleurs préciser que la violence au cours ou même « autour » (avant et après) des matchs de football britanniques a fait l'objet ces dernières années de ce que l'on pourrait appeler une « politisation » croissante : l'entrée en masse de la police dans les stades est à cet égard significative ; on peut aller jusqu'à dire que le football a constitué depuis le milieu des années 1980 l'un des terrains privilégiés de construction de la doctrine et de l'organisation policières en matière de maintien de l'ordre public, particulièrement en Grande-Bretagne mais aussi en France.

On cite aussi souvent, comme exemple de non-application de la prohibition sociale de la violence, celle qu'exercent occasionnellement un père et une mère de famille sur leurs enfants, ou la violence qui s'exerce plus généralement au sein de la cellule familiale, et qui n'est pas en général, si elle n'excède pas certaines limites, un domaine qui préoccupe l'État. Cependant, dans ce domaine comme dans celui des autres « exceptions » citées, il faut encore largement nuancer : l'intervention croissante de la Police et de la Justice dans les affaires « domestiques » est aujourd'hui un phénomène banal, que cela soit à l'occasion de la violence parentale mais aussi de la violence dans le couple. En 1990, dans un discours annonçant une nouvelle circulaire sur ce sujet, le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique, Sir John Patten, conseillait aux policiers de considérer la violence domestique de la même façon que n'importe quel autre type de violence, et notamment de ne pas « tenter de réconcilier les partenaires »<sup>112</sup>. La lutte contre la « violence domestique » est devenue ces dernières années une activité majeure de

---

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> « Patten advises forces to treat "domestics" like common assaults », *Police Review*, 3 Août 1990, pp. 1524-1525.

la police britannique<sup>113</sup> ; la preuve en est la mise sur pied d'unités d'intervention spécialisées<sup>114</sup> dans la plupart des forces de police locales<sup>115</sup>, et la parution en conséquence d'un rapport de la *Law Commission* visant à rationaliser le traitement de ce que certaines polices considèrent comme des crimes<sup>116</sup>, notamment par l'augmentation des pouvoirs d'intervention des policiers dans ce domaine<sup>117</sup>. L'espace de tolérance de la violence privée est donc de plus en plus réduit et son caractère illégitime (par rapport aux valeurs sociales générales) est de plus en plus mis en évidence. La décision de la Cour de Cassation française de septembre 1990 de reconnaître la possibilité du viol entre époux peut aussi constituer une illustration de cette tendance.

On est ici à l'évidence en présence d'exemples du processus de politisation des phénomènes sociaux ; doit-on voir en ce phénomène et en matière de violence sociale un processus parfaitement linéaire ? C'est une question difficile. Clive Emsley cite sur ce sujet deux exemples historiques intéressants qui montrent la fluctuation de l'acceptabilité de la violence sociale dans le temps, dans plusieurs sens : selon lui, on peut citer des cas de « parents issus des classes inférieures de la société (du XVIII<sup>e</sup> siècle français) demandant au Lieutenant de Police d'enfermer leurs enfants incontrôlables, ce qu'un certain nombre de Lieutenants acceptaient de faire afin de préserver ce qu'ils considéraient comme extrêmement important, le tissu familial »<sup>118</sup>. Dans le même registre, un siècle plus tard, « il se trouvait des cas dans lesquels c'était le Droit qui venait s'interposer entre le policier et son désir d'intervention sociale. Dans ses mémoires, un policier berlinois en retraite se souvient du cas d'une femme désespérée pénétrant dans un commissariat de police et demandant la protection de la police contre un mari et une belle-mère violents ; le policier fut obligé de l'informer que, juridiquement, le mari était le maître de maison et qu'il avait le droit de battre sa femme au moins jusqu'à un certain point »<sup>119</sup>.

On s'aperçoit donc qu'à la limite, toute violence peut-être constitutive de désordre, ou au moins suspecte ; cependant, la violence en tant que désordre

---

<sup>113</sup> Voir notamment les articles suivants : « New domestic violence index may be created », *Police Review*, 15 Juin 1990, p. 1185 ; « A caution against cautioning », *Police Review*, 9 Mars 1990, pp. 484-485 ; « Praise for effort on domestic violence », *Police Review*, 6 Septembre 1991, p. 1794 ; « Domestic violence training course », *Police Review*, 8 Mars 1992, p. 481.

<sup>114</sup> On peut voir : « Sympathy in the right place », *Police Review*, 8 Mars 1991, pp. 480-480 ; « Hertfordshire Police's new domestic violence unit has issued a booklet for victims », *Police Review*, 10 Janvier 1992, p. 54 ; « Met caution on domestic violence unit security », *Police Review*, 13 Mars 1992, p. 476.

<sup>115</sup> La seule *Metropolitan Police* comptait en 1991 quarante-huit *Domestic Violence Units*.

<sup>116</sup> Voir « West Yorkshire see "domestics" as crime », *Police Review*, 29 Mai 1992, p. 986.

<sup>117</sup> Voir « Officers should have powers on domestics », *Police Review*, 15 Mai 1992, p. 889.

<sup>118</sup> Clive Emsley, *Policing and its context*, Macmillan, London, 1983, p. 146.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 147.

public doit correspondre à des critères particuliers, qui font d'elle une **violence politique**<sup>120</sup> :

---

<sup>120</sup> On peut consulter à ce sujet la typologie proposée par Samuel Huntington, in « Civil violence and the process of development », *Adelphi Paper n° 83*, International Institute for Strategic Studies, London, 1971, pp. 1-15 ; voir aussi du même auteur *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. Voir aussi la typologie de Paul Wilkinson, inspirée de celle de Samuel Huntington, in Paul Wilkinson, *Terrorism and the liberal State*, Macmillan, London, 1977, pp. 30-34.

On peut consulter également la typologie de Charles Tilly, selon lequel « toutes les protestations populaires, particulièrement les protestations violentes, doivent être analysées comme essentiellement politiques », in « Collective violence in a European perspective », in D H Graham & Ted R Gurr (eds), *Violence in America. Historical and comparative perspectives* (US Government printing office, Washington D C, 1969). Dans cette optique, Tilly, dans sa célèbre analyse, met l'action sur le caractère politique de la violence collective, dans la mesure où celle-ci est une forme de « négociation avec la structure politique » (« bargaining with the political structure »). Cette vision des désordres collectifs s'insère bien évidemment dans l'analyse historique du *collective bargaining* : l'expression de *collective bargaining by riot*, maintenant d'usage courant chez les historiens, est due à Eric Hobsbawm, qui, dans la perspective tracée par Rudé (*Wilkes and Liberty*, 1962, et *The Crowd in History*, Lawrence & Wishart, London, 1964), qualifie ainsi les désordres ouvriers du XIX<sup>e</sup> siècle comme une forme de négociation. Rudé, notamment à travers son étude des émeutes *wilkites* (v. *infra* notre note sur ces émeutes à l'intérieur de l'analyse socio-historique de l'autorité de maintien de l'ordre), a le premier théorisé l'action populaire en tant que forme de protestation sélective et disciplinée, dans laquelle la foule agissait en accord avec un ensemble cohérent de croyances et de valeurs. Dans ce sens ont été notamment analysées les fameuses « émeutes Swing » (*Captain Swing riots*) : on désigne sous le nom de *Captain Swing riots* une série d'émeutes spontanées parmi les ouvriers agricoles au début des années 1830, essentiellement dans le sud et l'ouest de l'Angleterre. Selon Stanley Palmer, « les raisons fondamentales des émeutes furent la baisse des prix agricoles après la guerre, et en conséquence l'appauvrissement extrême du prolétariat agricole » (in *Police and protest in England and Ireland, 1780-1850* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 386). Le mouvement de protestation fut important et s'étendit rapidement. La répression fut remarquable de férocité, « contrastant durement avec les caractéristiques des désordres (...) Il n'y avait rien dans ces émeutes qui puisse être décrit comme du terrorisme chronique. Comme dans le cas du mouvement luddite, la coordination nationale était inexistante, et les crimes commis le furent par des locaux pour des raisons locales, qui étaient de nature économique et non politique ; les villes de province ne furent pas affectées, ni Londres (...). Il n'y eut ni pillage des domaines, ni stockage d'armes, ni terreur généralisée. Ces désordres modérés et conservateurs étaient dans la tradition de la négociation collective par voie d'émeute ; sur le plan généalogique, ils étaient plus proches des émeutes de la faim du XVIII<sup>e</sup> siècle que du Chartisme » (Palmer, *ibidem*). Voir plus généralement à ce sujet Eric Hobsbawm et George Rudé, *Captain Swing*, Lawrence & Wishart, London, 1969, mais aussi George Rudé, *The Crowd in History*, *op. cit.*, 1981 (2<sup>e</sup> éd.), pp. 149-156. Voir enfin Stanley Palmer, *op. cit.* pp. 385-388, et pp. 393-394. En ce qui concerne l'insertion des émeutes « Swing » dans la tradition anglaise du *collective bargaining*, Palmer cite une analyse intéressante attribuée à Edward Thompson dans un commentaire de l'ouvrage de Hobsbawm et Rudé (*op. cit.*), ainsi formulée : « même dans ce compte-rendu, qui parle de "Soulèvement Général", de "l'ultime révolte des laboureurs", etc., on est continuellement stupéfait de l'attitude si naturellement respectueuse de la plupart des émeutiers "Swing" vis-à-vis des autorités, que ce soient les magistrats, les propriétaires terriens, les fermiers, ou même les pasteurs... Ils acceptent l'ordre établi de la société villageoise et leurs revendications sont extraordinairement minimales : un salaire un tout petit peu meilleur, la destruction des machines, la possibilité de travailler dans la dignité. Ils accomplissent leur tâche d'émeutier poliment, vêtus, selon le témoignage de nombreux témoins oculaires, de leurs plus beaux habits, ne proférant que très rarement une quelconque menace. Rien ne pourrait ressembler si peu à un soulèvement irlandais ; il s'agit de la révolte d'hommes fiers, conscients de leurs droits... une étrange sorte de soulèvement, sur l'air de "May I please you Sir", et qui s'abstient de toute forme de violence physique contre les personnes (une seule personne fut tuée dans toute cette période : un émeutier, par la *Yeomanry*). » (E. P. Thompson, « A very English rising », *The Times Literary Supplement*, 11 Septembre 1969, p. 991. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 387).

Plus récemment, pour une proposition de définition de la violence politique, on consultera Philippe Braud, in *La violence politique : repères et problèmes*, rapport introductif de la Table ronde sur « la violence politique dans les démocraties occidentales », lors du Quatrième Congrès de l'Association française de Science Politique, Paris, 23-26 Septembre 1992. Ce rapport a été publié dans l'ouvrage collectif qu'il a dirigé, *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993.

- ce peut être tout d'abord **l'importance quantitative** de la violence ; la violence collective menace l'ordre public dans le sens où elle porte atteinte de façon particulièrement grave à la tranquillité publique et la sécurité des personnes. L'exemple déjà cité du désordre dans un stade de football est ici particulièrement topique.
- ce peut être aussi **sa destination ou son intention** : par exemple, tuer ne constitue pas en soi une atteinte à l'ordre public. Ce n'est pas une violence politique, ni par son ampleur, ni par sa dimension, ou son intention. Considérons en revanche l'exécution par des terroristes d'une personnalité politique : nous retrouvons ici à la fois l'élément de violation de la **Légalité** au sens politique, à savoir le viol des règles collectives de la communauté. Le caractère politique est ici doublement présent : à travers la victime de l'acte, représentante de la collectivité ; à travers aussi l'intention symbolique de l'acte qui vise à braver ouvertement l'État et ainsi le déstabiliser.

La violence politique semble ainsi exclure assez largement du champ du désordre public ce que l'on appelle la criminalité « de droit commun », ou criminalité privée. L'extorsion violente de fonds, par exemple, semble *a priori* ne pas faire partie des désordres publics. Cependant, si l'on reprend le cas de l'Irlande du Nord, des actes qui pourraient sans conteste être qualifiés de délits ou crimes de droit commun ont été par certaines organisations érigés en véritables instruments, en systèmes fonctionnant au profit de ces organisations, et servant à la survie de celles-ci en tant précisément qu'ordres de contrainte concurrents de celui de l'État. Il y a alors bien atteinte ou menace pour l'ordre public de l'État.

Pour autant, ceci veut-il dire que toute violence politique sera constitutive d'atteinte à l'ordre public de l'État, et donc de désordre public ? Il semble que non. On peut même parler, dans un État démocratique, d'une véritable organisation de certaines formes de violence politique : par exemple, la violence utilisée par les forces de l'ordre, c'est-à-dire la violence de l'État lui-même ; cette violence est tolérée, voire même qualifiée de violence « légitime », car censée se manifester pour la défense de l'État, donc de l'organisation sociale. Un autre type de violence politique organisée est la domination d'un groupe social sur un autre. Elle est en général peu mise en lumière en tant que violence car ce n'est pas toujours une violence « physique ». Elle correspond pourtant bien à la définition pré-citée, selon laquelle faire violence est « agir sur quelqu'un contre sa volonté en employant la force ou l'intimidation ». Cette violence politique organisée peut rester parfaitement légale. On peut donner deux exemples de cette violence de domination, tirés de la situation politique du Royaume-Uni : le premier fait référence à la création au début du siècle en Irlande du Nord d'une milice chargée de faire respecter l'ordre intérieur dans un espace politique composé de deux tiers de protestants et d'un tiers de catholiques. Cette milice fut entièrement composée, par la force des choses (et de la domination politique), dès sa création,

de protestants, et acquit une véritable réputation d'« armée protestante de l'intérieur »<sup>121</sup> par son comportement fortement discriminatoire vis-à-vis de la minorité catholique. On a ici un exemple d'une institution qui est à la fois le résultat d'une situation de domination politique - la domination « physique », celle du nombre, est institutionnalisée (légalisée et légitimée) par le système parlementaire majoritaire britannique -, et un instrument de cette domination - une force protestante pour la défense de l'ordre protestant. Le deuxième exemple, celui de la mise sur pied dans le même contexte d'un gouvernement et d'un parlement autonomes sur le mode majoritaire simple (c'est-à-dire sans organisation des droits de la minorité), a précisément servi à asseoir et légitimer une domination et une oppression protestantes. L'exclusion systématique des catholiques de la vie politique qui accompagnait en effet cette domination majoritaire permet de la qualifier de violence politique. Cette violence politique n'a cependant pas été considérée en soi comme constitutive de désordre public.

### **Sous-section III : Les variations de l'acceptabilité des désordres publics.**

Il semble en réalité que la conception de l'ordre politique établi fluctue en fonction de l'interprétation de la *Légitimité* : si les violences politiques et les désordres ne sont pas considérés comme des désordres publics, c'est qu'ils ne perturbent pas l'ordre politique établi, ou en tous cas, s'ils le perturbent, qu'ils le font de manière **acceptable**. Cette notion d'acceptabilité nous renvoie à une combinaison complexe d'éléments d'appréciation qui proviennent de différents secteurs du système politique, notamment de son système de valeurs, ainsi que l'état des rapports de force politiques qui y prédominent. L'acceptabilité politique de la violence est ainsi susceptible de varier, à la fois dans le temps et dans l'espace. On peut le mesurer en prenant un certain nombre d'exemples.

Certains de ces exemples démontrent que la violence peut être du moins acceptable, sinon supportable, dans une certaine mesure, contre certaines cibles « situées ». Quand nous parlons de cibles situées nous voulons dire qu'elles le sont idéologiquement (certains partis politiques, par exemple), ethniquement (certaines communautés), socialement, etc., politiquement en tous cas. D'autres exemples montrent la fluctuation de l'acceptabilité de tel ou tel type de désordre selon le « contexte politique » dans lequel il se produit.

---

<sup>121</sup> Voir à ce sujet Chris Ryder, *The Ulster Defence Regiment : an Instrument of Peace ?*, Methuen, London, 1991, notamment chapitre 1.

On peut constater ainsi en premier lieu des variations de l'acceptabilité de la violence selon les cibles visées.

Il est aujourd'hui devenu classique de souligner l'attitude « bienveillante » des autorités de maintien de l'ordre françaises vis-à-vis des manifestations et des violences paysannes, par contraste avec une attitude beaucoup plus sévère avec d'autres catégories socio-professionnelles (on se souvient par exemple de l'émotion soulevée par la répression des manifestations des infirmières en 1991). Dans un autre espace politique, il est également très éclairant de comparer l'émotion, voire l'hystérie suscitées dans l'opinion publique britannique par les explosions de bombes posées par l'IRA dans le centre de Londres, avec l'indifférence générale dans laquelle se poursuit depuis vingt cinq ans la même violence en Irlande du Nord.

Autre exemple : la différence entre la façon dont sont aujourd'hui considérés en Grande-Bretagne un supporter de football et un manifestant « politique » (défilant contre la *Poll Tax* par exemple). Selon l'expression de plusieurs policiers eux-mêmes au cours des opérations lors de matchs auxquels nous avons assisté, il est clair que l'on peut aujourd'hui pratiquement faire n'importe quoi contre un supporter de football, mais pas contre un manifestant. Cette constatation peut être faite de manière très globale. On admet en effet aujourd'hui la « nécessité » de « mesures de sécurité » et d'une intervention massive de la police à tous les niveaux de « l'environnement » d'un match de football : surveillance et encadrement policier des supporters, prohibition d'objets dangereux, répression de comportements dangereux ou menaçants, présence massive de la police pendant les matchs et véritable organisation policière de son déroulement, mais aussi de la surveillance et de l'intervention post-matche autour des stades, voire dans certains cas encadrement des supporters jusqu'à ce qu'ils aient quitté la ville.

Enfin, dernier exemple : celui de la « passivité » des forces de l'ordre devant les agressions contre les foyers des travailleurs immigrés en Allemagne en 1992, que l'on peut rapprocher à certains égards de l'attitude des forces de l'ordre face aux émeutes anti-sémites d'Algérie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>122</sup>.

On peut constater aussi des variations de l'acceptabilité de la violence dans le temps : certains remplacent l'idée de variation par celle d'évolution. C'est le thème aujourd'hui bien connu du « processus d'euphémisation de la violence sociale » dans les sociétés occidentales, par le passage de manifestations essentiellement physiques de la violence à des manifestations à dominante symbolique. Il s'agit de la théorie de Norbert Elias dans notamment *La Dynamique de l'Occident*, que l'on peut aussi retrouver dans *L'Ère du vide*, l'ouvrage de Gilles Lipovetsky.

---

<sup>122</sup> Voir sur ce sujet Claude Martin, *Histoire de l'Algérie Française, 1830-1962*, Éditions des quatre fils Haymon, Paris, 1963, pp. 233-235. Voir aussi Joëlle Allouche & Doris Bensimon, *Juifs d'Algérie hier et aujourd'hui. Mémoires et identités*, Bibliothèque historique Privat, Toulouse, 1989, pp. 183-185.

L'explication fondamentale est celle de l'évolution des mœurs, qui entraîne des perceptions différentes de la violence et de l'usage de la force. Les conséquences que l'on peut tirer de cette théorie sont évidemment intéressantes non seulement pour l'analyse de la nature de la violence politique en général mais aussi pour celle de l'interprétation de l'évolution du comportement du système de maintien de l'ordre. Nous examinerons plus loin cette question dans notre deuxième partie (Titre I, chapitre I).

On remarque enfin des variations de l'acceptabilité de la violence et du désordre selon le contexte politique. A cet égard, l'analyse que font David Waddington, Karen Jones et Chas Critcher de l'importance du facteur du « contexte politique » de deux conflits industriels britanniques (la grève de l'acier en 1980 et la grève des mineurs de 1984) sur le plan de l'interprétation respective de ces conflits en tant que menaces à l'ordre public, est particulièrement intéressante. Ils comparent ainsi le contexte politique des deux conflits industriels : « en 1980, le gouvernement conservateur n'était au pouvoir que depuis moins d'un an. Son plan de restructuration de l'industrie de l'acier était l'une de ses toutes premières initiatives économiques. Le gouvernement résisterait donc à la grève, mais principalement à cause de ses implications économiques : les ouvriers de l'acier voulaient empêcher le progrès. Cette vision de la grève était circonscrite par, entre autres considérations, le fait que le gouvernement n'avait pas encore à l'époque créé un nouveau statut légal des syndicats, ni réglementé la pratique des piquets de grève. Comme le montra le recul de 1981, le gouvernement n'était pas encore prêt à affronter l'Union Nationale des Mineurs (*NUM, National Union of Mineworkers*). En 1984, le gouvernement se trouvait dans la première année de son second mandat. Il avait réussi à déplacer la totalité de la culture politique vers la droite. La réforme des syndicats avait été accomplie au moyen de la délictualisation des piquets de grève secondaires, permettant aux tribunaux de geler les avoirs financiers des syndicats récalcitrants. Les émeutes des ghettos de 1980-1981 avaient confirmé et élargi le soutien aux politiques d'ordre du gouvernement, incluant notamment l'augmentation des pouvoirs de la police. Le plan sur le charbon n'était pas seulement important pour la crédibilité gouvernementale, il était aussi au centre de sa politique énergétique à long-terme, dans laquelle un rôle de plus en plus important devait être assumé par les entreprises privées et l'énergie nucléaire.

Dans un tel contexte, la grève des mineurs put être présentée avec succès comme une menace politique autant qu'économique. Les mineurs furent accusés de comportement anti-démocratique à différents niveaux : leur refus de procéder à une consultation nationale par vote à bulletins secrets, les idéaux politiques révolutionnaires du leadership, et le recours à la violence pour arriver à leurs fins.

En résumé, le conflit dans l'industrie de l'acier se déroulant dans un contexte politique spécifique, sa définition principale resta celle d'un conflit industriel « normal », même en tant que menace à la stratégie économique du

gouvernement. Le contexte politique du conflit dans l'industrie minière en 1984 favorisa par contre sa définition plus large et plus profonde en tant que grève politique nationale menaçant les fondements mêmes de la démocratie. Ces thèmes furent repris avec enthousiasme par la presse nationale largement conservatrice et involontairement reflétés par les media audiovisuels. Ils aidèrent ainsi à consolider le soutien au gouvernement qui s'était déjà exprimé aux élections parlementaires récentes »<sup>123</sup>.

Cette notion d'acceptabilité dans le temps est également le fondement de la remarquable analyse des « fluctuations des désordres publics internes »<sup>124</sup> tentée par le sociologue américain Sorokin. Celui-ci, tentant une mesure globale ambitieuse du *pattern* d'apparition et de manifestation des désordres publics dans les différentes sociétés depuis l'Antiquité, note cependant que les critères d'appréhension de ces désordres peuvent se révéler problématiques : le problème est « la nature des événements qui devraient être classés en tant que désordres publics internes : le désordre, les émeutes, les révolutions, et les autres expressions des tensions et crises sociales. Le fait est que deux ou plus de ces événements peuvent en apparence sembler parfaitement semblables mais être en réalité fortement différents en signification, s'ils se manifestent sous des régimes socio-politiques différents (...). Ceci explique que l'on ait inclus dans notre liste des désordres publics seulement les événements qui violaient l'ordre social existant et les lois du moment et de la société dans laquelle ils se produisaient »<sup>125</sup>. Dans le contexte du système politique démocratique, cette notion d'acceptabilité renvoie à une notion encore plus complexe qui est celle d'**opinion publique**. Ce facteur est évidemment lié au développement de l'importance de la démocratie d'une part, des media d'autre part. L'affrontement entre les « fauteurs de trouble » et le système de maintien de l'ordre se fait ainsi aujourd'hui la plupart du temps sous l'œil des caméras de télévision<sup>126</sup>.

On peut donc dire que la notion d'acceptabilité délimite la marge de manœuvre des autorités de maintien de l'ordre, au cours de ce que nous appellerons le processus de qualification du désordre public, et que nous allons examiner maintenant.

---

<sup>123</sup> David Waddington, Karen Jones et Chas Critcher, *Flashpoints : studies in public disorder*, Routledge, London, 1989, p. 96.

<sup>124</sup> P. Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, Volume III (« Fluctuations of social relationships, War, and Revolution »), Allen & Unwin, London, 1937.

<sup>125</sup> *Ibidem*, Chapitre 12 (« Fluctuations of Internal Disturbances in the history of Greece, Rome, and Europe : Methodological »), p. 406.

<sup>126</sup> On peut se reporter sur ce point à l'analyse de J. Stevenson & R. Quinault, dans leur introduction à leur ouvrage collectif, *Popular disturbances and Public Order*, George Allen & Unwin, London, 1974, partic. pp. 20-22.

## Sous-section IV : Le processus de qualification des désordres publics.

En toute hypothèse, il est clair qu'en ce qui concerne l'exercice de la fonction de maintien de l'ordre dans l'État, l'interprétation de l'ordre politique la plus décisive est celle qu'en donne l'autorité politique à travers sa **qualification** du désordre public dans le cadre de la problématique de l'acceptabilité. Cette qualification s'opère de deux manières :

- d'une part, il arrive que les autorités politiques désignent nommément, concrètement, tel ou tel acte, ou comportement, ou type d'actes ou de comportements comme un danger, une menace pour l'ordre public.
- le deuxième processus par lequel s'opère, quelquefois indirectement, la qualification, est la mise en place d'un dispositif d'action sur le phénomène ; il s'agit précisément du **dispositif de maintien de l'ordre public**. Ce dispositif a un caractère tout à fait spécifique. On peut citer par exemple pour la France les termes utilisés par l'instruction interministérielle du 20 Juillet 1970 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre intérieur : « le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles afin de n'avoir pas à les réprimer ; il a donc pour base le renseignement et comporte avant tout des mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue. Il comporte également, si l'ordre est troublé, les mesures destinées à le rétablir »<sup>127</sup>. Ces mesures, qui constituent justement avec le renseignement ce que nous appelons un « dispositif d'action », consistent donc respectivement en mesures préventives et en mesures dites « d'intervention ». Les Britanniques utilisent les mêmes termes. Le texte réglementaire précité s'exprime ainsi sur la nature de ces mesures : « les mesures préventives consistent en particulier à montrer la force (...). Les mesures d'intervention consistent dans l'emploi de la force pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre »<sup>128</sup>. Les autorités s'affirment ainsi en tant que détentrices de la force. On franchit là une étape essentielle : de l'idée d'ordre, on passe au maintien de l'ordre public. On peut dire que par ce processus de qualification, matérialisé par l'intervention des autorités politiques, un désordre devient un problème de maintien de l'ordre public.

Ce dernier élément a quelque chose de tout à fait fondamental : nous avons souligné plus haut la difficulté que l'on pouvait éprouver à réunir le côté « abstrait » du maintien de l'ordre (l'idée d'ordre et sa définition) et le côté « concret », à savoir l'action, ou l'organisation. Quoi de plus abstrait que l'ordre, quoi de plus concret que la mise en mouvement de la force ?

---

<sup>127</sup> *Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, n° 500 SGDN/AC/REG du 20 Juillet 1970, mise à jour suivant modificatif n°750 SGDN/AC/REG du 8 Décembre 1970. Titre I, chapitre 1, article 1.

<sup>128</sup> *Ibidem*, articles 3 et 4.

Les exemples que nous venons de donner permettent à notre sens de tenter de caractériser la relation qui existe entre ces deux dimensions : le rapport entre l'idée d'ordre et le maintien de l'ordre nous paraît se nouer dans le **processus de politisation** d'actes et de comportements sociaux qui constituent du désordre. Ce processus de politisation se traduit par le passage d'un acte, d'un évènement, d'un comportement, qui sont un « désordre », au statut de « problème de maintien de l'ordre public » ; ou encore d'un acte, d'un évènement, d'un comportement potentiels, au statut de « problème de maintien de l'ordre public potentiel » ou « menace pour l'ordre public ». Les autorités politiques sont, comme nous l'avons vu, au centre de ce processus de politisation, à travers l'opération de qualification du désordre, en tant que détentrices de la force (eu égard à leur fonction de maintien de l'ordre).

Ainsi, comme le dit Ingraham, « la nature politique d'un crime dépend de la réponse que l'acte provoque de la part des autorités (...). L'un des caractères particuliers de la réponse est (d'ailleurs) l'accent sur les mesures préventives plutôt que sur la répression, pour la bonne raison qu'un crime politique ou du moins l'acte qui vise à se saisir des rênes du pouvoir est une forme de crime qui, si elle n'est pas évitée, peut ne jamais être punie »<sup>129</sup>.

On trouve le même point de vue chez le politologue britannique Frank Gregory : selon lui, « on peut soutenir que nous classons quelques-unes des formes extrêmes de la contestation publique en tant que problèmes de maintien de l'ordre public plutôt que simples activités criminelles partiellement en conséquence des réactions des autorités de l'État »<sup>130</sup>. L'importance de cette intervention des autorités politiques dans la qualification d'un désordre public est bien illustrée par la classification proposée par l'historien britannique D Philips. Celui-ci s'intéresse en effet particulièrement à la définition du désordre public ; à cet égard, on peut considérer comme exemplaire le problème méthodologique que lui pose le recensement des émeutes (*riots*) au cours d'une période et dans un espace géographique pourtant déterminés. D'après lui, « le problème de méthodologie s'articule autour de deux questions de fond : premièrement, la définition d'une « émeute » ou d'un problème de maintien de l'ordre ; deuxièmement, la question de la quantification des émeutes, c'est à dire savoir sur quelle base établir leur taille, leur gravité, leur importance »<sup>131</sup>. L'idée est que les autorités sont les clés de la définition d'un problème de maintien de l'ordre. Philips le démontre dans son article sur les émeutes dans le « pays noir » anglais<sup>132</sup> dans les années 1835-1860 ;

---

<sup>129</sup> B L Ingraham, *Political crime in Europe*, University of California Press, Berkeley, 1978, pp.19-26.

<sup>130</sup> Frank Gregory, « The British Police system, with special reference to public order problems », in John Roach and Jürgen Thomaneck (eds), *Police and public Order in Europe*, Croom Helm Ltd, Beckenham, 1985, p. 40.

<sup>131</sup> D Philips, « Riots and Public Order in the Black Country », in John Stevenson & Roland Quinault (eds), *Popular Protest and Public Order*, George Allen & Unwin, London, 1974, p. 144. C'est nous qui traduisons.

<sup>132</sup> Appelé ainsi en raison de sa richesse minière.

selon lui, à cette époque, « la réaction officielle comptait pour une large part dans la définition, voire le déclenchement de la situation d'émeute »<sup>133</sup>. En fait, « pour circonscrire les caractères fondamentaux d'une émeute et mesurer sa gravité, la définition la plus satisfaisante est celle qu'en donnent les autorités, la définition légale officielle : c'était en effet le nom donné par les autorités ou leur décision d'intervenir ou non pour disperser les participants qui étaient déterminants pour savoir si l'on avait ou avait eu affaire à un simple rassemblement ou à une émeute »<sup>134</sup>. Philips illustre sa position en résumant brièvement la situation sur le plan du Droit, qui était la suivante : à l'époque, l'émeute<sup>135</sup> pouvait se révéler être une infraction très grave aussi bien qu'un délit mineur, cela selon les circonstances, et en fait selon l'appréciation qu'en faisaient les magistrats. D'après la *common law*<sup>136</sup>, c'est-à-dire le Droit jurisprudentiel, l'infraction que pouvait constituer tout désordre public impliquant au moins trois personnes rentrait dans la catégorie des délits<sup>137</sup> et était donc punissable d'emprisonnement ou d'amende. Mais d'après la législation, c'est-à-dire la Loi sur l'Émeute de 1714<sup>138</sup>, l'émeute pouvait constituer ce que le Droit anglais appelle une « félonie »<sup>139</sup>, punissable par la peine de mort ; ceci dans le cas où douze personnes ou plus s'assembleraient en vue d'une émeute et ne se seraient pas dispersées dans l'heure qui aurait suivi la lecture, par l'officier de paix, de la proclamation ordonnant à la foule de se disperser, proclamation rédigée dans la loi en question. L'élément important était l'invocation de la loi par le magistrat chargé du maintien de l'ordre ; à partir du moment où il se mettait en quelque sorte sous la protection de ce texte, cela lui donnait le droit d'user de la force pour venir à bout de l'émeute, et de justifier ainsi les moyens qu'il utiliserait (par exemple au cas où des blessés et des tués seraient le résultat de l'emploi des troupes) ; au contraire, en *common law*, seul un usage « raisonnable » de la force pouvait se justifier devant les tribunaux ; en cas de problèmes majeurs tels que des blessés ou des morts, l'autorité chargée du maintien de l'ordre pouvait donc se voir accusée d'usage illégal de la force.

Ce que fait remarquer Philips, c'est que « le choix de la qualification de l'infraction et donc des peines qui seraient infligées dépendait des circonstances d'une manifestation spécifique et de la décision des autorités sur le terrain. Par exemple, en mai 1835, un magistrat, le Révérend John Clare, lut la proclamation du *Riot Act*, et donna l'ordre aux troupes de tirer sur la foule à Wolverhampton ; ceci

---

<sup>133</sup> D Philips, *op. cit.*, p. 144.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Traduction de *riot*.

<sup>136</sup> Droit jurisprudentiel basé sur l'utilisation de la théorie du *precedent*. On peut consulter à ce sujet Philip S James, *Introduction to English Law*, Butterworths, London, 1985, notamment pp. 4-29.

<sup>137</sup> Nous traduisons ainsi *misdemeanour*, qui signifie ici infraction pénale de moyenne gravité, inférieure au crime.

<sup>138</sup> *Riot Act* 1714.

<sup>139</sup> Sont classés en général dans cette catégorie les crimes contre l'État.

causa une grande indignation dans les cercles parlementaires qui demandèrent la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire, ce qui fut accordé. Le "commissaire", ou rapporteur de l'enquête, estima que la conduite du magistrat et des soldats était justifiée, au motif que le comportement, l'importance et l'humeur de la foule constituaient une menace sérieuse pour l'ordre public. De la même façon, en Juin 1858, un homme fut accusé d'avoir pris part à une émeute à Wolverhampton au cours de laquelle le Maire avait lu le *Riot Act*; le juge se contenta de la relaxer sous condition de ne pas troubler à nouveau l'ordre public<sup>140</sup>, avec une amende de 50 livres, au motif que le principal témoin policier avait certifié qu'il n'avait pas eu peur »<sup>141</sup>.

En d'autres termes, l'attitude et la réaction des autorités vis-à-vis de la foule constitue pour Philips un élément essentiel de la définition d'une émeute, le critère juridique lui-même étant essentiellement subjectif, à savoir « le sentiment que l'officier de paix sur le terrain s'était fait de la situation »<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> D Philips *op. cit.* p. 145.

<sup>141</sup> *Ibidem*. Le caractère menaçant de la foule, dans la mesure où celle-ci était « susceptible d'inspirer la crainte à une personne normale et raisonnable », représentait aussi un élément essentiel de la définition légale de l'émeute.

<sup>142</sup> D Philips, *op. cit.*, p. 145.



## **Section II :**

**De l'existence d'un système de maintien de l'ordre public.**

L'analyse que nous venons de faire nous semble vérifier notre première hypothèse, à savoir la possibilité d'identification du maintien de l'ordre public dans le champ politique, en tant que manifestation particulière du pouvoir politique. Cette manifestation peut être identifiée sur le plan théorique comme **la mise en oeuvre des moyens ou des instruments utilisés pour la satisfaction de l'exigence fonctionnelle d'ordre public** que nous avons analysée comme non seulement fondamentale mais comme consubstantielle au système politique.

En conséquence, pour approfondir une telle analyse du maintien de l'ordre, on doit s'attacher à « identifier (les) structures susceptibles d'assurer la satisfaction de ces exigences fonctionnelles »<sup>143</sup>, c'est-à-dire les structures qui, dans le système politique, sont chargées ou susceptibles d'assurer la défense de l'ordre public de l'État. Il s'agit de ce que nous appelons le **système de maintien de l'ordre public**.

## **Sous-section I : Nature du système de maintien de l'ordre public.**

Globalement, nous considérerons le système de maintien de l'ordre public comme la forme organisée et particulière<sup>144</sup> que prend, dans chaque société, cette manifestation du pouvoir de régulation étatique qu'est le maintien de l'ordre public.

---

<sup>143</sup> Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Presses de la F.N.S.P. & Dalloz, Paris, 1991, p. 133.

<sup>144</sup> Il s'agit donc en l'occurrence d'un système « abstrait », conformément à la définition qu'en donne Philippe Braillard dans *Théorie des Systèmes et Relations Internationales*, Ets Émile Bruylant, Bruxelles, 1977, pp. 54-55. Celui-ci cite notamment pour cela la classification de deux spécialistes de l'analyse des systèmes : « James Miller met à jour trois catégories de systèmes : les systèmes conceptuels, les systèmes concrets et les systèmes abstraits (« The Organization of Life », in *Perspectives on Biology and Medicine*, vol. IX, 1965, pp. 201-206 : « Les systèmes conceptuels sont des systèmes formels - des formations verbales, mathématiques ou logiques, ou des simulations d'ordinateur. Ils peuvent être établis pour représenter des systèmes soit abstraits, soit réels, ou ils peuvent être de "pures" structures, mathématiques ou logiques, n'ayant pas d'application empiriques, ou aucune application proposée ou découverte. Ils existent comme concepts dans l'esprit du chercheur. Les systèmes concrets, "réels", ou véritables, vivants ou non-vivants, sont des régions continues et limitées de l'espace-temps physique, contenant un amas ordonné de matière et d'énergie, organisé en un ensemble de sous-systèmes liés entre eux. Leurs éléments ainsi que leurs relations sont des systèmes concrets. Les systèmes abstraits sont des ensembles de relations formelles à l'intérieur de ou entre des sous-systèmes concrets. Leurs relations existent en tant que concepts dans l'esprit des observateurs scientifiques. Leurs sous-systèmes existent dans l'espace-temps physique et sont identifiables empiriquement » (Miller, *op. cit.*). D'après Braillard, « une distinction très proche de celle de Miller est celle de Von Bertalanffy, qui adopte les trois mêmes catégories, mais en en modifiant quelque peu le contenu. Pour lui, "on admettra facilement qu'une galaxie, un chien, une cellule ou un atome sont des systèmes réels, c'est-à-dire des êtres perçus par l'observation ou déduits de celle-ci, et qui existent indépendamment de l'observateur. d'un autre côté, il y a des systèmes conceptuels, comme la logique, les mathématiques (mais aussi la musique), qui sont aussi des constructions symboliques ; les systèmes abstraits (science) sont une sous-classe de cette dernière, c'est-à-dire les systèmes conceptuels correspondant à la réalité » (Ludwig von Bertalanffy, *Théorie générale des systèmes. Physique, Biologie, Psychologie, Sociologie, Philosophie*, traduit par Jean-Benoît Chabrol, Dunod, Paris, 1973, pp. ix, x ; cité par Philippe Braillard, *op. cit.* p. 55).

Ce pouvoir particulier de régulation étatique prend avant tout la forme de ce que nous appellerons un **système d'utilisation de la force**, que cette utilisation soit concrète ou potentielle. La fonction globale de crédibilité que nous avons définie plus haut repose en effet en fin de compte sur l'usage ou la possibilité de l'usage de la force. On peut citer à cet égard la phrase révélatrice d'un journaliste du *Times* à propos de la situation sud-africaine et notamment les troubles très violents entre ethnies différentes ayant accompagné la transition vers la fin de l'apartheid : faisant allusion à la présence éventuelle de fauteurs de troubles parmi les anciens des services de sécurité sud-africains et à l'inquiétude régnant parmi les forces de l'ordre, qu'il désignait comme « les hommes sur lesquels (le président De Klerk) doit s'appuyer pour maintenir l'ordre »<sup>145</sup>, ce journaliste soulignait que « les forces de sécurité sont la clé du succès des initiatives de réforme »<sup>146</sup>.

Ainsi, cet exemple de la réforme du système politique de l'Afrique du Sud montre que si le maintien de l'ordre n'existe pas sans les politiques (au sens d'une part des décideurs, c'est-à-dire les « autorités » de maintien de l'ordre, ou le Politique, mais aussi et d'autre part au sens de la politique, c'est-à-dire l'ordre défini, ici les initiatives de réforme) ces politiques, quelles qu'elles soient, n'existent pas sans la force.

Le cas de l'Afrique du Sud n'est qu'une illustration moderne d'une réalité pressentie par un grand esprit français, le Comte de Guibert : celui-ci écrivait déjà à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle que « de tous les ouvrages qui composent le grand édifice de la constitution nationale, (celui de la force publique) est le plus important et difficile à résoudre. En effet, la force est le lien et la clef de toutes les parties de l'édifice. Sans elle on peut appareiller des matériaux, on peut mettre pierre sur pierre, mais on ne peut rien cimenter, rien contenir à sa place. Sans la force publique, les pouvoirs, les contrepoids, la liberté elle-même, tout cela n'est qu'un assemblage d'idées vaines et fragiles »<sup>147</sup>. Guibert met par ailleurs en avant l'importance des caractéristiques **organisationnelles** que doit revêtir la force publique selon son emploi. Il distingue ainsi entre l'usage interne et l'usage externe de la force, ce qui témoigne d'une attitude pas forcément très répandue à son époque. Selon lui, « il faut un genre de force pour le dehors et un autre pour le dedans »<sup>148</sup>, et en ce qui concerne la force du dedans il affirme que « si elle est constituée, soit dans son organisation, soit dans son emploi, sur des principes faux ou exagérés, elle peut opprimer les libertés individuelles »<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Voir *The Times*, Octobre 1990.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Comte de Guibert, « De la force publique considérée dans tous ses rapports », in Jean-Paul Charnay (ed.) *Stratégiques*, Editions de l'Herne, Paris, 1977, p. 570.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 573.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 591.

Ces « principes » qui régissent la force publique, en développant la typologie de Guibert, peuvent être globalement classés en deux catégories :

- ceux qui régissent ou qui inspirent l'**organisation** de la force publique. La question essentielle est à notre avis celle du « **format** » des **forces de l'ordre**<sup>150</sup>.

Selon Samuel Finer, dans sa définition la plus étroite et la plus explicite, le format signifie simplement « le principe à la base du service des forces, c'est-à-dire le fait qu'elles soient indigènes ou étrangères, payées ou non, *ad hoc* ou permanentes »<sup>151</sup>. A partir de cette définition de Finer, nous avons pensé pouvoir procéder, par une sorte d'analogie et d'extension, à la création du concept de **format organisationnel** des forces de sécurité intérieure<sup>152</sup>. Nous entendons par là les principes de composition et d'organisation de la force publique : une ou multiple, locale ou nationale, professionnelle ou à temps partiel, sur la base du volontariat ou du service obligatoire, civile ou militaire.

- les principes qui gouvernent l'**emploi** de cette force publique. Ces principes sont des principes d'**action**. En termes plus concrets, ces principes permettent de déterminer d'une part qui dirige la force de maintien de l'ordre, c'est-à-dire qui décide de son utilisation, qui la commande alors qu'elle est en action, mais aussi qui endosse la responsabilité de ces actions ; mais aussi d'autre part quelles sont les conditions qui régissent son utilisation. Malgré les apparences, il ne s'agit pas forcément de principes normatifs. En ce sens, le maintien de l'ordre public est un ensemble de **pratiques** spécifiques : des **opérations**, mais aussi des **politiques**, mises en œuvre par des décideurs, les **autorités du maintien de l'ordre**.

- le maintien de l'ordre est un **ensemble d'opérations**. L'étude de ce problème amène à souligner le caractère complexe du champ opérationnel du maintien de l'ordre public, qui ne peut se résumer à la décision de faire intervenir les forces de l'ordre, ni même à l'interaction entre celles-ci et ceux qui troublent l'ordre public. La notion de dispositif de maintien de l'ordre peut permettre d'imaginer la multiplicité des actions qui sont recouvertes du nom d'opérations (renseignement, déploiement, mouvements, et emploi

---

<sup>150</sup> On trouve ce concept chez le politologue britannique Samuel Finer à propos des forces armées.

<sup>151</sup> Samuel Finer, « State and Nation-building in Europe : the role of the military » , in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, N.J, 1975). Finer développe en effet l'idée d'un lien entre changement dans le format des forces armées et changement dans la nature de l'État (*ibidem*, p. 90). Il développe ensuite sa définition : « in its more extended definition, I include within the concept, the size of the armed forces, the varying composition of its main arms (navy against land forces or artillery components against infantry or cavalry and the like), and I equally include the social stratification of the force » (p. 90).

<sup>152</sup> Voir à ce propos Anne Mandeville, « Format organisationnel et violence de l'État », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions L'Harmattan, Paris, 1993, pp. 205-226.

des forces, négociations, etc., pour ne citer que des exemples). Nous examinerons cette question en détail dans notre deuxième partie<sup>153</sup>.

- Le maintien de l'ordre est une **politique**, ou un ensemble de politiques. Nous entendrons politique dans le sens utilisé par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig<sup>154</sup>, à savoir « les actes et les non-actes engagés d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort »<sup>155</sup>. Ces auteurs remarquent avec raison que « du point de vue de l'analyse, une politique se présente sous la forme d'un ensemble de pratiques d'un certain genre, elle agit ou n'agit pas. Ces pratiques sont repérables de façon concrète : modes d'intervention, réglementation, fourniture de prestations, répression, etc. Elles peuvent aussi être plus immatérielles, voire symboliques : un discours, une campagne de communication. En même temps, ces pratiques sont référées ou référables à des finalités, à des choix de valeur, qu'ils soient explicités par l'autorité publique ou qu'ils restent implicites »<sup>156</sup>. Cette définition nous paraît être parfaitement adaptée à la question du maintien de l'ordre public, comme nous le verrons dans notre analyse des autorités britanniques du maintien de l'ordre<sup>157</sup>.

## **Sous-section II : Les structures du système.**

On examinera successivement les forces (§ 1), et les autorités (§ 2).

### **§ 1 : Le système de forces ou la question du format organisationnel.**

On peut partir de l'affirmation de Gérard Soulier, d'après lequel « dans toutes les sociétés politiques contemporaines, quel qu'en soit le régime politique, on trouve le même ensemble d'appareils destinés à exercer la contrainte : une force armée pour préserver l'intégrité physique du territoire contre les agressions extérieures ; un ensemble d'appareils répressifs pour maintenir l'ordre intérieur, auquel l'Armée, parfois, vient prêter main-forte. C'est l'existence même

---

<sup>153</sup> Voir Deuxième partie, Titre II, chapitre I.

<sup>154</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, Paris, 1989, pp. 129-132.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> Voir, pas exclusivement, mais essentiellement, deuxième partie, Titre II, chapitres I et II.

de ce dispositif qui atteste l'existence coercitive de l'État. Il lui est consubstantiel »<sup>158</sup>.

D'après l'analyse de Gérard Soulier, les « structures » de maintien de l'ordre consisteraient donc en un « ensemble d'appareils répressifs (...), auxquels l'Armée, parfois, vient prêter main-forte ».

Cette présentation pose un certain nombre de problèmes, liés notamment à l'utilisation de termes qui lui donnent un caractère réducteur.

Le premier problème posé par la définition de Gérard Soulier réside dans l'utilisation de l'adjectif « répressif ». On peut penser que cet adjectif signale la spécificité coercitive des structures de maintien de l'ordre, ce que nous ne contredirons pas ; cependant, l'adjectif « répressif » est issu d'un vocabulaire à la connotation particulièrement marquée, et il occulte en conséquence une grande partie des pratiques et des politiques de maintien de l'ordre, notamment l'aspect préventif et planificateur, la question du renseignement, la négociation, et aussi l'aspect de « politique » du maintien de l'ordre ; or ces éléments sont tout aussi importants que les « opérations » de maintien de l'ordre, auxquelles le système de maintien de l'ordre est en général assimilé.

Le maintien de l'ordre reposant sur l'usage ou la potentialité de l'usage de la force, son organisation concrète va viser en premier lieu ce que d'aucuns désignent généralement du nom d' « instruments » de la mise en œuvre du respect de l'ordre public ; il s'agit des **forces de l'ordre**, du point de vue de leur organisation et de leurs techniques.

Gérard Soulier désigne ces instruments du nom d'« appareils ». Il faut reconnaître à celui-ci le mérite de souligner l'existence d'un « ensemble » d'appareils pour le maintien de l'ordre ; les « structures » du maintien de l'ordre sont en effet en général largement assimilées à l'institution de police. Cependant, et c'est ici que réside le second problème posé par la définition de Gérard Soulier, l'emploi du mot « appareils » renvoie à une perspective que l'on peut qualifier d'institutionnelle, annoncée d'ailleurs dès le titre de son chapitre. En raison de cette vision institutionnelle, on a tendance à identifier les structures de maintien de l'ordre à certaines institutions, notamment l'institution de Police. On s'aperçoit que Gérard Soulier, quant à lui, identifie quasiment ce qu'il appelle l'« institution répressive » à la Justice (« et plus précisément une forme de Justice »<sup>159</sup>). Ceci est une illustration comme une autre de cette tendance de l'analyse institutionnelle, qui empêche bien souvent d'appréhender le maintien de l'ordre en tant que réalité essentiellement fonctionnelle, qui peut impliquer l'intervention de diverses « institutions ». Cette domination de la perspective institutionnelle est à notre sens fondée sur une méconnaissance de la réalité et notamment sur l'absence d'analyse vraiment comparative. Ainsi, l'idée selon laquelle « l'armée,

---

<sup>158</sup> Gérard Soulier, « Les institutions judiciaires et répressives », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (sous la direction de), *Traité de Science Politique, op. cit.* Tome II, p. 510.

<sup>159</sup> Gérard Soulier, *op. cit.* p. 512.

parfois, vient prêter main-forte », est une affirmation qui semble fondée sur la méconnaissance de la situation de nombre de systèmes politiques en matière de format organisationnel des forces de sécurité intérieure. En effet, si l'on prend l'exemple aussi bien de la France que des États-Unis ou du Royaume-Uni, on trouve une intégration **systematique** de l'armée dans la structure de maintien de l'ordre public. La Gendarmerie mobile en France, la Garde Nationale aux USA sont l'incarnation d'une intégration « spécialisée » (dans le sens de prévue spécialement pour la tâche de maintien de l'ordre) ; mais on peut mentionner aussi les forces armées (essentiellement l'Armée de Terre), au Royaume-Uni, en France ou ailleurs, forces armées dont les missions prévoient une éventuelle intervention en cas de défaillance des forces dites « spécialisées ». On peut citer en illustration de cette réalité l'instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre en France, qui stipule dans son article 5 que « pour éviter toute improvisation, les mesures à prévoir pour assurer le maintien de l'ordre en cas de troubles, de menaces de troubles, ou pour faire face à certaines éventualités particulières, doivent être planifiées. A cet effet, des plans généraux de protection sont établis en accord avec l'autorité militaire, en application des directives du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre chargé des Départements d'Outre-mer, au niveau de la zone de défense et du département. Différentes hypothèses y sont envisagées, correspondant chacune à une situation donnée appelant la mise en application d'une mesure ou d'un groupe de mesures (...). Le plan général de protection a notamment pour objet de prévoir, dans chaque hypothèse, les missions à confier aux forces armées avec indication des points à garder et des moyens à y consacrer, ainsi que les forces à réserver et les procédés à utiliser ; il doit faciliter une participation rapide des forces armées au maintien de l'ordre. Ces indications figurent au tableau de prévision d'emploi des moyens à la disposition du préfet. A cet effet, en fonction des besoins qui leur sont exprimés par les préfets de zone, les généraux commandant les régions militaires établissent un tableau régional de prévision d'emploi des moyens militaires dans les plans de protection, dont ils adressent des extraits aux commandants de division militaire, qui les communiquent aux préfets pour l'établissement des plans. (...) La mise en œuvre de ce plan, en ce qui concerne la participation des forces armées, en dehors de certaines mesures préventives déterminées qui peuvent être prises sur simple demande de concours, se fait sur réquisition de l'autorité civile responsable, qui, le cas échéant, précise les modalités d'application »<sup>160</sup>.

L'intérêt de cette citation un peu longue est de souligner ce que nous entendons par intégration systematique : cela signifie à la fois que l'armée est toujours présente dans les structures de maintien de l'ordre, mais aussi et peut-être surtout qu'elle y a une place **prévue**, dans un ensemble organisé, c'est-à-dire dans un ensemble régulé d'acteurs et d'actions, à savoir un **système**. Ceci est

---

<sup>160</sup> *Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, op. cit., article 5.*

toujours vrai, même si par ailleurs tous les « systèmes » de maintien de l'ordre sont loin de correspondre à la sophistication du système français, ou si leur sophistication ne se manifeste pas forcément au même endroit : nous verrons par exemple que dans le cas britannique, la prévision en matière d'intervention des forces armées n'est pas le point fort du « système » de maintien de l'ordre (ni d'ailleurs la prévision, de manière générale). Il n'empêche que la participation des forces armées au maintien de l'ordre au Royaume-Uni relève du « système » dans la mesure où elle fait partie intégrante de la logique de fonctionnement de celui-ci ; paradoxalement d'ailleurs presque dans une plus grande mesure que dans le système français, puisque le système britannique ne comporte pas d'acteurs « spécialisés » dans la fonction de maintien de l'ordre.

Pour en revenir à la définition de Gérard Soulier, l'emploi du mot « appareils », révélateur d'une analyse institutionnelle, est également gênant pour une autre raison : l'analyse institutionnelle est statique, dans le sens où elle occulte ici l'importance des relations entre les différents éléments, que ce soit les relations entre les « forces » ou les relations entre les forces et les autorités. Elle occulte aussi le caractère potentiellement dynamique des « organisations » de maintien de l'ordre, que cela soit les forces ou l'organisation globale. Si l'on applique par exemple aux forces de l'ordre l'analyse stratégique, il est clair que ces forces, comme toute organisation, peuvent être vues dans une certaine mesure comme des champs autonomes, des systèmes d'acteurs et d'actions, obéissant à leurs propres règles de fonctionnement, en partie indépendantes de la contrainte d'efficacité imposée par l'environnement<sup>161</sup>.

L'emploi de ce terme occulte aussi, et c'est fondamental, la réalité de l'insertion profonde de ces structures dans l'environnement politico-social.

Enfin, cette analyse en termes d'« appareils » occulte totalement la place et le rôle fondamentaux des « autorités » dans le dispositif de maintien de l'ordre, que nous allons examiner maintenant.

## **§ 2 : La place fondamentale des autorités de maintien de l'ordre.**

Dans le système de maintien de l'ordre public, les « instruments » du maintien de l'ordre sont mis en œuvre par des **autorités**.

Le titre d'autorité est lié à un rôle extrêmement important dans le système politique : il concerne tout d'abord le processus de « qualification » du désordre public, que nous avons décrit plus haut ; il y a comme nous l'avons déjà évoqué plusieurs stades, ou niveaux, de ce processus de qualification : déterminer si tel ou

---

<sup>161</sup> Sur ce sujet, voir Anne Mandeville, « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'Ulster Defence Regiment en Irlande du Nord », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique, op. cit.*

tel évènement constitue un désordre public, ou pourrait déclencher un désordre public, sont des décisions du ressort des autorités de maintien de l'ordre public.

Le titre d'autorité de maintien de l'ordre est ensuite le signe de la **maîtrise de l'action sur le désordre**, que celle-ci s'exprime sous la forme d'opérations de maintien de l'ordre public, ou sous la forme de diverses décisions de politique. Précisons en effet que la décision, dans ce domaine du maintien de l'ordre, comme d'ailleurs dans la plupart des domaines de l'activité publique, ne se réduit pas à un acte isolé, comme on pourrait être tenté de le croire à la lecture de certaines analyses qui d'une part se concentrent sur le caractère opérationnel de l'activité de maintien de l'ordre public, et à l'intérieur même des opérations, privilégient le moment de l'intervention, c'est-à-dire l'usage concret de la force. Or, nous avons vu que le maintien de l'ordre est loin de se réduire à une activité de type opérationnel : c'est en effet un domaine fondamental de l'activité de politique publique<sup>162</sup>. Ainsi, que ce soit dans le domaine des opérations ou dans celui de politique du maintien de l'ordre, la « décision » s'analyse en une série d'actes (ou de « non-actes »)<sup>163</sup> et de processus<sup>164</sup>, engagés et contrôlés par les autorités du maintien de l'ordre.

Enfin, le titre d'autorité désigne celui (ou ceux) qui **endosse(nt) la responsabilité** de l'usage de la force.

En ce qui concerne le cas français, Dominique Montjardet résume bien cette idée à propos des Compagnies Républicaines de Sécurité : « la notion d'ordre (...) est au principe même de l'action des CRS mais (ceux-ci) (...) sont censés ne pas (y) avoir accès (c'est le privilège de l'autorité politique) »<sup>165</sup>. Nous avons eu l'occasion de souligner plus haut cette « dualité capitale entre l'autorité civile et le commandement de la Force publique quand celle-ci agit en unités constituées, qu'elles soient civiles ou militaires »<sup>166</sup>, qui se traduit par un partage des attributions et des responsabilités : « à l'autorité civile (...) le soin de décider les mesures nécessaires et d'en contrôler l'application ; au commandant de la force publique (*ie* commandant d'une CRS ou d'un escadron de gendarmerie mobile) la charge d'exécuter ces mesures en actionnant les effectifs à la tête desquels il est

---

<sup>162</sup> Voir plus haut notre définition du maintien de l'ordre public en tant que politique publique.

<sup>163</sup> Voir Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.* pp. 129-132. Voir aussi sur cette analyse appliquée au processus de décision en matière de Défense, Jean-Pierre Marichy, « The Central Organization of Defense in France », in Martin Edmonds (ed.), *Central Organizations of Defense*, Westview Press, Boulder, Colorado, et Pinter Publishers, London, 1985, pp. 35-64.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 131 et s. et pp. 189 et s. Jean-Pierre Marichy, *ibidem*.

<sup>165</sup> Dominique Montjardet, « Technique et Idéologie professionnelles des CRS », revue *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, p. 101.

<sup>166</sup> Dominique Montjardet, *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre*, rapport présenté dans le cadre du Congrès National de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 Octobre 1988, p. 5.

placé »<sup>167</sup>. Le cas des manifestations de 1968, auquel nous avons déjà fait référence<sup>168</sup>, illustre cette dualité et surtout l'importance de l'autorité politique dans le dispositif du maintien de l'ordre français avec le problème de la décision de permettre ou d'interdire une manifestation.

Le cas britannique est une illustration d'une conception tout à fait opposée puisque dans ce système, la responsabilité politique est endossée non pas par le Gouvernement ou le représentant de l'État mais par l'autorité opérationnelle de maintien de l'ordre qui est le Chef de la Police locale<sup>169</sup>.

Tous ces rôles ou fonctions, désignés comme relevant de l'autorité, ne sont d'ailleurs pas nécessairement remplis par les mêmes personnes ou les mêmes organes. Il faut faire à cet égard des distinctions non seulement selon les systèmes politiques, mais aussi selon les domaines respectifs de l'action de maintien de l'ordre ; enfin, il est très clair que l'on doit tenir compte également du niveau de gravité de l'opération et du désordre public.

Mais quelle que soit exactement l'autorité qui intervient dans le dispositif de maintien de l'ordre, et cela varie selon les systèmes politiques, sa place est évidente et fondamentale : **elle est maîtresse du processus de prise de décision et elle endosse la responsabilité de l'acte politique que constitue le maintien de l'ordre public.**

Dans l'analyse des structures du système de maintien de l'ordre, il est donc fondamental d'identifier l'autorité ou les autorités de maintien de l'ordre, c'est-à-dire les titulaires de la prise de décision dans ce domaine.

Par identification, on entend que l'on doit non seulement procéder à une énumération de celles-ci, mais aussi à l'analyse des fondements politiques de l'existence de tel ou tel organe, en tant qu'autorité de maintien de l'ordre, dans le système étudié. C'est que nous entendrons par description et analyse de la structure du système d'autorités responsables du maintien de l'ordre public.

D'une part, le repérage de la structure globale d'autorité est en lui-même fort intéressant : il est clair en effet tout d'abord que les responsables des différents rôles que nous venons d'évoquer constituent des éléments importants du système politique. Ainsi, les chefs des polices locales, maîtres de la « politique opérationnelle » du maintien de l'ordre public, peuvent-ils être à notre sens aujourd'hui considérés comme des éléments du système politique ; certains posent même la question de savoir si les chefs des polices locales sont des élites gouvernantes<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> *Ibidem.*

<sup>168</sup> Voir plus haut l'analyse de Maurice Grimaud citée par Dominique Montjardet, *ibidem*, p. 2.

<sup>169</sup> Voir sur ce sujet notre analyse *infra* Deuxième Partie, Titre I, chapitre I (les autorités responsables des opérations).

<sup>170</sup> Voir Robert Reiner, *Chief Constables : bobbies, bosses, or bureaucrats ?*, Oxford University Press, Oxford, 1991, pp. 3-5 et chapitre 11 (« Who governs ? »), pp. 249-300.

D'autre part, on va retrouver dans la structure générale de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public des traits généraux du système politique britannique. L'étude approfondie de la réalité du maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni révèle en effet l'intervention d'autres autorités que les chefs des polices locales dans ce domaine, notamment en matière de détermination des politiques. C'est ainsi que l'on verra par exemple que la magistrature joue un rôle important dans le système de maintien de l'ordre public comme c'est aussi le cas dans le système politique.

De plus, étant donné que les autorités sont à la source de « décisions », qui sont souvent fondamentales, il est important de s'intéresser aux caractéristiques concrètes de ces autorités, ainsi que l'influence que peut avoir sur elles leur environnement.

Les « critères » énumérés par l'historien américain Frank Munger à propos de son analyse de la répression de la « protestation publique » dans l'Angleterre de la révolution industrielle sont à cet égard très intéressants : Frank Munger se demande en effet « quels étaient les facteurs déterminant les événements (protestataires) les plus susceptibles d'être réprimés : le nombre des participants, leur forme (par exemple la violence), leurs objectifs, ou une quelconque autre combinaison de caractéristiques ? »<sup>171</sup>. Son analyse tend à montrer que « le nombre<sup>172</sup> ne constituait pas un facteur significatif, (que) l'opposition au gouvernement était quelquefois un facteur, et (que) le niveau de violence entraînait toujours une importante répression »<sup>173</sup>.

Nous sommes ici bien sûr ramenés à la question de la qualification des événements en tant que désordres publics. Un autre problème est cependant de déterminer les éléments qui structurent l'exercice de cette opération de qualification, c'est-à-dire ceux qui vont pousser l'autorité à prendre telle ou telle décision, que cela soit en matière de qualification du désordre, mais aussi en matière d'action sur celui-ci. La position des autorités de maintien de l'ordre dans l'ordre politique est en tout état de cause un facteur important à prendre en considération. Étant donné que les autorités publiques de maintien de l'ordre sont un facteur-clé de définition des « problèmes de maintien de l'ordre », de même qu'elles sont censées maîtriser le traitement de ces problèmes, il est évident que l'identification de ces autorités et de leurs caractéristiques (statut et origine sociaux, position dans la structure de décision, indépendance politique, etc.) peuvent être particulièrement pertinentes et révélatrices de leur appréciation et traitement d'un phénomène en tant que désordre public.

---

<sup>171</sup> Frank Munger, « Measuring repression of popular protest by English Justices of the Peace in the Industrial Revolution », *Historical Methods*, Vol. 12, n° 2, p. 81.

<sup>172</sup> C'est-à-dire l'importance quantitative du désordre.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

On peut relever à notre sens deux niveaux principaux d'identification des autorités de maintien de l'ordre public dans le système politique :

- **Le niveau de la conception de l'ordre politique (c'est-à-dire l'idée que s'en font les autorités).**

En ce sens, l'identification des différentes autorités de maintien de l'ordre peut être révélatrice de la possibilité de variation de la conception de l'ordre politique véhiculée dans telle ou telle décision de maintien de l'ordre public. Elle peut être, par exemple, plutôt « traditionnelle » ou au contraire plutôt « rationnelle-légale » : l'exemple historique de la magistrature anglaise est à cet égard très clair. Son étude montre le conflit possible entre l'idée de l'ordre défini de façon « locale », « personnelle », ou sociale, et l'ordre public plus abstrait, ce que Clive Emsley désigne par l'expression « the state jurist view of order » (la vision des « légistes », pour prendre une référence française)<sup>174</sup>.

Notre intérêt pour les problèmes irlandais nous a aussi amenée à mettre en lumière la pertinence de la prise en compte de la « situation » des élites gouvernantes britanniques, et donc des autorités de maintien de l'ordre, à l'intérieur des clivages que nous appellerons pour l'instant ethniques (notamment le conflit catholiques / protestants). On rejoint ici la problématique plus générale de l'identification sociale des élites politiques : en ce sens, il faut bien considérer que l'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, comme l'exercice de n'importe quelle décision politique, concerne des « hommes situés ». L'un des apports les plus évidents de la sociologie, à la fois historique et contemporaine, a été notamment de contribuer à mettre en lumière, dans le domaine qui nous intéresse et en ce qui concerne le Royaume-Uni, l'opposition entre un passé largement structuré par le pouvoir des élites sociales locales traditionnelles, puis par le clivage partisan, et une situation contemporaine très bureaucratisée. Selon Robert Reiner, les personnages qui occupent aujourd'hui ce qu'il appelle la « position de pivot »<sup>175</sup> dans le système de maintien de l'ordre, à savoir les chefs des polices locales, constituent la première génération d'une élite de type méritocratique<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Clive Emsley, *Policing and its context, 1750-1870*, Macmillan, London, 1983, p. 132. Dans ce remarquable ouvrage comparatif des situations anglaise et française, Clive Emsley consacre un chapitre entier au problème historiquement posé par cette notion d'ordre public : « pour l'historien, dit-il, il y a toujours un problème qui se pose en ce qui concerne la définition de "l'ordre" à telle ou telle période et à propos de qui le définit » (*ibidem*).

<sup>175</sup> Robert Reiner, *op. cit.*, p. 354 (Appendix A).

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 350. Ce que d'aucuns ont considéré comme un signe de déclin. Sir Frederic Lawton a notamment tenté de démontrer que l'avènement de cette génération de chefs des polices a coïncidé avec une baisse de la confiance de l'opinion publique dans le comportement de l'institution. Il recommandait notamment le retour à l'existence d'un corps des officiers (*officer class*) comme remède à la croissance de la « négligence » policière (in *The Times*, 13 Juin 1990, p. 17, cité par Reiner, *op. cit.* p. 350).

- **Le second niveau d'identification de l'autorité de maintien de l'ordre public est celui du contenu du pouvoir de décision, c'est-à-dire en gros l'autonomie dont dispose cette autorité.**

La question cruciale est ici celle de l'indépendance ou de la dépendance de l'autorité de maintien de l'ordre par rapport aux autres autorités politiques, mais aussi par rapport à l'évènement lui-même. Il peut ainsi y avoir des tensions ou des contradictions entre le pouvoir central et le pouvoir local. Mais aussi une concurrence entre plusieurs autorités ou institutions, par exemple entre la Police et l'Armée, ou encore entre les autorités « professionnelles » et les autorités « politiques ».

Notre première analyse de l'exigence fonctionnelle de maintien de l'ordre a fait apparaître la place fondamentale qu'occupent dans l'exercice de cette fonction, les autorités. Nous avons parlé plus haut de « dispositif d'action » sur le désordre, en remarquant que l'intervention des autorités politiques sur le désordre public se faisait essentiellement en tant que détentrices de la force. Il est certain que le maintien de l'ordre en tant qu'action politique, a un caractère tout à fait particulier comparé aux autres manifestations du pouvoir politique. Ainsi, si nous avons pu relativiser les rapports de la notion de « désordre public » avec celle de « problème de maintien de l'ordre public » en fonction de l'attitude des autorités politiques, celle-ci ne peut être correctement appréciée qu'en fonction de ce que nous pourrions appeler l'état du système de maintien de l'ordre public.

On doit entendre par là non seulement ce que Frank Munger appelle la « capacité répressive » des autorités politiques (arsenal de moyens de force à leur disposition) : à ce propos, il ne faut pas négliger l'importance de ce que nous appellerons le facteur des moyens : l'état des forces (préparation, entraînement équipement), et l'information (sur les évènements, sur les forces en présence, etc.) sont des éléments-clés qui participent de la définition de cette autonomie ou absence d'autonomie du décideur, en ce sens qu'il pèsent fortement sur la détermination de telle ou telle décision.

### **Sous-section III : Spécificité du système politique et structuration du système de maintien de l'ordre public : la notion de modèle.**

Nous avons mis à jour le lien profond entre le phénomène du maintien de l'ordre public et la problématique étatique ; la référence à l'ordre « public » en est la marque. En tant que manifestation particulière de la « fonction de régulation » exercée par le pouvoir politique qui se manifeste sous la forme d'un système

d'autorités et de forces, le maintien de l'ordre doit donc être particulièrement lié aux caractéristiques de ce pouvoir étatique, ainsi qu'à celles de son « environnement » politico-social. Il en est, en réalité, à la fois le produit, la manifestation, et le révélateur.

On doit noter que la prise de conscience de l'importance fondamentale des manifestations et de la conception de la **gestion** du désordre public dans une société, par rapport à l'attention traditionnellement portée à l'explication des désordres eux-mêmes (notamment dans une perspective d'étude de la causalité), est un fait relativement nouveau. Cette préoccupation s'est manifestée tout d'abord dans les pays anglo-saxons, aux États-Unis, puis au Royaume-Uni ; elle y est devenue aujourd'hui tout à fait majeure.

Différents événements que nous avons déjà évoqués, et surtout leur médiatisation, ont porté sur le devant de la scène ces organisations concrètes du maintien de l'ordre et ainsi stimulé la reconnaissance de leur importance en tant que ressorts fondamentaux du système politique.

La pertinence de cette reconnaissance peut être illustrée par un certain nombre d'exemples. Sophie Body-Gendrot note ainsi, dans son ouvrage *Ville et Violence*, dans lequel elle analyse notamment le cas américain, que la Police est un élément particulièrement important à considérer dans une analyse socio-politique des émeutes et que pourtant l'on « sous-estime souvent cet élément (...). Le système policier considère le ghetto comme un territoire ennemi où l'on doit tirer pour tuer, selon l'ordre donné naguère à sa police par le maire de Chicago, R Daley. Crime organisé et activités de gangs sont autant d'écosystèmes parallèles mis en place pour contrer la violence policière. D Gates, chef de la Police, étant sommé de démissionner, ne serait pas intervenu au début de l'émeute afin de donner une leçon à ceux qui critiquaient ses méthodes. Son action expliquerait que la part de violence supplémentaire - en termes de vies humaines - par rapport à une semaine "normale", ait été doublée »<sup>177</sup>. Signalons également que la Commission Webster », après avoir enquêté sur la façon dont la Police de Los Angeles avait géré les émeutes de Mai 1992, a rendu un rapport accablant sur les capacités de cette même force : on lit en effet dans ce rapport que (le chef de la Police de Los Angeles) « n'a pas réussi à élaborer un plan d'action réaliste ni à dispenser un entraînement adéquat pour contrôler les désordres »<sup>178</sup>. Dans le même ordre d'idées, Ken Pence, entraîneur de l'académie de la police de Nashville (Tennessee) développe, dans un article de la *Police Review*<sup>179</sup>, le problème que pose aux États-Unis l'hétérogénéité des techniques de contrôle des suspects et par extension le problème crucial de l'entraînement et de la maîtrise de techniques sophistiquées dans le maintien de l'ordre. Enfin, il faut noter également qu'ont été enregistrées,

---

<sup>177</sup> Sophie Body-Gendrot, *Ville et Violence*, PUF, Paris, 1993, p. 152.

<sup>178</sup> Voir « Gates singled out for blame in Los Angeles riots report », in *Police Review*, 30/10/92, p. 2008.

<sup>179</sup> Ken Pence, « Coming along quietly », in *Police Review*, 16/10/92, *op. cit.*, pp. 1926-1927.

de la part d'Américains d'origine asiatique, environ 1700 plaintes en dommages et intérêts sur le fondement de l'échec des autorités à remplir leur mission de maintien de l'ordre public<sup>180</sup>.

On peut aussi se référer à l'histoire britannique des vingt dernières années et notamment aux tournants des années 1970 et 1980. Ces années ont en effet marqué le début, respectivement en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne, d'une prise en compte fondamentale du système de maintien de l'ordre (forces et autorités) dans l'analyse des problèmes de désordre public. Dans ce domaine, le comportement des forces de l'ordre sur le terrain, mais aussi et peut-être surtout son amont, à savoir par exemple l'entraînement de ces forces, leur organisation, leur composition (notamment ethnique), sont devenus des préoccupations primordiales des décideurs et des « gestionnaires » des conflits politiques.

On peut faire le même constat à propos des autorités du maintien de l'ordre. À cet égard, la question du contrôle politique des chefs des polices, celle des liens entre les autorités opérationnelles du maintien de l'ordre public (policières et militaires) et la structure politique - notamment la définition d'un cadre local ou national, autonome ou hiérarchisé, de la prise de décision -, le problème du recrutement, de la composition et des valeurs de la Magistrature et des autorités policières, etc., sont tous autant de débats fondamentaux inscrits au sommet de l'agenda politique britannique des vingt dernières années.

L'attention s'est ainsi relativement récemment déplacée d'une explication des désordres à fondement essentiellement socio-économique vers une explication en quelque sorte interactionniste et politique, le désordre public étant analysé comme le résultat du rapport entre le système de maintien de l'ordre et les « communautés » (définies de façon largement politique)<sup>181</sup>. Un parallèle supplémentaire et intéressant peut d'ailleurs être fait dans le cas des autorités (et notamment la magistrature), avec les États-Unis : Sophie Body-Gendrot fait en effet une relation entre l'attitude des juges et la violence noire, dans le cas de Los Angeles, et décrit ce phénomène comme un *pattern* fondamental dans la société américaine. Elle explique que « dix ans (avant Los Angeles), l'acquiescement de policiers blancs ayant battu à mort un agent d'assurances noir, Arthur McDuffie, à Liberty City, quartier noir de Miami, avait eu lieu à la suite de manipulations des règles de justice - dues à la même culture, aux mêmes codes sociaux-raciaux partagés par le juge, la défense, et la police en état d'accusation. Un juge avait, là aussi, permis que le procès ait lieu à Tampa, ville blanche conservatrice, et non à Miami, métropole multiraciale »<sup>182</sup>.

Quelle que soit la pertinence de ce changement d'optique, il fait en tout cas du même coup prendre davantage conscience de la complexité des problématiques dans lesquelles doit être replacé le phénomène du maintien de l'ordre, non

---

<sup>180</sup> *Police Review*, 30/10/92, *op. cit.*

<sup>181</sup> Voir *infra* III (le modèle britannique) et aussi première et deuxième parties.

<sup>182</sup> Sophie Body-Gendrot, *op. cit.*, p. 155.

réductible à des clivages globaux tels que celui qui oppose les sociétés démocratiques aux sociétés totalitaires, ou celui qui oppose sociétés développées et non développées<sup>183</sup>. On est en effet aujourd'hui plus sensible aux perspectives dites nationales, mais aussi en quelque sorte culturelles, d'approche de ces phénomènes, c'est-à-dire à l'idée de l'existence de facteurs d'explication de l'existence et du fonctionnement de tel ou tel système de maintien de l'ordre ou de sécurité, facteurs qui seraient à la fois structurants et spécifiques à la société étudiée. Dans le même sens, ces observations remettent aussi en question l'idée simple, voire simpliste, que ces organisations concrètes n'agissent qu'en tant que purs et simples instruments d'un pouvoir politique qui en maîtriserait parfaitement l'utilisation.

Le système de maintien de l'ordre est donc celui d'une société, d'un système politique, d'un État, donnés. C'est en ce sens que nous pouvons parler de **modèle**. Il est en effet permis de penser que les différences observées entre les systèmes relèvent de déterminants complexes et notamment de conceptions politiques différentes. La notion de modèle de maintien de l'ordre peut ainsi à notre sens être située à l'intérieur de la problématique de la culture politique. Bertrand Badie donne au concept de culture une acception intéressante dans notre perspective : en effet pour lui, « la culture existe sans doute et sa présence a peut-être des effets sur l'organisation sociale et politique. Mais loin d'être, conformément à son apparence, un ensemble d'idées et de valeurs, bref une forme de Raison historique, elle est d'abord l'ensemble des réalisations qui l'incarnent au quotidien, exprimées dans les formes autorisées par le pensable préalablement constitué »<sup>184</sup>. Dans cette acception, rien ne s'oppose à ce que l'on considère la configuration même du système de maintien de l'ordre public dans un système politique donné, comme une expression de la culture politique.

Cette problématique, envisagée de façon très large, nous semble pouvoir constituer l'une des dimensions de l'approche de la réalité politique du maintien de l'ordre public.

Mais cette démarche n'est concrètement possible qu'à deux conditions : le repérage d'éléments-clés du modèle, qui mettent en lumière ces liens entre les structures du maintien de l'ordre et celles du système politique, d'une part ; un examen dans la durée, c'est-à-dire historique, d'autre part.

---

<sup>183</sup> Définies ici non seulement dans le sens économique mais aussi et surtout celui de développement politique. Le politologue britannique Samuel Finer a notamment développé cette conception dans une typologie du développement de la « culture » politique, où le système politique britannique se situerait au sommet du développement. Voir son ouvrage, *The Man on Horseback. The Roles of the Military in Politics*, 2ème ed., Penguin Books, Harmondsworth, 2<sup>e</sup> édition 1975, pp. 79-80. Voir aussi du même auteur *Comparative Government*, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.

<sup>184</sup> Bertrand Badie, « Formes et transformation des communautés politiques », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de science politique*, Tome I, p. 498.

- Les éléments-clés du modèle de maintien de l'ordre public sont particulièrement révélés à l'examen de la configuration des structures d'autorité ; celle-ci est en effet révélatrice de la conception de l'ordre politique, ou, pour employer une expression plus concrète, des clivages fondamentaux qui traversent toute société politique<sup>185</sup>.

L'exemple le plus frappant est le constat de la nécessité de l'insertion de la problématique du système de maintien de l'ordre à l'intérieur du paradigme fondamental de la tension centre-localités. Le système des autorités responsables du maintien de l'ordre (étendue des fonctions, marge d'autonomie, position dans le système politique, attitudes, notamment), est en effet, comme nous le verrons, un révélateur particulièrement pertinent de l'état de cette tension.

La comparaison des traits des différents systèmes de police comprend d'ailleurs au premier chef l'examen de ce que Jean-Claude Monet appelle « la centralisation des structures »<sup>186</sup>. Sur ce plan, il souligne avec raison que « le caractère fortement centralisé des structures policières en France constitue un trait qui frappe les chercheurs étrangers »<sup>187</sup> ; dans ce domaine les Français « ne sont pas en reste », et des auteurs comme Jacques Aubert et Raphaël Petit<sup>188</sup>, ainsi que Jean-Jacques Gleizal<sup>189</sup> « font de la centralisation une des lignes maîtresses de l'évolution historique de la police »<sup>190</sup>. À l'opposé, la caractéristique du « modèle britannique » la plus volontiers mise en avant est son caractère « local » : ainsi David Bayley soulignait-il que « la fonction de police en Grande-Bretagne est remplie par 49 forces de police. (...) Il n'existe pas d'autorité unique dans l'État qui puisse les commander (...). Elles sont commandées, déployées, sanctionnées par des officiers locaux (...) »<sup>191</sup>. Ces caractéristiques forment selon lui un important contraste avec le « système de police français, (qui) s'oppose au britannique à presque tous égards. Le système français est complètement centralisé. Non seulement les règlements et les procédures sont-elles identiques dans tout le pays, mais le Ministère de l'Intérieur a le pouvoir de

---

<sup>185</sup> Voir Yves Mény, *Politique comparée*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 25. Il propose notamment la typologie suivante des clivages politiques : « Classe et Politique, Religion et Politique, Territoire et Politique » (pp. 27-48).

<sup>186</sup> Jean-Claude Monet, « Le système de police français : un modèle à revisiter », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (novembre 1991-janvier 1992), p. 45.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>188</sup> Jacques Aubert et Raphaël Petit, *La Police en France*, Lavauzelle, Paris, 1981.

<sup>189</sup> Jean-Jacques Gleizal, *Le désordre policier*, PUF, Paris, 1985, et *La Police*, PUF, Paris, 1993, en collaboration avec Claude Journès et Jacqueline Gatti-Domenach.

<sup>190</sup> Jean-Claude Monet, *op. cit.*, p. 47.

<sup>191</sup> David Bayley, *op. cit.*, p. 331.

diriger les opérations de police dans tout endroit du territoire. La police est considérée comme une responsabilité du gouvernement national »<sup>192</sup>.

Ce point de la comparaison met bien en lumière la préoccupation pour le lien profond entre les caractéristiques globales de l'État et celles du système de police et de maintien de l'ordre, remarquablement pressentie par David Bayley dans son article pionnier. Il est de fait que la question du caractère centralisé, ou local, des structures, ou plus largement la question de l'état de la tension centre-périphérie, est aujourd'hui considérée comme l'un des critères essentiels de toute comparaison politique<sup>193</sup>.

A partir de là, il est évident que l'analyse des structures de police et de maintien de l'ordre s'insère obligatoirement dans toute étude globale du système politique, et *a fortiori* dans toute tentative d'analyse politique comparée.

- **Ces éléments-clés ne peuvent être saisis de façon réaliste que par une démarche d'analyse qui se situe dans la durée.**

Derrière les interrogations sur le système de maintien de l'ordre se profile en permanence le problème plus vaste de l'État, de sa nature et de sa définition. Dans ce domaine, une approche socio-historique est bien évidemment indispensable, comme l'ont remarquablement montré les auteurs de l'étude sur « la formation des États-nations en Europe occidentale »<sup>194</sup>, parmi lesquels on peut distinguer particulièrement, dans le domaine qui nous occupe, David Bayley<sup>195</sup> et Samuel Finer<sup>196</sup>. À la même époque, Bertrand Badie et Pierre Birnbaum procédaient de même dans leur « sociologie de l'État »<sup>197</sup>.

Bertrand Badie, dans sa critique-bilan du paradigme évolutionniste dans l'analyse du Politique, déclare fortement que « c'est (la) (...) référence abusive à une temporalité unique qui paraît de loin la plus condamnable et la plus fragile dans cette construction évolutionniste du politique »<sup>198</sup>. Ceci explique, poursuit-il, le mouvement de la sociologie vers l'histoire. En effet,

---

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> Voir spécialement sur ce sujet Albert Mabileau, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in Madeleine Grawitz et Jean Leca, *Traité de Science Politique*, PUF, Paris, 1985, Tome II, 553-598, et Yves Mény, *Politique Comparée*, Montchrestien, Paris, 1993).

<sup>194</sup> Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, *op. cit.*

<sup>195</sup> David Bayley, « The Police and Political Development in Europe », in C. Tilly, *op. cit.*

<sup>196</sup> Samuel Finer, « State and Nation-building in Europe. The Role of the Military », in C. Tilly, *op. cit.* Samuel Finer a été l'un des politologues parmi les plus préoccupés par l'importance de l'étude historique des phénomènes politiques. On peut voir en ce sens sa biographie d'Edwin Chadwick, le grand réformateur benthamite, dont l'influence controversée est particulièrement intéressante pour l'étude du maintien de l'ordre public et de la Police.

<sup>197</sup> Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, *op. cit.*

<sup>198</sup> Bertrand Badie, « Formes et transformations des communautés politiques », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (sous la direction de), *Traité de Science Politique*, *op. cit.*, Tome I, p. 621.

« l'analyse socio-historique des systèmes politiques met en évidence la pluralité de leurs modes d'organisation », car ceux-ci sont « marqués chacun par une histoire particulière »<sup>199</sup>.

Comme le soulignent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « la jonction entre historiens et politologues peut s'avérer particulièrement fructueuse dans l'analyse du processus de construction institutionnelle ou du développement de l'État. Plus encore que dans d'autres domaines, les politiques institutionnelles s'inscrivent, en continuité ou en réaction, dans des processus historiques longs. La figure du préfet ou de l'ombudsman, le référendum local ou les impôts sur la propriété, pour ne donner que quelques illustrations, ne peuvent être saisis dans leur configuration contemporaine sans référence aux cheminements antérieurs »<sup>200</sup>. A cet égard, Lucien Mandeville a élaboré un important concept, celui d'**inertie organisationnelle**, pour qualifier le phénomène de la permanence des grands systèmes de recrutement des forces armées. Selon lui, on peut parler d'inertie organisationnelle dans le sens où « une fois l'acte fondateur établi, les structures ont tendance à perdurer et rétroagissent sur les problématiques, les adaptations rendues nécessaires par l'évolution internationale et domestique se faisant avec un minimum de changements »<sup>201</sup>.

On peut à notre avis parfaitement appliquer ces raisonnements au système d'autorités de maintien de l'ordre public, et la figure du *Chief Constable* comme celle du *Home Secretary*, ou celle du juge de paix, sont en ce sens parfaitement à leur place aux côtés de celles du préfet ou de l'ombudsman.

C'est d'ailleurs aux historiens que l'on doit les avancées les plus significatives dans la connaissance des systèmes de maintien de l'ordre.

Ainsi par exemple, l'opposition entre le « modèle anglais » et le « modèle français » tendrait d'ailleurs « à s'estomper au fur et à mesure que les chercheurs britanniques ramènent à de plus justes proportions un certain nombre d'idées reçues sur le caractère apolitique de la police anglaise, sur son usage soi-disant minimal de la force, sur la portée réelle de la décentralisation des structures et des systèmes de commande (*sic*) et de contrôle, et sur les difficultés qu'elle a rencontrées pour se faire reconnaître comme une institution légitime par toutes les couches sociales »<sup>202</sup>. Ainsi, les travaux de certains historiens et sociologues, comme par exemple ceux de Clive Emsley<sup>203</sup>, ont relativisé cette opposition. Il est

---

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>201</sup> Lucien Mandeville, *Les traditions anglo-saxonnes et continentales de recrutement des armées*, non publié.

<sup>202</sup> Jean-Claude Monet, *op. cit.*, p. 47.

<sup>203</sup> Voir Clive Emsley, *Policing and its context*, Macmillan, London, 1983, et « La légitimité de la Police anglaise : une perspective historique comparée », *Déviance et Société*, vol. 13 (1989), n° 1, pp. 23-34. Voir aussi *Crime and*

clair cependant que, comme le rappelle J. C. Monet, « si la recherche anglo-saxonne a quelque peu réduit la portée de l'opposition séparant le modèle anglais du modèle français, en diluant certaines caractéristiques trop généreusement prêtées à la police britannique par les apologistes de l'*English Model of Policing*, elle n'a guère remis en cause - sans doute faute d'informations suffisantes - les traits qui depuis deux siècles sont régulièrement invoqués comme propres au *French Model of Policing* »<sup>204</sup>.

C'est reconnaître toute la pertinence de l'analyse socio-historique, pour la connaissance de la réalité, mais aussi pour dépasser un regard trop simpliste sur une réalité qui est le produit d'une histoire séculaire. Fernand Braudel en a parfaitement exprimé l'essence en écrivant que l'« on n'atteint donc une civilisation (nous dirions aujourd'hui une culture) que dans le temps long, la longue durée, en saisissant le fil qu'on ne finit plus de dérouler »<sup>205</sup>. Il ajoute que « cette histoire au long souffle, cette télé-histoire, cette navigation hauturière conduite à travers la pleine mer du temps, et non plus comme le sage cabotage au long des côtes jamais perdues de vue (...) oblige à penser, à expliquer en termes inhabituels et à se servir de l'explication historique pour comprendre son propre temps »<sup>206</sup>.

Il est clair cependant que nous n'avons pas l'intention ici de faire œuvre d'historien. Nous nous appuyons sur les travaux d'historiens britanniques et américains. Nous concevons d'ailleurs notre démarche comme allant au-delà d'une simple constatation de l'enracinement historique du système de maintien de l'ordre contemporain, ce qui est déjà extrêmement important. Elle est en effet nécessaire en outre pour clarifier, en même temps que pour approfondir, un certain nombre de concepts comparatifs généraux, considérés comme quasi-universels, mais dont l'application pose finalement problème, précisément dès qu'on les utilise pour une analyse comparée. C'est le cas par exemple du concept de Centre, comme nous nous en expliquerons au cours des développements qui vont suivre (et notamment dans notre chapitre introductif sur les différentes conceptions de l'autorité).

Nous nous proposons donc de dégager dans cette étude les spécificités du modèle britannique de maintien de l'ordre public. Nous avons en effet décidé que notre étude de cas porterait sur l'un des deux grands « modèles » évoqués ci-dessus. Le cas britannique est spécialement intéressant dans les deux perspectives que nous avons dégagées.

---

*Society in England 1750-1900*, Longman, London, 1987, et *The English Police : A Political and Social History*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.

<sup>204</sup> J C Monet, *op. cit.*, p. 47.

<sup>205</sup> Fernand Braudel, *Grammaire des Civilisations*, Flammarion, Paris, 1987, p. 67.

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 68.

D'une part en effet, la complexité des rapports « centre-localités » dans le Royaume-Uni est un véritable défi pour l'analyste ; à cet égard, s'il paraît ambitieux de vouloir contribuer à son éclaircissement, nous voudrions du moins essayer de rendre compte de cette complexité.

D'autre part, c'est plus qu'un lieu commun que de rappeler aujourd'hui à quel point la force de la tradition a modelé ce système politique, au plan concret, mais aussi, et peut-être surtout, au plan idéologique, ce qui, comme nous l'avons vu et comme nous aurons l'occasion de le constater à nouveau, est aussi important, si ce n'est plus important, dans le domaine politique. On touche ici à l'un des fondements (si ce n'est le fondement) essentiels de la Légitimité. On peut dire à notre avis (et l'analyse des autorités de maintien de l'ordre le démontre de façon claire) que cette conception a largement prévalu dans le système politique britannique contre le fondement dit « rationnel-légal », qui constitue l'un des piliers de l'idéologie politique française. Cette idéologie de la légitimité historique a été systématisée par la « Glorieuse Révolution », comme le montre le *Bill of Rights* de 1689, qui proclame que : « (...) lesdits lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la Nation et considérant gravement les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent d'abord (comme leurs ancêtres l'ont toujours fait en pareil cas), pour assurer leurs anciens droits et libertés (...) »<sup>207</sup>

Burke martèlera rageusement cette vérité fondamentale du système politique britannique dans les *Réflexions*<sup>208</sup>, contre le Docteur Price et contre tous ceux qui virent à tort dans la Révolution Française la mise en pratique des idées libérales anglaises. On peut lire ainsi, dans le fameux pamphlet : « la simple idée de la formation d'un nouveau gouvernement suffit pour nous inspirer le dégoût et l'horreur ; nous souhaitons à l'époque de la révolution, et nous souhaitons encore aujourd'hui, ne devoir tout ce que nous possédons qu'à l'héritage de nos ancêtres. Nous avons eu grand soin de ne greffer, sur ce corps et sur cette source d'héritage, aucun rejet qui ne fût point de la nature de la plante originaire (...). La politique permanente de ce royaume (...) est de regarder nos franchises et nos droits les plus sacrés comme un héritage. Nous avons une couronne héréditaire, une pairie héréditaire, et une Chambre des Communes et un peuple qui tiennent par l'héritage d'une longue suite d'ancêtres leurs privilèges, leurs franchises, et leur liberté (...). Cette politique me paraît être l'effet d'une profonde réflexion, ou plutôt l'heureux effet de cette imitation de la nature qui, bien au-dessus de la réflexion, est la sagesse par essence (...). Par cette politique constitutionnelle qui agit d'après le modèle de la nature, nous recevons, nous possédons, nous transmettons notre gouvernement et nos privilèges de la même manière dont nous recevons, dont nous possédons et dont nous transmettons nos propriétés et la vie

---

<sup>207</sup> Extrait du *Bill des Droits* de 1689, traduction de Maurice Duverger *Constitutions et Documents politiques*, PUF., Thémis, 1969, p. 466. (C'est nous qui soulignons).

<sup>208</sup> Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, 1790.

(...). Notre système politique est dans une symétrie et dans un accord parfait avec l'ordre du monde »<sup>209</sup>.

Blackstone aura ainsi en Angleterre toujours raison contre Bentham. Nous le vérifierons largement dans notre étude de la formation du système d'autorités (première partie).

On peut à notre sens expliquer ainsi à partir de ces conceptions opposées de la construction de l'organisation politique, ainsi que des rapports entre les pouvoirs, la compréhension spécifique que les deux systèmes français et britannique ont chacun de la démocratie, qui est au fondement de la structuration moderne du système politique, et donc du système de maintien de l'ordre public. Il nous faut maintenant, avant d'envisager l'analyse même des caractéristiques du système d'autorités de maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni, objet de cette thèse, évoquer les fondements socio-politiques sur lesquels repose ce « modèle britannique » de maintien de l'ordre.

---

<sup>209</sup> Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, traduction française de la 3<sup>e</sup> édition chez Laurent fils, rue de la Harpe (traduction suivie au texte) ; traduction de J. d'Anglejan, Nouvelle Librairie Nationale, Paris, 1912, citée par Jean-Jacques Chevallier, in *Les Grandes Oeuvres Politiques*, Armand Colin, Paris, 1970, pp. 150-151. Beaucoup plus récemment, Charles Townshend explique, à propos du domaine du maintien de l'ordre public, qu'il existe un « mode britannique spécifique de réponse au défis de la sécurité publique, qui peut être qualifié de « modèle britannique » (*The British way*), et « qui consiste en l'application pragmatique des doctrines légales traditionnelles ». *Britain's Civil Wars*, Faber & Faber, London, 1986, p. 19.

**Section III :**

**Les fondements du modèle britannique  
de maintien de l'ordre public.**

Par modèle « britannique » nous entendrons ici celui du Royaume-Uni, ou plus précisément du « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ».

L'adjectif « britannique » renvoie au cadre géographique et politique du Royaume-Uni, à savoir la réunion des territoires de l'Angleterre, du Pays de Galles, de l'Écosse, et de l'Irlande du Nord, sous l'autorité de la Couronne et du Parlement britanniques. En précisant « Royaume-Uni », nous nous plaçons juridiquement et politiquement dans le cadre **étatique**.

Cependant, l'appellation d'État britannique, voire même de Royaume-Uni, est loin de constituer une évidence. Tout d'abord parce qu'en sociologie politique, l'usage du concept d'État est devenu tellement périlleux que l'on hésite à se lancer dans un domaine que certains proposent même d'oublier<sup>210</sup>. Nous nous en tiendrons pour l'instant quant à nous en ce qui concerne le Royaume-Uni à une compréhension large du concept d'État, qui est en général retenue par la sociologie des relations internationales. Une conception qui considère l'État comme « synonyme de société globale organisée sur un espace déterminé, prenant part directement aux processus créateurs du Droit international. En ce sens, dit le langage courant, le Brésil, l'Inde, l'Algérie sont des États ; les juristes précisent : sujets de droit international »<sup>211</sup>.

En second lieu, autant que le concept d'État, le contenu de l'expression d'État « britannique » est, elle aussi, problématique. Le « territoire » britannique est ainsi l'un des rares pays qui réponde, dans le langage international, à plusieurs appellations. Il est commun de l'entendre désigner du nom de « Grande-Bretagne », ou d'« Angleterre ». Les « experts » précisent alors que ce que l'on désigne du nom d'Angleterre ne correspond en réalité qu'à l'une des « régions » du royaume ; et que l'on doit entendre par « Grande-Bretagne » la « grande île », c'est-à-dire le royaume « sans l'Irlande du Nord »... Ces distinguos intriguent bien évidemment l'observateur extérieur, notamment français : **pourquoi vouloir désigner l'espace politique britannique en excluant l'Irlande du Nord, si celle-ci fait partie de l'État britannique ?**

On aurait tort de voir dans ces problèmes sémantiques de pures subtilités de langage. En réalité, ce « malaise » souvent éprouvé par les Français vis-à-vis de l'analyse politique de l'État britannique<sup>212</sup>, correspond à de profondes divergences en matière d'organisation de l'espace politique<sup>213</sup>. Nous entendons ici divergences dans un sens qui n'est pas seulement celui des points de vue, des conceptions, ou

---

<sup>210</sup> Pour une discussion du danger que constitue une approche « automatique » de la notion d'État, ce que Bernard Lacroix appelle la « représentation instituée de l'État », et qu'il dénonce comme obstacle à l'analyse politique, voir de cet auteur, « Ordre politique et ordre social : objectivisme, objectivation et analyse politique », in Jean Leca et Madeleine Grawitz, *op. cit.* pp. 469-482.

<sup>211</sup> Philippe Braud, *Sociologie Politique*, *op. cit.* p. 62.

<sup>212</sup> Voir à ce sujet Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.* pp. 21-23.

<sup>213</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de Peter Madgwick et Richard Rose, *The Territorial Dimension in United Kingdom Politics*, Macmillan, London, 1982.

encore des regards sur la réalité politique. On doit ajouter à ce sens évident une acception dérivée de la construction historique des deux systèmes politiques, et renvoyer à une interrogation fondamentale qui préoccupe notamment les socio-historiens et les politologues, à savoir la question des conditions de formation de l'État<sup>214</sup> et des dimensions mêmes de ce phénomène à la fois incontournable et insoluble.

En ce sens, on peut dire que cette notion opaque d'État britannique recouvre avant tout une conception problématique de l'ordre socio-politique, qui est à la fois reflétée et construite par le système de maintien de l'ordre public, et notamment au niveau de la structure des autorités responsables de celui-ci. Les diverses composantes de l'ordre socio-politique vont se retrouver dans le **modèle** britannique de maintien de l'ordre public.

## **Sous-section I : Éléments pour une approche de l'ordre politique britannique.**

### **§ 1 : Le problème de l'ordre étatique.**

Nous ne reviendrons pas ici sur le problème fondamental que constitue encore aujourd'hui en science politique la définition des « critères » de l'État<sup>215</sup>. La question qui nous occupe ici principalement est de savoir si la réflexion sur le concept d'État peut s'avérer de quelque utilité pour comprendre la réalité de l'espace politique britannique, en tant que cadre de la définition de l'ordre public.

On lit sous la plume de Jacques Leruez que « dans la tradition britannique, la notion d'État ne constitue guère un concept opératoire de l'histoire institutionnelle et politique. Elle est même niée par certains auteurs »<sup>216</sup>. Il cite ainsi Ernest Barker, qui écrivait en 1930 que « l'État en tant que tel n'agit pas en Angleterre »<sup>217</sup>. Jacques Leruez, spécialiste de la réalité politique britannique contemporaine, rend ici compte d'une attitude politique classique, qu'il explique ainsi : « la formule (d'Ernest Barker) est intéressante à un triple titre, d'abord parce qu'elle exprime le refus d'un concept abstrait (refus que l'on attribue volontiers, en Europe occidentale, à « l'âme anglo-saxonne »), ensuite, parce qu'elle renonce à identifier clairement un ou des dépositaires de l'autorité publique, enfin,

---

<sup>214</sup> Voir à ce sujet le célèbre ouvrage dirigé par Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, *op. cit.*

<sup>215</sup> Voir, pour une discussion intéressante au sujet de l'État britannique, les ouvrages de Claude Journès, *L'État Britannique*, Publisud, Paris, 1985, et de Noëlle Burgi, *L'État britannique contre les syndicats*, Éditions Kimé, Paris, 1992.

<sup>216</sup> Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>217</sup> Ernest Barker, cité par Jacques Leruez, *op. cit.*, p. 21.

parce qu'elle assimile, une fois de plus, la Grande-Bretagne toute entière à sa composante principale : l'Angleterre »<sup>218</sup>.

Les explications de Jacques Leruez soulignent la dimension idéologique de cette problématique de l'État. Nous verrons que cette dimension est extrêmement importante dans le domaine du maintien de l'ordre public. On s'aperçoit en effet que dans ce domaine-clé de manifestation de l'État, les idées, ou les doctrines, matérialisées en quelque sorte par le discours, non seulement masquent parfois une réalité beaucoup plus complexe, mais arrivent aussi quelquefois à occulter purement et simplement le réel, à prendre en quelque sorte sa place, tant il est vrai finalement que la perspective sur le réel (c'est-à-dire l'idée que l'on s'en fait) participe de sa création.

Cet aspect des choses nous paraît être particulièrement vérifié dans ce qu'il est courant d'appeler aujourd'hui dans le Royaume-Uni la doctrine de la « police communautaire » (*community policing*), sur laquelle nous reviendrons. Cette doctrine, systématisée dans l'ouvrage de l'ancien chef de la police du Devon, John Alderson, en 1979 (*Policing Freedom*), ainsi que dans l'influent « Rapport Scarman » de 1981, constitue semble-t-il aujourd'hui le noyau de « l'idéologie » de la majorité des chefs des polices britanniques. Cette expression d'idéologie est employée par Robert Reiner<sup>219</sup>. Celui-ci entend par là en quelque sorte la vision du monde des *Chief Constables*, et en particulier la conception générale qu'ils ont du rôle de la police dans la société. L'analyse se décompose en effet en quatre parties :

- « Philosophies de la Police et rôle de l'institution policière » (*Philosophies of policing and the police role*) ;
- La « criminologie des Chefs des polices (le crime, ses causes, son contrôle) » (*Chief Constables' criminology : crime, causation, and control*) ;
- « Le problème de l'ordre » (*the problem of order*) ;
- « La philosophie sociale des Chefs des polices » (*the social philosophy of Chief Constables*).

Robert Reiner estime en effet que « la philosophie dominante parmi les *Chief Constables* au sujet du rôle de la Police est (...) une philosophie plutôt communautaire, qui plonge ses racines dans les idées de John Alderson, quoique son influence soit généralement niée, et l'expression police communautaire souvent rejetée »<sup>220</sup>.

La conception de la police communautaire exprimée dans l'idéologie des *Chief Constables* nous semble largement relever de ce que Claude Journès, qui emprunte

---

<sup>218</sup> Jacques Leruez, *ibidem*, p. 22.

<sup>219</sup> Dans son ouvrage *Chief Constables*, *op. cit.* Voir à ce sujet en particulier la troisième partie, « The Ideology of Chief Constables », pp. 103-220.

<sup>220</sup> Reiner, *op. cit.*, p. 114.

le concept d'Hobsbawm, qualifie de « tradition inventée »<sup>221</sup>. Certes, Claude Journès formule ce jugement plus généralement à propos de la vision véhiculée par l'historiographie libérale de la tradition policière en Angleterre : selon lui en effet, « si l'on opère une reconstruction intellectuelle, trois idées essentielles nous paraissent caractériser l'histoire libérale de la police anglaise : la police est une institution traditionnelle qui remonte au plus lointain passé, la création de la nouvelle police en 1829 a cherché à limiter l'insécurité grandissante à Londres, enfin la légitimité de cette police lui a donné un caractère unique »<sup>222</sup>. Ce concept de « tradition inventée » nous paraît d'autant plus applicable à la doctrine de la police communautaire que celle-ci s'appuie précisément en grande partie sur certains postulats des historiens libéraux.

En toute hypothèse, l'analyse de Jacques Leruez tente de donner les raisons d'une réalité incontournable de l'analyse politique du Royaume-Uni : **le concept d'État y fait problème**. Ceci se traduit notamment par le fait que « l'utilisation du terme État ne va pas de soi (...). Les Britanniques préfèrent parler de government, de polity, de political system, ou même tout simplement de politics, selon que l'on met l'accent sur la description ou le fonctionnement des institutions »<sup>223</sup>.

Le problème que pose l'État britannique en tant qu'ordre politique est en ce sens en premier lieu celui de son existence même. Mais si l'on tente de dépasser ce premier problème, surgit alors immédiatement celui de sa structure.

## **I : Le problème de l'existence de l'État britannique.**

Le principal avatar de l'interprétation libérale du système politique britannique est l'apparition du paradigme qu'est devenue l'idée du clivage « État/société civile ». Nous ne nous étendrons pas sur cette analyse car elle est bien connue. Cependant, des analyses plus récentes ont mis en lumière son caractère réducteur : nous prendrons encore une fois l'exemple de l'ouvrage de Claude Journès, dans lequel celui-ci récuse la thèse classique exprimée par Bertrand Badie et Pierre Birnbaum dans la « Sociologie de l'État »<sup>224</sup> ; cette thèse oppose notamment le système politique français, régi par l'État centralisé ou « dominant » et le système politique britannique dans lequel « le gouvernement s'effectue par la société civile », car « l'État est à son minimum »<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> Claude Journès, in Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach et Claude Journès, *La Police. Le cas des démocraties occidentales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, p. 94.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> Jacques Leruez, *op. cit.*, p. 21.

<sup>224</sup> Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Grasset, Paris, 1974. Cette conception a été également systématisée dans un rapport présenté par Pierre Birnbaum au Congrès Mondial de l'Association Internationale de Science Politique de 1985 à Paris, sous le titre *La fin de l'État ?*

<sup>225</sup> Badie et Birnbaum, *op. cit.*, p. 124.

Selon Claude Journès, il faut s'émanciper de cette vision ethnocentrée qui repose sur une définition étroite et qui nous amènerait à croire que « tout État qui ne serait pas structuré comme l'État français ne serait pas un État... d'où l'inexistence de l'État anglais ou du moins d'un niveau assez bas d'étatisme<sup>226</sup>, dans la mesure où au XIX<sup>e</sup> siècle encore, et cette caractéristique n'a pas entièrement disparu, beaucoup de fonctions assurées dans d'autres pays par un corps étatique spécialisé, le sont en Angleterre bénévolement par des juges de paix, souvent issus de la petite noblesse rurale, la gentry »<sup>227</sup>. Claude Journès note cependant que ces autorités qui remplissent les fonctions étatiques le font « dans un cadre objectif de tribunaux et de règles juridiques, déterminé par l'État »<sup>228</sup>, et en conclut que l'État britannique n'est pas plus un État soumis à la société civile que l'État français, mais, dit-il, « un État dans lequel certaines fonctions, au lieu d'être assurées par des appareils spéciaux, le sont directement par la classe dominante »<sup>229</sup>. La définition de l'État qu'il prétend adopter pour l'analyse de la situation britannique est ainsi une conception « large »<sup>230</sup>, en ce sens qu'elle inclut ce qu'il appelle « l'ensemble du système étatique, et non seulement ce que l'on entend d'ordinaire par droit constitutionnel et administratif »<sup>231</sup>. L'auteur admet qu'il privilégie « l'étude des institutions centrales du pouvoir d'État » mais en examinant « toutes les structures qui assurent la liaison de l'État à la société, l'organisation juridictionnelle, la structure du droit. Ces éléments participent de l'institutionnalisation du pouvoir politique dans son rôle ambivalent d'instrument de domination sociale et d'intégration des individus à la collectivité politique. En effet, le pouvoir politique, c'est-à-dire le pouvoir d'une classe, ne peut se définir seulement et principalement par sa capacité de coercition. Son aptitude à promouvoir la cohésion sociale, à diffuser les valeurs qui fondent son autorité auprès des classes dominées, est tout aussi importante »<sup>232</sup>.

Reste évidemment à cerner les contours de cette « classe dominante », étant donné en particulier la forte résonance socio-économique de ce concept. Ceci est d'autant plus important que Claude Journès ne semble pas faire de distinctions historiques<sup>233</sup>. La Magistrature (*The Judiciary*) est évidemment la première visée.

---

<sup>226</sup> Charles Tilly, « Reflections on the history of European State-making », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, p. 124.

<sup>227</sup> Claude Journès, *L'État Britannique*, op. cit., p. 23.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> Cette notion est difficile à manier même dans une analyse historique : en effet, il est devenu banal de s'appuyer sur la constatation historique des liens intimes entre la magistrature et le pouvoir politique et économique en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle ; mais cette constatation concerne essentiellement la situation de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, jusque vers les années 1890. Il semble par contre qu'avant cette période, la charge de juge de paix ait été plutôt négligée par ce que l'on pourrait qualifier de « classe dominante ». La nature des conditions exigées pour la magistrature, à savoir une petite fortune terrienne, explique sans doute, selon

Il est bien sûr évident que la magistrature ne peut aujourd'hui dans son recrutement être considérée comme une institution représentative, fidèle reflet de la société civile. D'aucuns ont d'ailleurs récemment renouvelé la réflexion sociologique sur la magistrature (la haute magistrature en particulier). Selon cette tendance, dite « radicale », de la sociologie britannique moderne de la magistrature d'aujourd'hui, tendance notamment représentée par John Griffith<sup>234</sup>, « étant donné la nécessité de disposer de revenus personnels si l'on veut devenir membre du corps judiciaire, pratiquement tous les juges sont issus de milieux sociaux privilégiés, éduqués dans des écoles privées, etc. Même les juges sans préjugés n'ont qu'une expérience très restreinte et atypique sur laquelle s'appuyer, et ils déploient couramment un conservatisme social extrêmement fort. Dans les tribunaux inférieurs, les magistrats sont issus d'une base sociale plus large, mais leurs pouvoirs limités et leur amateurisme n'a rien pour réduire les préjugés de classe qui imprègnent la plupart des décisions ou des condamnations judiciaires. Dans les procès en matière de droits et de libertés, particulièrement ceux qui ont pour objet des abus de pouvoir par la police, les magistrats considèrent de façon quasi-unanime toute critique comme susceptible de saper l'efficacité du fonctionnement du système de police. De manière générale, les décisions judiciaires analysent l'autorité de l'État comme un souverain Bien qui doit être protégé de toute attaque »<sup>235</sup>.

Il est vrai qu'un certain nombre de cas récents sembleraient donner raison aux défenseurs de la thèse radicale, et surtout à l'analyse selon laquelle certaines institutions « spécialisées » mais non « centrales » ou gouvernementales sont des sources à part entière de l'ordre politique étatique. On peut citer à cet égard l'attitude des hauts magistrats anglais à l'occasion de plusieurs erreurs judiciaires dans les affaires maintenant célèbres des *Guilford Three* et des *Birmingham Six*<sup>236</sup>.

---

l'historien Roland Quinault, « la répugnance générale de la pairie et de la grande fortune terrienne à assurer la fonction de juge de paix » (in Robert Stevenson & Roland Quinault (eds), *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen and Unwin, London, 1974, p. 185) pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, cette fonction étant assurée par la petite aristocratie terrienne (la fameuse *gentry*) et le clergé, comme le rappelle d'ailleurs Claude Journès. Quelle était alors la « classe dominante » ? La grande aristocratie terrienne préférant les fonctions parlementaires, ou la *gentry* au pouvoir localement ? Ce n'est que « vers la fin de la période victorienne que la magistrature du comté en vint à être décrite comme la chasse gardée de la *squierarchy* » (Quinault, *ibidem*, p. 189). À cette époque, « on ne trouvait pratiquement plus une famille comtale qui n'ait un de ses membres dans la magistrature de paix ; le titre de juge de paix était devenu un élément indispensable du statut de gentleman » (*ibidem*).

<sup>234</sup> JAG Griffith, *The Politics of the Judiciary*, Fontana Books, London, 1991, 4<sup>e</sup> édition (1<sup>ère</sup> éd. 1977). Voir aussi sur ces problèmes l'analyse de Jacques Leruez, in *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, op. cit., pp. 372-378 (« Les Juges et la Politique »).

<sup>235</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.

<sup>236</sup> On désigne ainsi les groupes d'Irlandais qui avaient été injustement accusés d'avoir déposé les bombes dans deux pubs anglais, à Guilford en octobre 1974, et à Birmingham en novembre de la même année ; les explosions dans ces pubs avaient fait respectivement cinq et vingt-et-un morts, et s'inscrivaient dans une série qui provoqua en Angleterre une véritable hystérie collective, augmentant évidemment la pression exercée sur les autorités dans leur identification des coupables et donc la recherche d'un exutoire à cette affolement public provoqué par ces agressions majeures de l'intégrité du « peuple britannique » ; dans ce contexte, les condamnations et

Claude Journès faisait aussi écho à une préoccupation de plus en plus importante de la sociologie politique britannique à l'époque de la publication de son ouvrage, à savoir la « découverte » (mise à jour essentiellement au travers du déroulement de la grève des mineurs) des acteurs policiers et de « l'institution de police » (sous la forme notamment de la puissante « Association des Chefs de la Police » (ACPO)<sup>237</sup>) comme disposant d'une forte autonomie, à la fois par rapport au gouvernement « central » et par rapport au reste de la société, autonomie d'autant plus inquiétante pour certains qu'elle concerne des structures disposant de pouvoirs très étendus, à la fois concrets (disposition de la force), mais aussi fondés en Droit. Tout en contredisant la thèse de l'État minimum, cette « découverte » semble infirmer largement la thèse de la classe sociale dominante : comme nous l'avons en effet évoqué plus haut, des études récentes<sup>238</sup> sur l'élite des chefs des polices mettent en évidence l'appartenance majoritaire de ces puissants personnages à une origine *skilled working-class* ou *lower middle class*. Ils constituent donc une élite méritocratique (en totale opposition avec le reste des

---

l'emprisonnement de certains Irlandais se sont faits dans des conditions extrêmement contestables et illégales en ce qui concerne l'établissement (par la Police) et l'examen (par la Justice) des preuves, ainsi que le traitement par la Police de certains des accusés. Mais les « cas » des *Guilford Three* et des *Birmingham Six* ne se résument pas à des erreurs judiciaires. Ils questionnent en fait fondamentalement l'impartialité et la compétence de la Magistrature et du système judiciaire. Il faut noter en effet que les magistrats (et notamment ceux de la Cour d'Appel), refusèrent à plusieurs reprises non seulement de reconsidérer de nouveaux éléments qui leur étaient présentés, mais l'idée même de faillibilité du système judiciaire et policier, et notamment la possibilité de fabrication de preuves par la Police, ainsi que de l'emploi de violence vis-à-vis des accusés. Brian Hilliard résume assez bien l'attitude générale adoptée par les hauts magistrats à propos de ces affaires très graves, qui ont provoqué de très profondes interrogations sur la Justice britannique, en citant les termes du jugement de Lord Denning dans l'affaire des *Birmingham Six*. Il l'intitule d'ailleurs de façon significative « Words that kept the Six in jail ». Lord Denning s'exprima ainsi : « si les Six gagnaient, cela signifierait que la Police serait coupable de parjure, de violences et de menaces, et que les aveux obtenus l'auraient été par la force et ainsi de manière illégale (...). Ceci constituerait une perspective tellement épouvantable que toute personne sensée ne peut que comprendre que cette action ne peut être autorisée à aller plus loin » (cité par Brian Hilliard, in *Police Review*, 22 mars 1991, p. 577. On peut se reporter aussi à ce sujet à Chris Mullin, *Error of Judgement*, Poolbeg, Swords (Co. Dublin), 1990). Lord Denning s'illustra d'ailleurs à nouveau dans les deux affaires lors d'une interview au journal *The Spectator*, en août 1990. Il y déclarait en effet qu'« il n'y aurait pas eu toutes ces campagnes pour libérer les Birmingham Six si ceux-ci avaient été pendus. On les aurait oubliés et la communauté aurait été satisfaite » (voir Nick Cohen & Will Bennett, « Guilford Four consider suing Lord Denning », *The Independent*, 17 août 1990, p. 2). Les *Guilford Three* et les *Birmingham Six* ont été depuis remis en liberté et lavés de tout soupçon, non sans avoir passé seize années en prison...

On peut voir sur ce sujet : John Griffith, *Judicial Politics*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993 ; Chris Mullin, *op. cit.* ; Brian Hilliard, « Questions that were never asked », *Police Review*, 22 mars 1991, pp. 576-577 ; Michael Clarke, « The Guilford 3 », *Police Review*, 28 mars 1993, pp. 18-19 ; Quentin Cowdry, « Birmingham Six case go to second appeal », *The Times*, 30 août 1990, p. 1 ; Heather Mills, « Birmingham Appeal is told of lies and error », *The Independent*, 5 mars 1991, p. 3 ; Terry Kirby, « No charges of assault on Six », *The Independent*, 16 mars 1991, p. 1 ; Michael White and David Pallister, « Growing clamour for resignation of Lord Chief Justice », *The Guardian*, 16 mars 1991, p. 1.

John Griffith résume de façon générale le problème en expliquant que « jusqu'à encore très récemment, les juges se sont montrés très réticents vis-à-vis de la remise en question des jugements, comme s'il pensaient que le résultat de telles actions affaiblirait la confiance du public dans la procédure judiciaire, et que ceci devait être évité à tout prix, même celui de condamnations injustifiées » (*Judicial Politics*, *op. cit.*, pp. 178-179).

<sup>237</sup> Sur cette importante organisation, voir *infra* deuxième partie, chapitres I et II, et notre annexe.

<sup>238</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* Voir aussi sur ce sujet, la thèse de David Wall, *The selection of Chief Constables in England and Wales, 1835-1985*, University of York, Department of Social Policy, 1989.

élites gouvernantes du Royaume)<sup>239</sup>. Ces études soulignent par ailleurs l'existence chez les *Chief Constables* d'une vision du monde finalement beaucoup moins marquée par des attitudes conservatrices que l'on pourrait naïvement s'y attendre de la part de policiers<sup>240</sup>.

Si l'on doit donc à notre avis considérer avec prudence l'affirmation selon laquelle le pouvoir politique et le maintien de l'ordre public sont aujourd'hui exercés par une classe sociale dominante, les exemples de la Magistrature et de la Police montrent l'existence d'institutions relativement autonomes (on est donc loin de la « société civile ») dans le système politique, exerçant un pouvoir politique réel, qui s'analyse notamment pour partie comme la participation à la définition des règles de l'ordre politique.

Reste un second problème que nous allons maintenant aborder, celui que peut poser une tentative d'identification de la structure de l'État britannique en tant que cadre et source de la définition de l'ordre public.

## II : Le problème de la structure de l'État britannique.

Sociologiquement, la pensée politique occidentale a tendance à relier l'existence d'un ordre politique étatique à la réunion de plusieurs éléments, dont l'un (parmi les plus controversés) est l'existence d'une identité nationale, et l'autre l'existence d'un pouvoir politique souverain, ce que Hugh Seton-Watson décrit comme « une organisation juridique et politique, d'où se dégage le pouvoir de requérir l'obéissance et la loyauté des citoyens »<sup>241</sup>, ou, pour employer un vocabulaire plus français, l'existence d'une **machine politico-administrative**<sup>242</sup>.

La question de l'identité « nationale » pose un problème fondamental pour la définition de l'ordre politique britannique. En science politique, ce domaine est celui de « l'identification politique », élément qui permet entre autres de reconnaître l'existence d'un « système politique » ; l'existence d'une « identité nationale » permettrait en outre de distinguer l'État-nation des simples groupes ou minorités politiques. Dans cette perspective, l'État du Royaume-Uni ou « État britannique » supposerait l'existence d'une nation britannique ou au moins d'une « identité britannique » transcendant les clivages sub-étatiques.

---

<sup>239</sup> Voir l'étude de François-Charles Mougel, *Élites et système de pouvoir en Grande-Bretagne, 1945-1987*, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1990.

<sup>240</sup> Voir Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, particulièrement « The Ideology of Chief Constables ». Nous développons ce sujet plus loin dans notre première partie (l'émergence des autorités modernes de maintien de l'ordre public).

<sup>241</sup> Hugh Seton-Watson, *Nations and States: an enquiry into the origins of nations and the politics of nationalism*, Methuen, London, 1977, p. 4.

<sup>242</sup> Bertrand Badie et Pierre Birnbaum estiment ainsi que « la construction de l'État s'apprécie en fonction du développement d'un certain nombre d'instruments destinés à rendre son action effective, qu'il s'agisse de la bureaucratie civile, de l'appareil judiciaire ou de l'armée » (*Sociologie de l'État*, Grasset, Paris, 1979, p. 68).

La plupart des politologues se refusent à parler de nationalité britannique. Arendt Lijphart par exemple, exprimait il y a quelques années dans un article très célèbre<sup>243</sup> ses doutes sur la pertinence de l'emploi du mot « britishness » pour désigner un sentiment d'appartenance nationale. Il est clair que dans le Royaume-Uni, la seule vraie acception du concept de nation doit être entendue au sens de minorité nationale, ainsi que l'expliquait Richard Rose en 1971 dans un ouvrage non moins célèbre<sup>244</sup>. D'après lui, le Royaume-Uni devait être analysé comme un État « multinational », consistant en l'addition de quatre nations, l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. En d'autres termes, on serait anglais, écossais, gallois, nord-irlandais, avant d'être britannique. Cette vision des choses appelle une remarque à propos de l'Irlande du Nord : l'étude menée par Richard Rose dans l'ouvrage précité démontrait clairement l'absence d'identification nationale vraiment dominante, et en tous cas, l'absence d'identification politique à l'espace proprement nord-irlandais : à l'époque en effet, 43 % des personnes interrogées se décrivaient comme irlandaises, 29 % comme britanniques, et 21 % comme ulstériennes<sup>245</sup>. Des consultations nettement plus récentes ont confirmé cet état de choses, comme les événements des dernières années l'avaient laissé présager : sur le plan électoral, on a constaté une fluctuation mais un maintien du mouvement républicain, ainsi qu'un durcissement des unionistes après l'accord anglo-irlandais de 1985. L'officialisation de la « dimension irlandaise » par le Gouvernement britannique se heurte toujours à une forte hostilité de la communauté protestante. Ces faits permanents, accompagnés d'une violence endémique, ne vont pas dans le sens du développement d'un sentiment d'identification nationale « ulstérien ». À cet égard, les dernières statistiques provenant du « questionnaire sur les attitudes sociales nord-irlandaises »<sup>246</sup> nous apprennent de plus que les communautés ne sont pas unies par un sentiment d'identification nationale.

En ce qui concerne le cas nord-irlandais, nous avons, dans un précédent travail sur le rôle des forces armées dans le maintien de l'ordre, tenté une approche « communautaire » de la définition de l'identification politique. Cette dimension permettait justement de mettre en évidence le problème qui se posait et se pose d'ailleurs toujours, à savoir celui de la définition de l'ordre que devaient maintenir les forces de sécurité. En effet, le refus des valeurs (dans le sens de système de référence historique, politique, culturel...) et des institutions britanniques est un phénomène qui n'existe pas seulement dans la communauté catholique, mais aussi dans une certaine mesure dans ce que l'on appelle la culture loyaliste (chez les *Ulster Loyalists*), qui s'oppose à la culture *Ulster British*, selon

---

<sup>243</sup> Arendt Lijphart, « The Northern Ireland Problem : cases, theories, and solutions », *British Journal of Political Science*, 5 (1975), n° 1, pp. 83-106.

<sup>244</sup> Richard Rose, *Governing without consensus : an Irish perspective*, Faber & Faber, London, 1971.

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 208.

<sup>246</sup> John Curtice & Tony Gallagher, « The Northern Irish Dimension », in R Jowell & S Witherspoon, L Brock (eds), *British Social Attitudes. The 1990 report*, Gower, Aldershot, 1990.

la classification opérée par Jennifer Todd<sup>247</sup>. Selon cette classification, la « communauté imaginée »<sup>248</sup> des *Ulster Loyalists* est constituée par les Protestants du Nord avec une prédominance des valeurs religieuses dans la structuration de la culture politique ; l'identification à la Grande-Bretagne, notamment par le biais de la Couronne, est ici seulement secondaire. Par contre, chez les *Ulster British*, la « communauté imaginée » est en priorité la Grande-Bretagne, avec une moindre référence aux valeurs religieuses. Ce refus ou cet éloignement des valeurs britanniques dans le cas des Catholiques, mais aussi dans une moindre mesure dans celui des Loyalistes, expliquent l'absence de références constitutionnelles et culturelles communes, ce qui exclut la possibilité de référence à une vision d'un ordre public « légitime ».

Il semble donc très difficile de considérer le Royaume-Uni comme un État-nation. Ceci ne devrait pas cependant faire obstacle à l'appréhension du Royaume-Uni en tant qu'État, ou ordre étatique, car, comme l'a illustré Seton-Watson, « des États peuvent exister sans être des nations, ou s'ils sont composés de plusieurs nations ; et une nation peut correspondre à la population d'un État, ou peut être divisée entre différents États. Il y a eu des États bien avant qu'il n'y ait des nations, de même que certaines nations sont bien plus anciennes que certains des États qui existent aujourd'hui. La croyance selon laquelle tout État est une nation, ou que tous les États souverains sont des États-nations, a beaucoup contribué à obscurcir la compréhension des réalités politiques. Un État est une organisation juridique et politique, d'où se dégage le pouvoir de requérir l'obéissance et la loyauté des citoyens. Une nation est une communauté de gens, dont les membres sont liés ensemble par un sentiment de solidarité, une culture commune, une conscience nationale »<sup>249</sup>.

Aussi, plutôt que le concept de nation, les Britanniques préfèrent-ils la notion d'« État de Droit » (*Rule of Law*). La structuration de l'ordre étatique est donc censée se faire essentiellement à travers la Légimité. Or, il est difficile de savoir ce qu'on doit entendre par légalité britannique, ou légalité du Royaume-Uni. La

---

<sup>247</sup> Jennifer Todd, « Two traditions in Unionist Political Culture », *Irish Political Studies*, volume 2 (1987), pp. 1-26.

<sup>248</sup> Nous utilisons ici le concept forgé par Benedict Anderson, dans son ouvrage *Imagined communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London, 1983.

<sup>249</sup> Hugh Seton Watson, *op. cit.* Cette question a bien sûr été très explorée par les sciences sociales, notamment le problème de la formation des nations ; cet intérêt très intense n'a cependant jamais véritablement débouché sur un « consensus ». Sur ce sujet, il faut citer, outre les ouvrages des historiens ou socio-historiens comme Hugh Seton-Watson, précité, Charles Tilly (*The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975), J Breuilly (*Nationalism and the State*, Manchester University Press, Manchester, 1982), ceux des sociologues comme Benedict Anderson (*Imagined communities : reflections on the origins and spread of nationalism*, Verso Editions and New Left books, London, 1984), Ernest Gellner (*Nations and Nationalism*, Basil Blackwell, Oxford, 1983), Tom Nairn (*The break-up of Britain : crisis and neo-nationalism*, New Left books, London, 1977). Le socio-historien Anthony Smith a également récemment renouvelé un certain nombre de perspectives, notamment dans son analyse des composantes de la nation et sa définition du concept d'ethnie, in *The Ethnic Origins of Nations*, Basil Blackwell, Oxford, 1986 (v. *infra*).

première constatation qui s'impose est que le Royaume-Uni est dans ce domaine formé de morceaux, à bien des égards dissemblables. En effet, « dans le Royaume-Uni, il existe des lois, structures judiciaires et procédures juridiques différentes, selon que l'on est juridiquement en Angleterre, en Écosse, ou en Irlande du Nord »<sup>250</sup>. Cette constatation est aujourd'hui aussi vraie qu'en 1975, date de rédaction de ce texte. Les mêmes auteurs affirmaient ainsi qu'« il a été tenu pour acquis qu'il existe une adhésion générale à l'État de Droit assorti d'un ordre légal dominant ; et ainsi les différences ont été présentées comme des détails de moindre importance. Pourtant, la procédure judiciaire et l'application du Droit en Irlande du Nord, ainsi que les nouvelles dispositions juridiques adoptées en Ulster ces dernières années ne peuvent être comprises que si le concept d'ordre juridique est d'acceptation différente, et cela amène à une remise en question fondamentale de la Légimité en Grande-Bretagne »<sup>251</sup>. Un coup d'œil à la pratique ininterrompue de la « législation spéciale » en matière de maintien de l'ordre depuis la création de l'Irlande du Nord suffit à s'en convaincre<sup>252</sup>.

La problématique d'étude de la Légimité qui est proposée dans l'extrait ci-dessus est celle des différences dites « nationales ». Il faut lui ajouter celle des institutions politiques autonomes, notamment celle des institutions que nous nommerons « productrices » d'actes normatifs, en dehors des autorités parlementaires et gouvernementales. On fait allusion ici non seulement aux magistrats, mais aux policiers, et surtout les Chefs des Polices locales. Ces éléments font partie intégrante de notre thèse.

À ce morcellement évident de la Légimité et de ses sources, la doctrine d'interprétation de la constitution britannique oppose la définition du régime politique du Royaume-uni d'une part comme un État unitaire<sup>253</sup>, et d'autre part comme un régime parlementaire. De façon un peu schématique, peut-être, mais certaine, on a longtemps entendu par là que le Parlement britannique (au sens global, c'est-à-dire incluant l'Exécutif), en tant que représentant du « peuple britannique », jouit de la plénitude de ce que l'on appelle la souveraineté. Ceci se traduit théoriquement par l'exclusivité de la production de la Norme, c'est-à-dire de la loi ; il peut donc choisir de donner ou reprendre toute délégation de pouvoir à des autorités politiques ou administratives subordonnées<sup>254</sup>.

---

<sup>250</sup> Kevin Boyle, Tom Hadden, Paddy Hillyard, *Law and State : the case of Northern Ireland*, Martin Robertson, London, 1975.

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> Sur cette question, voir notamment S H Bailey, D J Harris, & B L Jones, *Civil Liberties. Cases and Materials*, Butterworths, London, 3<sup>rd</sup> ed.1991, partic. pp. 241-297 ; Clive Walker, *The Prevention of Terrorism in British Law*, Manchester University Press, 2<sup>nd</sup> ed. 1992, et Paddy Hillyard, *Suspect Community*, Pluto Press, London, 1993. Voir aussi Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland. Its nature and execution*, *op. cit.* Voir enfin *infra*, deuxième partie, titre I, chapitre I.

<sup>253</sup> De Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 5<sup>th</sup> ed. par Harry Street et Rodney Brazier, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1985, p. 61.

<sup>254</sup> Voir notamment Philip Norton, *The British Polity*, Longman, London, 1984, p. 209.

## Encadré 1 : Le Royaume-Uni comme État « unitaire ».

Une première définition possible est une définition en quelque sorte négative : l'État unitaire est un État qui n'est pas fédéral. Sur le plan de l'ordre juridique, cela signifie, en principe, la singularité. Pour Marcel Prélot, dans l'État unitaire, « le pouvoir (...) apparaît :

- **un dans sa structure** : l'organisation politique est unique en tant qu'elle ne comporte qu'un appareil gouvernemental. Complet par lui-même, il satisfait à toutes les fonctions étatiques. Il n'y a qu'un seul ordonnancement constitutionnel.

- **un dans son élément humain** : l'organisation politique s'adresse à une collectivité unifiée, prise globalement, sans qu'il soit tenu compte des diversités individuelles. Les décisions des gouvernants obligent de la même façon tous les gouvernés. C'est ce que l'on appelle "l'homogénéité du pouvoir".

- **un dans ses limites territoriales** : l'organisation politique couvre identiquement tout le territoire étatique sans que se trouvent reconnues de différences provinciales ou locales » (Marcel Prélot, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1969, p. 231).

Cependant, une analyse même sommaire peut montrer à quel point le Royaume-Uni est en ce sens rebelle aux classifications constitutionnelles, de même qu'il souligne la vanité de celles-ci. Marcel Prélot rajoute d'ailleurs un peu plus loin, sous le titre de « l'Union incorporée », qu'il présente comme une variante de l'État unitaire : « l'État unitaire peut, sans cesser de l'être, présenter cependant des diversités locales de législation. Il y a alors pluralité de législations sans pluralité de législateurs. Un seul organe législatif central établit des normes juridiques qui ne sont pas partout également applicables. Il peut, en édictant celles-ci, ne viser qu'une partie du pays, ou, à l'inverse, excepter des règles générales certaines portions du territoire. Souvent, l'union incorporée respecte et consacre l'existence de droits antérieurs à une fusion ou à une désannexion. Ainsi le Royaume-Uni issu de l'incorporation successive à l'Angleterre du Pays de Galles (1536), de l'Écosse (1707), et de l'Irlande (entre 1800 et 1921), n'a pas un régime légal uniforme, certaines lois pouvant être appliquées dans l'une ou l'autre des parties du Royaume sans l'être dans toutes » (ibidem, p. 239).

L'analyse de Marcel Prélot ne va pas plus loin. Le professeur Jean Boulouis propose en sus de cette analyse la notion controversée de « régionalisme politique », censée répondre aux difficultés d'appréhension du cas britannique notamment (Marcel Prélot et Jean Boulouis, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1989, pp. 265-266).

Jacques Leruez, dans une analyse plus politologique, synthétise le problème fondamental posé par la nature de l'ordre politique britannique. Il explique ainsi que « malgré les arrangements particuliers en faveur des petites nations de la Grande-Bretagne pour tenir compte de la manière dont le Royaume-Uni s'est formé et des spécificités culturelles, linguistiques, religieuses et politiques qui en ont résulté, l'État britannique n'est en aucune façon un État fédéral. Il est, en effet, dirigé par un Cabinet et un Parlement uniques, issus d'élections dites générales car organisées sur toute l'étendue du territoire. Mais il n'est unitaire qu'au sens strictement politique, et nous avons déjà noté par exemple, que certains ministères avaient une compétence limitée à l'Angleterre (Agriculture, Environnement), ou à l'Angleterre et au Pays de Galles (Home Office) » (Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne, op. cit. p. 194, et plus généralement Introduction et Chapitre IX).

Voir aussi de cet auteur « Devolution et Politique au Royaume-Uni : l'État central et les nationalismes écossais et gallois », in *Revue Française de Civilisation Britannique*, 3, 1984, pp. 63-82.

Les deux catégorisations juridiques de l'État britannique (unitaire et parlementaire) sous-tendent une analyse qui braque le projecteur sur le Parlement

en tant que producteur de la Légalité. En effet, la légalité constituant la dimension dominante de définition de l'État britannique, le Parlement se trouve désigné du même coup comme **producteur de l'ordre politique**, expression de l'État de Droit et du consentement politique des gouvernés.

On s'aperçoit donc qu'en réalité, la doctrine de la souveraineté parlementaire et celle de l'État de Droit sont les composantes principales d'une idéologie fondamentale qui masque un espace politique profondément divisé à deux niveaux : celui des solidarités politiques, et celui des centres de pouvoir.

## § 2 : Les différentes dimensions de l'ordre politique.

La conception politique de l'ordre renvoie bien sûr à la problématique des rapports fondamentaux entre gouvernants et gouvernés.

Dans ce cadre, le Royaume-Uni s'affirme en premier lieu, et est reconnu comme une démocratie. Cette qualification sous-entend un certain nombre de caractéristiques générales, tacitement attribuées au type de régime politique désigné par ce concept de démocratie. Cependant, affirmer aujourd'hui qu'un régime politique est démocratique ne nous renseigne que de façon sommaire sur sa conception et sa pratique des rapports entre les gouvernants et les gouvernés. On peut alors avoir recours à des qualificatifs plus élaborés, tels que démocratie « libérale », ou « développée », ou encore « industrialisée »... Mais ces expressions largement utilisées pour qualifier un certain nombre de systèmes politiques ne nous renseignent encore que sur des généralités, elles ne nous permettent pas de pénétrer à l'intérieur de ces systèmes et de les différencier. Le Royaume-Uni a encore été qualifié de démocratie libérale, ou encore de démocratie parlementaire. Ces adjectifs en eux-mêmes ne nous apprennent pas non plus grand-chose sur le plan de l'ordre politique. Il y a à cela une raison majeure, qui est mise en relief par la prise en compte de la réalité du maintien de l'ordre public. Il s'agit du refus de prendre en compte l'intégralité de la structure de l'État britannique en tant que société globale. En effet, le qualificatif « libéral », comme à l'évidence le qualificatif « parlementaire », fait référence à une conception de l'organisation du pouvoir qui est appuyée exclusivement sur l'exégèse de la doctrine constitutionnelle et l'observation du fonctionnement du Parlement de Westminster. Cette vision des choses est extrêmement réductrice de la conception de l'ordre politique britannique, qui ne peut à notre avis être dégagée qu'à partir des structures (aussi bien idéologiques qu'institutionnelles) qui couvrent la **totalité** de l'espace politique.

L'exposé de cette question est particulièrement difficile. Nous avons tenté de l'approcher en prenant une perspective comparative. Nous avons ainsi dégagé une conception de l'ordre politique britannique que nous qualifierons de **communautaire** d'une part, et de **majoritaire** d'autre part.

## I : La dimension communautaire de l'ordre politique.

Le concept de communauté nécessite une élaboration : on peut par exemple entendre communauté au sens adopté par les deux politologues irlandais Joseph Ruane et Jennifer Todd, à savoir « des groupes ou des populations qui possèdent des institutions et des réseaux communs, le sens d'intérêts communs, d'une solidarité et d'une identité communes, l'aptitude à maintenir leurs frontières et l'aptitude à l'action collective. Les communautés diffèrent largement quant au degré auquel elles possèdent ces caractéristiques. C'est ainsi que certaines d'entre elles sont restreintes et interpersonnelles, alors que d'autres sont beaucoup plus vastes et doivent être mentalement appréhendées, créées, imaginées (le terme de communauté imaginée est emprunté à Benedict Anderson, et renvoie au fait que toutes les communautés plus larges que celles du face à face sont nécessairement imaginées<sup>255</sup>). Certaines de ces communautés sont intégrées par un vaste ensemble d'institutions, d'autres par quelques institutions seulement ; le sentiment de la solidarité peut être intense ou diffus ; l'identité communautaire peut être claire et consensuelle, ou vague et problématique ; les entrées et les limites peuvent être closes ou ouvertes ; l'aptitude pour l'action collective peut être forte ou très limitée. Les communautés sont des entités en voie de formation, apparaissant dans des circonstances sociales spécifiques qui se développent à partir de ressources interconnectées de relations et d'institutions, formées par des structures, des processus et des intérêts sociaux plus larges. Comme tel, l'aspect communautaire de la structure sociale - caractérisé par la solidarité, l'identité, et l'aspect collectif - existe toujours en même temps et est souvent subordonné à ses aspects de fractionnement et de domination que représentent les divisions de classe ou le pouvoir d'État. Ainsi conçues, les communautés peuvent se chevaucher. Une société donnée peut contenir une multiplicité de communautés de diverses sortes, qui s'entrecroisent tout en constituant une communauté en soi »<sup>256</sup>.

On peut qualifier l'État britannique de démocratie communautaire dans la mesure où le terme de « communauté » y désigne aujourd'hui le lieu d'identification du consentement public à l'autorité politique, ou, en d'autres termes, le siège de la volonté démocratique.

Sur cette notion repose ainsi l'idée que le Royaume-Uni est gouverné par la base, ce que d'aucuns appellent la « société civile ». Mais ce concept de communauté n'est pas clair en lui-même : le terme communauté peut avoir une connotation ethnique, raciale, religieuse... On peut par exemple parler de « communauté noire », concept que la Grande-Bretagne partage avec les États-Unis. Le terme de « communauté noire » (*Black Community*) est un terme couramment employé pour désigner les minorités ethniques de couleur noire en Grande-Bretagne, mais il est aussi employé par les Noirs eux-mêmes. En réalité, on parle plutôt aujourd'hui de

---

<sup>255</sup> Voir Benedict Anderson, *op. cit.*

<sup>256</sup> Joseph Ruane and Jennifer Todd, « Diversity, division, and the middle ground in Northern Ireland », *Irish Political Studies*, vol. 7, 1992, pp. 73-98.

« communautés noires » : le sociologue Robert Reiner emploie l'expression de *black communities*<sup>257</sup> ; la revue *West Indian World* affirmait il y a vingt ans qu'« aucune communauté minoritaire n'est plus affectée par le malaise social et économique du Royaume-Uni que la communauté noire »<sup>258 259</sup>. Aujourd'hui le terme communauté est très fréquemment utilisé dans un contexte ethnique, et particulièrement de minorités ethniques : Muhammad Anwar, dans son ouvrage sur les minorités ethniques dans le système politique britannique<sup>260</sup>, fait mention des débats fréquents dans les années 60 en Grande-Bretagne au sujet de l'« Immigration et des Relations communautaires » (*Immigration and Community Relations*), deux domaines systématiquement associés. Ainsi par exemple, c'est la « Commission pour les Relations Communautaires » qui montra dans une étude électorale en 1974 l'impact que pourrait avoir le vote des minorités ethniques. Il n'est cependant pas rare de voir employer l'expression de « communauté blanche » ; le terme ethnique doit être d'ailleurs pris ici dans un sens large : on parle par exemple couramment de « communauté asiatique » (*Asian community*)<sup>261</sup> ; on peut désigner également par là un critère religieux de définition du groupe.

Mais il nous faut souligner maintenant la spécificité du concept de communauté en Irlande du Nord, qui repose sur un fondement ethnique. Le concept d'ethnie utilisé ici est celui de la définition d'Anthony Smith<sup>262</sup>. Cet auteur a élaboré une remarquable typologie des ethnies. Il nous semble que l'on peut reconnaître dans les caractéristiques respectives des communautés irlandaises, aussi bien catholiques que protestantes, avec bien sûr des fluctuations selon les époques, celles de l'ethnie de type « verticale démotique »<sup>263</sup>, qu'il définit ainsi : « en contraste avec le type aristocratique, plus fluide et plus ouvert, les communautés démotiques ou verticales mettent l'accent sur le lien ethnique qui les unit contre l'étranger et l'ennemi. Ceci entraîne une importance redoublée des frontières strictes et des interdictions sur le syncrétisme religieux, sur l'assimilation culturelle et même sur les inter-mariages »<sup>264</sup>. Bien qu'il ne soit pas question de réduire la société nord-irlandaise moderne et contemporaine à cette dimension, l'examen des racines ethniques de l'existence des communautés aide à comprendre la structuration du conflit inter-communautaire, et en particulier le problème central de la possession du pouvoir politique et donc de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public.

<sup>257</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Harvester / Wheatsheaf, Brighton, 1985, p. 202.

<sup>258</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>259</sup> Cité par Muhammad Anwar, *in Race and Politics : ethnic minorities and the British political system*, Tavistock Publications, London, 1986, p. 130.

<sup>260</sup> Muhammad Anwar, *op. cit.*

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 130. Voir aussi Claire Demouth, *Parties, Politics, and the Asian Community*, National Association of Asian Youth, London, 1979.

<sup>262</sup> Anthony Smith (in *The Ethnic Origins of Nations*, *op. cit.*)

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>264</sup> *Ibidem*.

## Encadré 2 : Les caractéristiques de l'ethnie, selon Anthony Smith.

Anthony Smith relie le fondement de l'ethnie à la différenciation culturelle en même temps que l'expression d'une communauté historique. Selon lui en effet, « c'est ce sens de l'histoire et la conscience du caractère unique et original de leur culture qui font les différences entre les peuples et qui donnent à une population une identité définie, à la fois à ses yeux et à ceux des autres » (op. cit. p. 22.). Il peut bien sûr être intéressant de discuter sur le point de savoir si cette conscience est subjective ou objective (problème de l'expression de l'ethnic reality), mais ce qui intéresse Smith est le perçu.

Les caractéristiques fondamentales d'une ethnie sont donc d'après lui les suivantes :

### 1. Un nom collectif.

C'est la marque de l'ethnie dans la mémoire historique. Le nom de l'ethnie la qualifie, identifie en quelque sorte son essence. Smith n'a pas connaissance d'ethnies sans nom. Au contraire, en général, les noms collectifs sont des signes sûrs d'identification, de caractérisation ; ce sont des « emblèmes » des communautés ethniques. Le nom contient la mystique, la perception que le groupe a de lui-même. Une partie de l'étude de l'ethnicité est bien sûr de découvrir et comprendre ces différentes images de la communauté que les noms évoquent.

### 2. Un mythe commun des origines (*common myth of descent*).

C'est l'élément sine qua non de l'ethnicité : il permet la localisation de la communauté dans l'univers, et il constitue la « charte » du groupe qui explique ses origines, sa croissance, sa destinée. Bien entendu, ce qu'il décrit n'est pas la descendance « réelle » mais « le sentiment que l'on a de partager des ancêtres et des origines ». Il répond à la question « pourquoi sommes-nous une communauté ? ». Cette « explication » réunit ainsi selon Smith les deux éléments du mot grec ethnos à savoir : l'idée de vie en commun et de la communauté de culture d'une part ; le sens de l'appartenance tribale à travers des liens familiaux communs, plutôt qu'aucuns liens génétiques ou de sang. Ceux qui balairaient d'un revers de main ces « mythes des origines » comme des justifications a posteriori de systèmes de domination socio-économiques passent à côté de la fonction réelle du mythe des origines qui est beaucoup plus expressif et mobilisateur que cognitif ; sans oublier la dimension esthétique, toujours très présente (fonction de communication et de mobilisation). En réalité, les mythes procurent un cadre général de sens pour la communauté ethnique, ce que Smith appelle un mythomoteur. Ce mythomoteur tire le sens (makes sense) de l'expérience et définit l'essence de celle-ci (v. p. 25 et s. l'évocation des différents types de mythes des origines, par ex. celui de l'âge d'or, celui de l'exil et de la renaissance, celui de la migration, etc.).

### 3. Une histoire partagée.

D'après Smith, « les ethnies ne sont rien sinon des communautés historiques bâties sur des souvenirs communs » (p. 25). Cette histoire partagée unit les générations, elle définit ainsi progressivement une population. Aucune importance si la perception historique n'est pas celle des universitaires (en général démystifiante) ; les traditions ont un besoin de cohérence, de sens ; l'Histoire, en ce sens, doit raconter une histoire, celle-ci doit être belle, elle doit être d'une seule pièce, elle doit éduquer.

### 4. Une culture spécifique partagée.

Ce sont des éléments qui aident la communauté à se singulariser et à se distinguer des autres. Cela correspond en gros à ce que Benjamin Atkin appelait le « pattern/similarité/dissimilarité » (State and Nation, Hutchinson, London, 1964 ; cité par Smith) : les membres d'une ethnie sont semblables dans les traits de celle-ci par lesquels ils sont dissemblables aux autres. Les traits les plus distinctifs sont le langage et la religion. Mais les coutumes, les institutions, les lois, le folklore, la musique et les arts, voire la couleur et les traits physiques, peuvent augmenter ces différences, ou même les remplacer (Smith donne

l'exemple du langage : souvent identifié comme la principale, voire la seule expression de l'ethnicité, celui-ci est quelquefois totalement sans rapport, voire souvent source de division, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'Écosse ; op. cit. pp. 26-27).

Le pattern similarité/dissimilarité souligne l'existence du trait culturel distinctif unique, qui différencie absolument la communauté de toutes les autres : par exemple, une langue impossible à affilier (cas du Basque) ; une religion qui n'existe pas ailleurs (cas des Juifs, des Arméniens, des Sikhs) ; une combinaison de traits qui en font une communauté unique (c'est le cas des Noirs des USA, des Maori en Nouvelle-Zélande après la conquête blanche, cas des Flamands qui partagent leur religion catholique avec les Wallons mais parlent comme les Hollandais).

#### **5. Une association avec un territoire donné.**

Toutes les ethnies possèdent des liens avec un territoire particulier qu'elles identifient comme le leur. C'est le Homeland. Elles peuvent y résider, mais pas nécessairement ; en effet, « une ethnie ne cesse pas d'être une ethnie quand elle est dispersée et a perdu sa terre ; car l'ethnicité est une affaire de mythes, de souvenirs, de valeurs et de symboles, et non de possession matérielle et de pouvoir politique, lesquels requièrent un habitat pour leur réalisation » (op. cit. p. 28). Le territoire est significatif d'une symbiose perçue entre un morceau de terre et « sa » communauté. Ceci est illustré pour Smith par trois caractéristiques des homelands ethniques : en premier lieu, le homeland renferme des lieux saints ou sacrés (qui sont lieux de pèlerinage, sont dotés d'attributs mystiques, sont symboliques de la communauté) ; en second lieu, le territoire est toujours célébré dans le folklore par lequel la communauté s'associe au territoire ; en troisième lieu, il fait l'objet d'une reconnaissance extérieure.

#### **6. Un sentiment de solidarité.**

On traduit ainsi un fort sentiment d'appartenance et de solidarité active qui, à des moments de stress, doit être capable de dépasser les divisions de classes, régionales, ou factieuses ; en pratique, on observe des variations considérables, mais si l'on parle de véritables ethnies, ce sentiment doit au moins animer les strates supérieures éduquées de la société qui peuvent éventuellement les communiquer aux autres.

D'après Anthony Smith, donc, ces six dimensions forment une définition de l'ethnicité qui permet de reconnaître une communauté ethnique et de la différencier d'autres variantes du groupe humain.

On peut à partir de là avancer une distinction entre la période de domination de l'Irlande par l'Angleterre, dans laquelle le clivage politique principal est plutôt de nature coloniale, et la période qui suit la partition de l'Irlande, et dans laquelle le clivage que nous appelons ethnique tend à devenir politiquement la variable dominante. On peut dire ainsi notamment que l'Irlande du Nord a pu constituer de 1922 à 1972 une sorte de « politique ethnique » (*ethnic polity*), selon le terme d'Anthony Smith, c'est-à-dire un système politique ethniquement divisé et structuré, dans lequel la variable ethnique est la variable dominante.

Ces caractéristiques de l'espace politique nord-irlandais subsistent en grande partie aujourd'hui quoique de façon moins systématique sur le plan institutionnel, étant donné l'existence « supérieure » (sur le plan constitutionnel) de l'ordre politique britannique. En Irlande du Nord, l'ethnie majoritaire (la communauté protestante) coexiste avec une forte ethnie minoritaire (la communauté catholique). Cette analyse est globalement vraie, notamment pour ce qui concerne les questions de « sécurité intérieure », qui sont en Irlande du Nord nettement

prédominantes. Il faut cependant garder à l'esprit les profondes nuances existant à l'intérieur même de ce que l'on perçoit comme les deux communautés d'Irlande du Nord. Certains estiment retrouver aujourd'hui ces divisions à l'intérieur même d'institutions comme la *Royal Ulster Constabulary*<sup>265</sup>. Un certain nombre de sociologues et politologues (surtout irlandais) ont ainsi mis l'accent ces dernières années sur l'existence d'importantes divisions « intra-communautaires »<sup>266</sup>.

Cependant, malgré la réalité de ces divisions intra-communautaires, il semble que celles-ci soient « contenues par des forces plus importantes qui poussent à la cohésion intra-communautaire et à la division inter-communautaire »<sup>267</sup>. Il s'agit de « mécanismes intégrateurs », lesquels sont les conséquences de « conflits structurels d'intérêts »<sup>268</sup>. Joseph Ruane et Jennifer Todd identifient ainsi pour les deux communautés des institutions et des pratiques jouant ce rôle intégrateur : en ce qui concerne les Protestants, il s'agit notamment des partis politiques unionistes, de l'Ordre d'Orange (« celui-ci, quoique en déclin, reste une force intégratrice importante pour un grand nombre de protestants »<sup>269</sup>) ; « les appareils britanniques d'État » (*British State apparatuses*<sup>270</sup>), et particulièrement les forces de sécurité, sont également des mécanismes-clés de l'intégration politique à l'intérieur de la communauté protestante. Enfin, ces auteurs insistent sur le rôle du système d'éducation<sup>271</sup>. Le rôle de ces institutions est renforcé par de nombreux *patterns* de ségrégation, par exemple le *pattern* résidentiel. En ce qui concerne la communauté catholique, on retrouve ces « mécanismes intégrateurs intra-communautaires », notamment par le biais du système éducatif, les « organisations communautaires », « l'Association pour la défense de la Langue Irlandaise » (*Irish Language Association*) et l'« Association Gaélique d'Athlétisme » (*Gaelic Athletic Association*).

---

<sup>265</sup> Voir à ce sujet John Brewer & Kathleen Magee, *Inside the RUC*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

<sup>266</sup> Voir à ce sujet Richard Rose, *Governing without consensus : an Irish perspective*, Faber and Faber, London, 1971 ; Edward Moxon-Browne, *Nation, Class, and Creed in Northern Ireland*, Gower Publications, Aldershot, 1983 ; Fred Boal, John Campbell & David Livingstone, « The Protestant mosaic : a majority of minorities », in Patrick Roche & Brian Barton, *The Northern Ireland Question : Myth and Reality*, Avebury, Aldershot, 1991 ; David J. Smith and Gerald Chambers, *Inequality in Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1991. Dans le même ordre d'idées, un grand nombre d'auteurs mettent l'accent sur la fragilité de l'unité à l'intérieur de chacune des communautés : voir Terence Brown, *The Whole Protestant Community : the making of a historical myth*, Field Day, Derry, 1985 ; John Whyte, « How is the boundary maintained between the two communities in Northern Ireland ? », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 9, n° 2, 1986, pp. 219-234 ; Jennifer Todd, « Two traditions in Unionist political culture », *Irish Political Studies*, vol. 2 (1987), pp. 1-26, et *Loyalism and secularisation*, rapport présenté au colloque du Centre Universitaire d'Études Irlandaises, « l'Irlande, vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 mai 1992. Voir enfin Jennifer Todd & Joseph Ruane, « Diversity, Division, and the middle ground in Northern Ireland », *op. cit.*

<sup>267</sup> Joseph Ruane & Jennifer Todd, « Diversity, division, and the middle ground in Northern Ireland », *op. cit.*, p. 84.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> Sur ce thème, on peut se reporter à notre analyse et notre bibliographie établie à propos de l'approche de la notion de politique du maintien de l'ordre public (v. Deuxième partie, Titre II, Chapitre II).

On retrouve bien entendu le phénomène qu'Anthony Smith distingue comme un élément crucial si ce n'est l'élément crucial de l'existence d'une communauté ethnique, à savoir la contre-identification : les Catholiques maintiennent les frontières culturelles en s'opposant et en rejetant les aspects *british*.

Dans ces divers sens, le Royaume-Uni comme les États-Unis, pays de tradition communautaire, se distinguent du modèle français, décrit comme laïcisateur et intégrateur.

Cependant, même si l'usage du terme de communauté est fortement lié à celui de minorité ethnique, il ne s'y réduit pas. Un autre concept très employé est celui de « communauté locale », qui est politiquement lié à celui de « gouvernement local » (*local government*). Le problème est que l'on ne sait pas ou plus exactement à quoi il correspond. Selon Alderson, « la communauté (locale) devrait être définie comme un groupe de gens vivant près les uns des autres, avec (à un degré plus ou moins élevé), quelque chose de significatif en commun. La communauté de résidence est une chose, mais elle peut contenir des potentialités d'animosité, voire de haine »<sup>272</sup> (!). Cette définition qui peut paraître un peu obscure est un exemple comme un autre du fait que l'adjectif local n'a de sens que comme cadre de la structuration de la conception de l'ordre par rapport à un cadre plus vaste qui est le cadre étatique, dans certains cas national. Il est à notre avis illusoire de tenter de trouver un critère transversal concret de ce concept en dehors précisément de ce caractère de cadre. Comme nous l'avons dit plus haut, la communauté locale a pu historiquement signifier aussi bien le comté que la paroisse, le bourg, ou le village.

**En réalité, le concept de communauté dans le domaine politique est aujourd'hui surtout opératoire sur le plan idéologique, en ce qu'il est censé exprimer le consensus.**

Ce qui est justement intéressant, et quelque peu paradoxal, c'est que l'on trouve ce terme de communauté locale toujours associé avec celui de « paix du Roi » (ou de la Reine), qui est précisément une traduction politique de l'ordre étatique. Ceci traduit précisément cette particularité de la construction de l'État britannique et sans doute explique le caractère complexe des structures de l'ordre politique moderne du Royaume-Uni.

On peut dire également en effet que selon cette conception de la démocratie communautaire, l'État admet en son sein la coexistence de groupes politiques soit particulièrement solidaires, ce qui l'autorise (ou l'oblige) à leur conférer (ou leur concéder) ce qu'il est convenu d'appeler une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement, soit suffisamment différents du reste du groupe pour qu'il leur soit légitimement appliqué des traitements spécifiques.

Dans cette conception, on peut dire que l'État **est composé** de ces groupes solidaires, qui ne constituent pas forcément des sous-groupes d'une entité

---

<sup>272</sup> John Alderson, *Policing Freedom*, MacDonald & Evans Ltd, Plymouth, 1979, pp. 47-48.

supérieure qu'on appellerait État<sup>273</sup>. C'est ce que nous appelons la **structuration communautaire** du Réel politique.

Ceci implique que certaines institutions soient légitimement fondées à se présenter comme l'expression politique des différentes communautés, notamment, par exemple, dans le cas du Royaume-Uni, des communautés religieuses, ou plutôt ethno-religieuses, si l'on entend par là des groupes dont le lien, la solidarité s'expriment à travers la référence religieuse, comme par exemple les Protestants d'Irlande du Nord, mais aussi des communautés en quelque sorte historiques, expressions de la structuration historique locale de l'exercice du pouvoir, considérée comme l'une des caractéristiques de la conception anglaise libérale de l'État. Ceci implique également que certaines institutions ou régimes appliqués à certaines de ces communautés ne le soient pas pour autant dans d'autres parties de l'État.

A la reconnaissance de ces spécificités ont correspondu ou correspondent, donc, en matière de représentation, des institutions telles que le parlement d'Irlande du Nord (quasi-omnipotent jusque en 1972), ou le « gouvernement de l'Écosse » (sous la forme d'un membre du cabinet essentiellement) ; dans cette problématique s'insère aussi toute la question de la *devolution* (ou rétrocession du pouvoir aux régions périphériques). Enfin, on doit y rattacher aussi toute la problématique du *local government*, qui s'est justement particulièrement intensifiée ces dernières années autour de la police et du maintien de l'ordre public.

## II : La dimension majoritaire de l'ordre politique.

Selon la conception majoritaire de la démocratie, les Britanniques admettent l'existence de communautés ou de groupes politiques **dominants**, qui sont ainsi autorisés à détenir l'essentiel si ce n'est la totalité des moyens d'expression de l'autorité politique. Ils légitiment d'autre part une organisation du pouvoir qui est de type partisan. On entend par là que la quasi-totalité des organes de décision est détenue par le parti politique ayant obtenu la majorité aux élections parlementaires. Ce que cette conception pourrait avoir de fâcheux du point de vue de la démocratie libérale dont se réclame par ailleurs le Royaume-Uni est contrebalancé en partie par ce que nous appellerons l'autonomie relative (c'est-à-dire l'indépendance vis-à-vis du gouvernement du moment) de certaines institutions étatiques, au nombre desquelles on doit compter la Police. Cette autonomie relative se concrétise précisément en matière de maintien de l'ordre dans la question de la responsabilité politique, matérialisée par exemple dans le cas des policiers par le serment ; or, les policiers ne prêtent pas serment au gouvernement mais à la Reine, institution symbolisant l'impartialité du système politique. Le policier est en effet l'héritier du juge de paix en ce sens qu'il détient

---

<sup>273</sup> Voir plus haut.

juridiquement et politiquement un pouvoir largement équivalent à celui qui était conféré au juge de paix par l'ancienne « commission de paix » (*Commission of the Peace*). L'*office of constable* constitue une charge politique personnelle accordée au policier de n'importe quel rang par la Reine. Il résulte de cela qu'un policier ne répond pas juridiquement de ses actes devant le gouvernement, pas plus d'ailleurs que devant le Parlement, et qu'il en est seul responsable. Cette autonomie politique est une réalité incontournable du modèle de maintien de l'ordre, et elle plonge donc ses racines au plus profond de la conception de l'ordre politique britannique. La valeur presque absolue accordée dans le système britannique au concept de majorité peut être considérée comme l'un des éléments de la culture politique britannique au sens où nous l'entendions plus haut, à savoir au sens d'élément structurant de l'ordre étatique ; le cas de l'Irlande du Nord nous fournit ici encore un exemple éclairant : l'existence sur ce territoire (qui fait, répétons-le, partie intégrante du Royaume-Uni), de deux communautés violemment antagonistes, pose un problème politique : selon la doctrine britannique du *self-government*, l'État accorde aux communautés politiques l'autonomie. Le gouvernement britannique a accordé à l'Irlande du Nord, pendant un temps, l'autonomie. Mais le gouvernement « autonome » est resté celui de la communauté majoritaire. Les Protestants de l'Irlande du Nord n'ont pas manqué d'appliquer dans toute sa rigueur cette doctrine majoritaire tout au long des quelque cinquante années de gouvernement autonome de la « province » de l'Ulster (1921-1972). Cette vision spécifique (certains disent simpliste) de la démocratie, que certains nomment « majoritarisme »<sup>274</sup>, fortement renforcée en Grande-Bretagne par l'union de l'institution parlementaire et du fameux mode de scrutin *first past the post* (scrutin majoritaire à un tour) a servi à légitimer une domination protestante et une exclusion presque absolue de la communauté minoritaire<sup>275</sup>, de même que l'on peut penser qu'elle constitue encore aujourd'hui l'un des obstacles principaux à tout règlement politique d'une situation bloquée<sup>276</sup>. Il s'agit bien d'ordre politique. La conception particulière de l'ordre politique britannique qui s'exprime à travers la conception de la démocratie que nous venons d'évoquer trouve à notre avis son écho dans la structuration du système de maintien de l'ordre public. Cette structuration nous semble se manifester à deux niveaux fondamentaux : le niveau idéologique et le niveau en quelque sorte concret.

<sup>274</sup> Voir notamment sur ce concept Paul Arthur, *Gouvernement and Politics in Northern Ireland*, Longman Group Ltd, Harlow, 1980, pp. 7-11.

<sup>275</sup> Voir, pour une discussion du problème en Irlande du Nord, Richard Rose, *Governing without consensus : an Irish perspective*, *op. cit.* Voir aussi Arendt Lijphart, « The Northern Ireland problem : cases, theories, and solutions », in *British Journal of Political Science*, Vol. 5, pp.93-95. On peut citer en particulier le passage suivant : « Majority rule (...) is not synonymous with democracy (...) whenever the principle of majority rule is applied, one should raise the question : majority of what ? This question presents no problem for a legitimate political entity, but spells trouble for a system with boundaries that are widely questioned, such as Northern Ireland ».

<sup>276</sup> Lire, sur ce problème de la pesanteur constitutionnelle, l'article de Jennifer Todd et Joseph Ruane, « Why can't you get along with each other ? Culture, Structure, and the Northern Ireland conflict », in Eamonn Hughes, ed. *Culture and Politics in Northern Ireland*, Open University Press, Buckingham, 1991, pp. 27-47.

## **Sous-section II : Conception de l'ordre politique et système de maintien de l'ordre public.**

Nous examinerons successivement cette structuration au niveau idéologique et au niveau concret.

### **§ 1 : La structuration idéologique du système de maintien de l'ordre public.**

Par structuration idéologique nous entendons précisément cette opération de « transcription et réinterprétation en termes symboliques par le système culturel qui lui donne sens, puissance, et cohérence »<sup>277</sup>, en un mot qui le légitime.

En matière de maintien de l'ordre, l'idée de « communauté » sous-tend la doctrine moderne de la « police communautaire », selon laquelle la police (au sens organique) serait à la fois une émanation et un reflet du groupe policé, et aurait donc par là même un caractère particulièrement démocratique. Ce groupe n'est pas en Angleterre la nation (comme en France), mais la communauté. Ce concept assez ambigu, comme nous l'avons vu, doit être aujourd'hui essentiellement entendu dans le sens de communauté locale, c'est-à-dire dans une acception en quelque sorte politico-géographique. En effet, dans le cadre général du Royaume-Uni d'aujourd'hui, avec l'avènement de l'ère du pouvoir bureaucratique, le fondement de la communauté a quelque peu perdu son sens à l'origine fondamentalement ethno-religieux. Cependant, la présence de plus en plus bruyante des groupes issus de l'immigration post-coloniale sur le territoire de la Grande-Bretagne a fait resurgir comme nous l'avons vu la pertinence du critère ethnique de l'existence politique de certaines communautés, ceci sans parler bien sûr de l'Irlande du Nord, où le fondement de la structuration communautaire est toujours, on l'a vu, à dominante ethnique. Le mot local peut donc dans le contexte britannique avoir aussi un sens ethnique.

Quant à cette doctrine, il s'agit de ce que l'on pourrait appeler le mythe moderne - c'est-à-dire l'idéologie - du *policing by consent* (police consensuelle) ou encore *community policing*, sorte de vision idéale et simple du système de maintien de l'ordre qui peut se résumer ainsi : « en matière de police, il est possible de distinguer deux modèles opposés : le premier est le modèle centraliste, du genre de celui développé par Fouché dans la France post-révolutionnaire, et selon lequel la police est dirigé à partir du centre et sert les intérêts du gouvernement. Il s'ensuit qu'elle a un caractère éminemment politique. Le second est le modèle "démocratique" qui fonde sa légitimité sur un contrôle social émanant "d'en bas", avec des policiers considérés comme des "citoyens en uniforme". En Grande-

---

<sup>277</sup> Bernard Denni et Patrick Lecomte, *Sociologie du Politique*, PUG, 1990, p. 64.

Bretagne, ce modèle possède un pedigree institutionnel depuis quatre cents ans »<sup>278</sup>.

La doctrine du *policing by consent*, qui a structuré le débat public sur la Police britannique depuis la fin des années 1970 et jusque vers la fin des années 1980, est censée traduire l'originalité britannique de la relation de la police (et plus généralement du système de maintien de l'ordre) au système socio-politique. Elle est fondée sur les deux piliers massifs de la conscience (ou la culture) politique des britanniques : la démocratie locale-communautaire, et l'idée d'une spécificité anglo-saxonne. Cette doctrine a fait l'objet il y a quelques années d'une systématisation dans un ouvrage de John Alderson, ancien chef de la police de Devon et Cornouailles, qui est devenu à côté d'autres ouvrages du même genre, mais moins célèbres, la bible des nombreux chantres du *policing by consent*<sup>279</sup>. On y retrouve la volonté de situer l'étude du système de police dans le cadre juridique et culturel anglo-saxon. « La police, y lit-on, est un instrument du pouvoir légal de coercition de l'État afin de produire les effets voulus par le Législateur. Cependant, la tradition de *common law* accorde ce pouvoir aux citoyens, afin qu'ils soutiennent l'État. En ce sens, la *common law* se distingue des systèmes qui accordent le monopole de la coercition au pouvoir central »<sup>280</sup>. Sur cette base, Alderson est amené à définir ce qu'il appelle la police de type « supérieur » que l'on trouve dans les « systèmes démocratiques supérieurs »<sup>281</sup> : en effet, selon lui, « dans les systèmes démocratiques supérieurs la police fonde son autorité sur le Droit et sur sa propre réputation »<sup>282</sup>. Il va de soi que dans l'esprit de l'auteur la police britannique constitue la réalité la plus proche de ce modèle idéal. Cette vision simple de la place de la police dans le système politique est en réalité une véritable idéologie : elle véhicule en effet un système d'idées et d'explication de l'histoire et de la réalité socio-politique britanniques.

La doctrine du *community policing* ou *policing by consent* est depuis quelques années l'objet de sérieuses critiques universitaires, qui dénoncent notamment son caractère idéologique<sup>283</sup>. On revient maintenant sur l'idée il y a encore peu de temps répandue d'une différence de nature entre la « police politique » et la « police non politique », qui constituait l'un des critères d'opposition entre la police anglaise et la police française. Les spécialistes anglais admettent aujourd'hui qu'« en un sens, les nécessités mêmes de l'action policière politisent la Police »

---

<sup>278</sup> Terence Morris, « Police force », *New Society*, 28/03/87, p. 12.

<sup>279</sup> John Alderson, *Policing Freedom*, *op. cit.*

<sup>280</sup> *Ibidem*. p. 11.

<sup>281</sup> Ceci rappelle de façon intéressante la distinction proposée par le politologue britannique Samuel Finer, et citée plus haut, entre les cultures politiques plus ou moins évoluées : voir *The Man on Horseback*, *op. cit.*, notamment p. 79. Voir aussi du même auteur *Comparative Government*, *op. cit.*

<sup>282</sup> John Alderson, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>283</sup> Voir notamment sur ce sujet Robert Reiner, « La tradition policière britannique : modèle ou mythe ? », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (novembre 1991-janvier 1992), pp. 29-39.

(*the very requirements of policing make the police political*)<sup>284</sup>. Il est admis que cette distinction était en fait fondée sur une vision ethnocentrée du système de police et de maintien de l'ordre (la police « non politique » étant un apanage de la Grande-Bretagne) : nous retrouvons ici l'anti-modèle français que nous voyons apparaître très tôt dans l'histoire britannique<sup>285</sup>.

Cependant, l'intérêt de cette doctrine de la tradition du *community policing* ou *policing by consent* n'est pas qu'elle exprime ou non une réalité (elle est largement fautive), mais qu'elle possède une puissance de conviction remarquable : en effet, même si elle est globalement admise comme fautive (par la doctrine universitaire, nous l'avons vu, mais aussi par un nombre croissant de policiers), elle apparaît néanmoins comme structurant toujours en grande partie le débat sur la police en Grande-Bretagne<sup>286</sup>.

À ce modèle britannique s'oppose un modèle français, fondé sur la conception française de l'ordre politique. Pour caractériser cette dernière, on peut dire que le système politique français est aujourd'hui en quelque sorte **laïcisé**. En effet, la constitution de 1958, reprenant en ces termes la constitution de 1946, déclare que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »<sup>287</sup>. La France consacre ici le principe de séparation du Politique et du Religieux, définitivement admis avec la Loi sur la séparation de l'Église et de l'État de 1905. En ce sens, la laïcité en France a été et est encore dans une certaine mesure une doctrine de combat (antireligieux). Mais plus largement, à notre avis, dans l'univers idéologique et juridique moderne de la République française, l'évolution du concept de laïcité renvoie à un autre concept, celui de **neutralité** de l'État : la neutralité s'entend d'abord bien sûr en matière religieuse, c'est-à-dire que cette conception a été formée à propos de, et au moment où le conflit social fondamental revêtait la forme de la religion d'État, mais le concept va aujourd'hui beaucoup plus loin que cela et vise la prohibition de toute discrimination : « elle (la France) assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances »<sup>288</sup>. La neutralité de l'État est à la fois en quelque sorte passive, c'est-à-dire que l'État ne peut lui-même faire de discrimination ; elle est aussi active, en ce sens que l'État doit lutter contre toute forme de discrimination. La neutralité est elle-même ainsi englobée dans une autre notion fondamentale, qui est celle de la nation ; la laïcité est ici une idée intégrative. Le caractère laïque de l'État implique le refus de l'existence politique

---

<sup>284</sup> Clive Emsley, *Political policing in England : an historical survey*, rapport non publié, 1989, p. 10.

<sup>285</sup> ) Voir *infra* notre analyse de sociologie historique (première partie). Voir aussi Claude Journès (et al.), *La Police*, *op. cit.*

<sup>286</sup> Voir les analyses de Robert Reiner dans son ouvrage *Chief Constables*, *op. cit.*, notamment celles consacrées à l'« idéologie des *Chief Constables* ».

<sup>287</sup> *Constitution de la République Française* de 1958, Titre premier (« De la souveraineté »), article premier.

<sup>288</sup> *Ibidem*.

d'autres groupes sociaux que l'État-Nation, sauf de manière subordonnée à celui-ci. Il n'existe pas d'autre communauté politique que la communauté nationale.

Si l'on transpose ces principes dans le domaine du maintien de l'ordre, la conception française de la laïcité s'entend aussi pour les forces chargées de faire respecter cet ordre républicain : le maintien de l'ordre républicain est national, dans le sens où c'est celui de toute la nation. C'est ainsi que l'on parle en France de Police Nationale, de Gendarmerie Nationale, de Compagnies Républicaines de Sécurité. Ceci se traduit notamment en termes d'intervention (CRS et Gendarmes mobiles interviennent sur tout le territoire national). La neutralité des forces de l'ordre s'entend vis-à-vis du groupe policé et de l'application des normes ; il ne peut être ainsi question que les forces de l'ordre soient les représentants ou les « défenseurs » d'une quelconque communauté autre que la Nation, **juridiquement, c'est-à-dire abstraitement définie**<sup>289</sup>. En comparaison, considérons la création en Irlande du Nord en 1970 d'une force en vue du maintien de l'ordre public, le « Régiment pour la défense de l'Ulster ». Une telle appellation serait impensable en France, elle est parfaitement significative dans le contexte britannique nord-irlandais : l'Ulster étant assimilée à la terre protestante (les Catholiques refusent de parler de l'Ulster et la désignent par le nom d'Irlande du Nord), la « défense » de l'Ulster constitue en réalité la défense de la communauté protestante. Dans la logique laïque française, au contraire, les forces de maintien de l'ordre n'ont pas de caractère distinctif local, encore moins ethnique ; elles sont contrôlées et dirigées par les représentants de l'État. Cette conception de la laïcité se traduit aussi en matière de recrutement : le concours, anonyme, national, est la forme républicaine du recrutement des forces de maintien de l'ordre, comme d'ailleurs de tous les autres fonctionnaires de l'État français.

Ces réflexions comparatives nous amènent finalement à avancer l'idée suivante : le « **modèle de maintien de l'ordre** » est l'un des **modes d'expression privilégiés de la culture politique** dans la mesure où il se situe précisément au cœur de la « structuration de l'ordre hiérarchique et des rapports de domination des groupes sociaux »<sup>290</sup>. Et de même que l'on pourrait analyser la « police nationale » qui agit « au nom du peuple français » comme rattachée en partie au mythe fondateur révolutionnaire, les deux caractéristiques fondamentales de la conception britannique moderne du système de maintien de l'ordre, à savoir le caractère local et le caractère non spécialisé, sont des reflets, ou des expressions, de la doctrine communautaire, qui repose elle-même sur le mythe anglo-saxon fondateur (en l'espèce mythe des origines ou de l'âge d'or) de l'ordre politique dominant. Cette conception est résumée dans la formule symbolique du « policier citoyen », le *constable*, censé incarner ce « modèle britannique ».

---

<sup>289</sup> Même si l'on peut aujourd'hui faire certaines exceptions, notamment à propos des polices municipales. Celles-ci ne sont cependant jamais employées dans le maintien de l'ordre public.

<sup>290</sup> Denni et Lecomte, *op. cit.*, p. 69.

Mais les rapports entre la structure du système politique et le système de maintien de l'ordre ne sont pas seulement des rapports de nature idéologique.

## **§ 2 : La structuration concrète du système de maintien de l'ordre public.**

Afin d'éclairer davantage la réalité politique concrète du système de maintien de l'ordre, il peut être utile à ce stade de l'analyse d'essayer d'observer ce que nous avons appelé dans une précédente étude<sup>291</sup> « l'état de sécurité » du Royaume-Uni. Cette notion d'état de sécurité correspondait dans notre étude à la perception que l'on peut avoir de la situation globale de sécurité entraînée par les menaces et les atteintes à l'ordre public dans un système politique donné (incluant bien sûr son système de maintien de l'ordre); cette perception pouvait être appréhendée grâce à la mesure des fluctuations de trois éléments principaux que nous avons alors analysés comme fondamentaux : l'« état de la violence » (entendue dans son sens politique) à travers son recensement et sa typologisation, tout d'abord, puis ce que nous avons appelé le « facteur politique » (en entendant par là « l'environnement politique » de la violence en quelque sorte), et enfin « l'état des forces de l'ordre », nous dirions aujourd'hui du « système de maintien de l'ordre » (structures des autorités et des forces).

Ce qui frappe à première vue, si l'on observe donc ainsi de façon très globale « l'état de sécurité » actuel du Royaume-Uni, c'est son hétérogénéité. Si l'on prend le premier critère, l'état de la violence, des oppositions saisissantes s'imposent : entre Glasgow et Belfast, par exemple, qui sont deux villes du Royaume-Uni, si l'on compte le nombre annuel de bombes qui ont explosé dans les rues. Entre Londres et Belfast, si l'on recense le nombre d'assassinats « politiques », (c'est-à-dire dans le cadre d'un conflit politique) comme celui qui oppose aujourd'hui différents groupes en Irlande du Nord ainsi que le gouvernement britannique et l'Armée Républicaine Irlandaise (IRA). En ce qui concerne les attentats à l'explosif par contre, Londres et Belfast sont en train de se rapprocher quelque peu.

Le second critère est celui de l'environnement politique, dans lequel nous avons fait une place particulière au « discours » sur la violence (en prenant le mot discours dans un sens très large, pouvant aller du simple pamphlet à la « gesticulation » politique); il est également extrêmement intéressant, eu égard à cette hétérogénéité. Nous en prendrons un exemple : lors de la conférence du Parti conservateur au début du mois d'Octobre 1992, l'IRA lança une campagne de d'attentats à l'explosif dans les rues de Londres ; or, même si un certain nombre de ces bombes firent les gros titres de quelques journaux (pas la majorité), d'ailleurs sans beaucoup de développements autres que factuels, elles ne suscitèrent, de la part du gouvernement et du Parti Conservateur en congrès, que

---

<sup>291</sup> Anne Mandeville, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord*, Publications du CERSA, Toulouse, 1983.

très peu de commentaires, encore moins d'analyses politiques. Alors que le très important déploiement de police, ainsi que l'organisation et la planification gigantesques autour de la conférence, montraient l'ampleur de la menace que fait peser l'Armée Républicaine Irlandaise sur le système politique britannique, les parlementaires, obsédés sur le moment par Maastricht et la présidence européenne, démontraient l'inexistence (ou peut-être la volonté de négation de l'existence) du terrorisme nord-irlandais **en tant que problème politique britannique**. On peut d'ailleurs penser que l'extension de la campagne de l'IRA sur ce qu'il est convenu d'appeler le *mainland* britannique (la grande île) résulte précisément du désir de faire émerger le conflit en Irlande du Nord sur la scène politique britannique. Le conflit nord-irlandais n'est pas en effet placé très haut sur l'agenda des partis politiques britanniques dits « nationaux » (Conservateurs, Libéraux et Travailleurs). Ainsi, pour la majorité des Britanniques non irlandais, l'Irlande du Nord est « à part ». Ce qui s'y passe est pour la plus grande part, ignoré, et toléré car indifférent. Il a fallu précisément l'arrivée du terrorisme de l'IRA en Angleterre pour que l'opinion publique s'émeuve quelque peu de la situation en Irlande du Nord, pas tellement d'ailleurs pour se pencher sur les racines politiques ou les composantes du « problème » politique que pose l'Irlande du Nord, mais pour chercher les moyens de s'en désengager.

Le troisième critère, celui du système de maintien de l'ordre, est lui aussi fortement significatif. Là encore, le contraste entre le déploiement des forces de l'ordre en Irlande du Nord, et dans les autres parties de l'État du Royaume-Uni est saisissant : dix-huit à vingt mille soldats déployés couramment sur le « terrain » en Irlande du Nord, zéro dans les autres parties du royaume. Ce contraste n'est d'ailleurs pas seulement de nature quantitative. Il est ainsi frappant, pour un observateur français notamment, de constater tout d'abord que certaines des forces de l'ordre n'opèrent qu'en Irlande du Nord<sup>292</sup> ; d'autre part, on n'a pas vu depuis des années les forces armées intervenir pour le maintien de l'ordre ailleurs qu'en Irlande du Nord.

On peut dire aussi que le contrôle et la direction des forces ne sont pas exercés de la même manière ni par les mêmes autorités selon que l'on se place en Angleterre, en Écosse ou en Irlande du Nord. « Pourquoi en est-il ainsi ? » constitue à cet égard une question tout à fait légitime, que tout observateur ne manque pas de se poser. L'explication de ce phénomène peut se situer à plusieurs niveaux :

---

<sup>292</sup> Ainsi la composante à temps partiel du « Régiment Royal Irlandais » (*Royal Irish Regiment* ou RIR), ex-« Régiment pour la Défense de l'Ulster » (*Ulster Defence Regiment* ou UDR), créé en 1969 spécifiquement pour le maintien de l'ordre et la lutte anti-terroriste en Irlande du Nord. Les membres du RIR à temps partiel sont les héritiers de la *Special Constabulary* ; ils n'exercent aucune autre fonction. Sur ce sujet, voir Anne Mandeville, *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? Le cas de l'Ulster Defence Regiment*, rapport présenté dans le cadre du colloque « L'Irlande, vers une société laïque ? », organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 Mai 1992, ainsi que « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'Ulster Defence Regiment en Irlande du Nord », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, op. cit.

- en ce qui concerne la première observation, à savoir le déploiement de certaines forces uniquement en Irlande du Nord, l'explication réside dans la notion de « localisme » ; cette notion s'applique aux forces de sécurité dans tout le Royaume-Uni et constitue l'un des dogmes fondamentaux de ce que l'on peut appeler ici en quelque sorte la « doctrine » de maintien de l'ordre britannique. L'Angleterre et le Pays de Galles d'une part, l'Écosse, d'autre part, et enfin l'Irlande du Nord, possèdent ainsi des systèmes de police assez fortement séparés. Il a existé aussi en Irlande du Nord un régiment uniquement composé de nord-irlandais et uniquement consacré au maintien de l'ordre en Irlande du Nord.

Cette doctrine du « localisme » des forces de maintien de l'ordre est extrêmement ancienne. L'important ici est évidemment son fondement, qui est bien sûr politique. Les divisions des forces précitées correspondent en effet à d'autres divisions fondamentales, diversement qualifiées bien sûr selon les points de vue : certains parlent de divisions nationales, d'autres de divisions ethniques ou communautaires, d'autres de divisions historiques. Quels que soient les fondements de ces divisions, l'important est ici de constater qu'elles existent et sont en quelque sorte matérialisées et reflétées à la fois par le système de maintien de l'ordre.

- en ce qui concerne la seconde observation, à savoir l'utilisation des forces armées, si elle distingue aujourd'hui en fait l'Irlande du Nord du reste du Royaume-Uni, elle n'est absolument pas étrangère à la tradition et à la doctrine de maintien de l'ordre britannique qui a toujours prévu et prévoit toujours la possibilité d'usage de la force militaire dans le maintien de l'ordre intérieur. Cependant, le constat de l'apparente nécessité de l'utilisation constante de la force militaire à grande échelle depuis vingt-trois ans sur le territoire d'un État considéré comme un modèle de démocratie est bien sûr une réalité extraordinairement dérangeante.

La nature de l'État britannique, comme celle de son système de maintien de l'ordre, se révèle ainsi dans ce double caractère à la fois multiforme et unique. Ce que masque l'étiquette de « Royaume-Uni », et qui se révèle notamment à l'observation du système de maintien de l'ordre, c'est la profonde hétérogénéité du système politique britannique ainsi que celle de ses structures. Or, le concept d'hétérogénéité est, nous le savons, bien proche de celui de conflit. Cette perspective contredit considérablement la vision de la société britannique comme patrie du consensus, stéréotype complaisamment véhiculé par de très nombreux exégètes du système parlementaire « équilibré ». Cette hétérogénéité a ainsi bien longtemps été niée par l'école britannique dominante en matière d'étude de l'État, l'école juridico-politologique idéaliste et libérale du *Westminster model*, qui

raisonnait en termes d'« État-Nation unitaire »<sup>293</sup>. D'où le malaise sans doute longtemps éprouvé par les historiens et les politologues français ou britanniques spécialistes du système politique britannique face à cette hétérogénéité évidente<sup>294</sup>. Ce malaise a été en réalité résolu par une occultation : celle de la place et du fonctionnement dans l'État des **structures révélatrices de cette hétérogénéité** ainsi que de ce que l'on pourrait appeler la véritable structure conflictuelle de l'ordre politique britannique.

Ainsi en a-t-il été des structures et du système de maintien de l'ordre, et notamment de la place et du fonctionnement des structures et du système de maintien de l'ordre nord-irlandais et écossais en tant que composantes du système de maintien de l'ordre et du système politique de la société britannique. On s'aperçoit en effet que la plupart des ouvrages traitant (encore aujourd'hui) de la Police « britannique » ne concernent en réalité que la description ou l'analyse de la police anglo-galloise. Nous aurons plus loin l'occasion de revenir sur ce problème.

En nous plaçant dans le cadre du Royaume-Uni pour en étudier le système de maintien de l'ordre, et plus particulièrement la structure des autorités, nous faisons donc un choix : celui de dégager la logique structurelle de la fonction de maintien de l'ordre en tant que fonction de l'État. Ceci ne signifie absolument pas que nous nions l'hétérogénéité du système politique ; bien loin au contraire de la nier, nous tenterons de l'intégrer en tant que structurant fondamentalement l'ordre politique britannique, et donc le système de maintien de l'ordre public.

Il paraît donc particulièrement intéressant, du point de vue de l'étude du système politique britannique, de se pencher sur le système de maintien de l'ordre public : en tant que révélateur de cette conception de l'ordre politique, il permet de s'approcher au plus près de cette réalité opaque qu'est l'État.

Particulièrement à travers l'étude des **autorités responsables du maintien de l'ordre public**, on pourra comprendre concrètement à quel point le système de maintien de l'ordre public est lié au système politique, à travers l'un de ses éléments fondamentaux : l'ordre politique. Le système de maintien de l'ordre, conçu comme une configuration de mise en œuvre et de gestion de la force, est structuré par l'ordre politique existant en même temps qu'il participe constamment à sa définition sans cesse renouvelée.

Nous allons tenter dans une première partie de dégager les **racines** du système des autorités responsables du maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni. En effet, c'est seulement ainsi qu'il nous paraît possible de comprendre les paradoxes qui se dessinent à la simple évocation de l'organisation d'aujourd'hui.

---

<sup>293</sup> Voir sur ce point la critique d'Andrew Gamble, dans « Theories of British Politics », in *Political Studies*, vol. XXXVIII, n°3 (Sept. 1990), pp. 404-420.

<sup>294</sup> Aujourd'hui reconnue par quasiment toute la doctrine. Cette doctrine a cependant mis assez longtemps à en tirer des conséquences pour l'étude des structures de l'État. Voir note précédente l'article d'Andrew Gamble.

Cette « sociologie historique » a donc pour fonction essentielle d'informer notre vision actuelle du système de maintien de l'ordre public. Il est par exemple à notre sens impossible de comprendre l'apparition du « Régiment pour la Défense de l'Ulster » sur la scène nord-irlandaise en 1969 sans avoir une idée de la problématique historique du contrôle des forces de maintien de l'ordre en Irlande. Le constat de l'autonomie réelle sur le plan opérationnel des « Chefs des Polices » locales peut paraître également incroyable, surtout à des français ; à cet égard, l'examen de l'évolution historique des caractéristiques et des pouvoirs des titulaires de l'autorité de décision en la matière est extrêmement éclairant.

Ces considérations et bien d'autres nécessitent la mise en lumière des conditions et des formes d'apparition, ainsi que de la persistance historique de certains traits particuliers du système britannique d'organisation, de contrôle et d'utilisation de la force en matière de maintien de l'ordre public.

Le choix du terme « racines » reflète la tentative de rendre compte de la complexité et de la multiplicité des fondements des structures actuelles responsables de la fonction de maintien de l'ordre public.

Il s'agira donc d'une part de placer des points de repère dans le temps de la formation de ce que l'on considère aujourd'hui comme un système c'est-à-dire un *pattern* caractéristique des grandes structures de manifestation de l'exercice dans l'État de la fonction politique de maintien de l'ordre identifiée plus haut.

L'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre étant profondément lié au pouvoir politique, les grands bouleversements et cassures constitutionnels et politiques se traduisent en effet inévitablement par l'existence de périodes clés de structuration de l'autorité en matière de maintien de l'ordre.

Le problème qui se pose dans le cas du Royaume-Uni est que le *pattern* historique du développement politique (dans le sens le plus neutre de ce concept) est contrasté : il est en effet marqué par la coexistence heurtée de différents « espaces politiques » (exprimant différentes conceptions de l'ordre politique, du maintien de cet ordre, etc.). Ces différents « espaces » politiques évoluent différemment, mais en même temps s'entrechoquent et se pénètrent, s'influencent ou au contraire se rejettent mutuellement. La problématique des racines permet à cet égard l'établissement de points de repères dans l'espace.

Il serait bien sûr hors de notre compétence et surtout quelque peu absurde de vouloir procéder à une description linéaire de l'évolution de ce système. À l'évidence tout d'abord, on est confronté à un problème de sources, et notamment l'absence de synthèse historique de ces questions. Cela est dû en partie au problème de l'identification de l'État britannique (les étapes de sa construction sont d'autant plus difficiles à décrire que la réalité de l'État est difficile à cerner).

Mais la démarche de repérage des racines ne se réduit pas à poser des points de repère dans le temps et dans l'espace. Aller chercher les racines ne signifie pas seulement que l'on tente de retrouver les ancêtres, les lieux et les dates de naissance, des « formes » actuelles du système d'autorité, mais aussi que l'on

repère les fondements d'une « reconstruction » idéologique à l'œuvre dans la structuration et la restructuration toujours en mouvement du système de maintien de l'ordre, ainsi qu'à travers l'exercice même de l'autorité.

Dans une seconde partie, nous exposerons les caractéristiques fondamentales de ce système dans ce que nous avons défini comme la période contemporaine.

# PREMIÈRE PARTIE :

## LES RACINES.

### Essai de sociologie historique des autorités de maintien de l'ordre public.

« Sans l'histoire,  
la science politique n'est qu'un simple *a priorisme*,  
ou un ensemble de calculs mécaniques sans signification. »

Samuel Finer



**Chapitre introductif :**  
**Les différents modèles d'autorité.**

Les autorités chargées du maintien de l'ordre public sont des expressions du pouvoir de l'État. Il est ainsi logique qu'elles reflètent le modèle de structuration et de légitimation de celui-ci.

L'identification du **siège** de l'autorité permet précisément de caractériser cette relation entre les structures de l'État et les autorités de maintien de l'ordre. A ce sujet, la réalité de l'évolution historique britannique nous semble devoir être exprimée en termes de **tensions**. Par tension nous entendrons à la fois la coexistence de modèles opposés d'une part, mais aussi la lutte plus ou moins intense entre ceux-ci d'autre part.

On discerne ainsi en ce qui concerne le Royaume-Uni différents **modèles** de la structure d'autorité en matière de maintien de l'ordre, qui correspondent essentiellement aux tensions entre différents niveaux d'imposition de l'ordre politique.

Un premier modèle, que nous appellerons **local**, rend essentiellement compte du développement anglo-gallois, puis britannique (depuis l'Union avec l'Écosse), du système de maintien de l'ordre public. Précisons que celui-ci est également présent en Irlande, au moins jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Ce modèle est ambivalent : il recouvre non seulement un critère géographique dont rend compte l'adjectif local, mais également, et c'est bien aussi important pour caractériser cette conception séculaire d'inspiration anglaise, un caractère **bénévole et non-spécialisé** de l'exercice de la responsabilité du maintien de l'ordre public. Liée à ce caractère de non-spécialisation, cette responsabilité est exercée par les autorités politiques **traditionnelles**, c'est-à-dire, globalement, par l'élite locale.

La situation est quelque peu différente en Irlande. L'espace politique y est en effet marqué par des clivages causés par deux faits fondamentaux qui ont eu une grande influence sur le modèle du maintien de l'ordre public : le premier est le fait colonial. Dans le cas de l'Irlande, on peut considérer que le type de colonisation a été plutôt dominateur (c'est-à-dire non intégrateur) : ceci s'est notamment manifesté par l'imposition des structures de gouvernement anglaises **sans intégration des colonisés**. Cette modalité de la colonisation a été renforcée par le second fait structurant de l'espace politique irlandais, à savoir le conflit politico-religieux. Celui-ci s'enracine essentiellement au XVII<sup>e</sup> siècle avec la colonisation protestante systématique du nord de l'Irlande, l'Ulster, partie qui avait toujours opposé la plus grande résistance à l'*English Rule*. Cette colonisation fut orchestrée par Jacques I<sup>er</sup> d'Angleterre (qui était aussi Jacques VI d'Écosse : c'est l'époque de l'Union personnelle entre l'Angleterre et l'Écosse). Cette *plantation* (nom donné à l'implantation en Irlande des nouveaux colons) focalise la structure du conflit dans l'Irlande du XVII<sup>e</sup> siècle sur ce que sont encore aujourd'hui ses deux dimensions fondamentales en Irlande du Nord : la Terre, et la Religion. En effet,

bien que le roi Henri VIII ait été à cet égard un précurseur<sup>1</sup>, la *plantation* de 1607 réussit là où les Tudor avaient échoué, « parce que sa conception était à la fois stratégique et scientifique »<sup>2</sup>. La *plantation* consista dans « la construction de 23 villes nouvelles afin de pourvoir aux besoins matériels des nouveaux colons »<sup>3</sup>. Certains ont fait remarquer que ce fut « le plan le plus important de construction urbaine exécuté dans les Iles britanniques jusqu'à la seconde guerre mondiale »<sup>4</sup>. De plus, « Le grand nombre de colons, 170 000 au total, permit leur auto-suffisance et leur évita d'avoir à se mêler aux natifs irlandais. En 1703, les Catholiques ne possédaient plus que 14 % des terres »<sup>5</sup>. La religion était aussi un facteur fondamental de séparation des planteurs et des Gaëls. Environ 150 000 d'entre les colons venaient de la Basse Écosse, renouant ainsi les liens immémoriaux entre l'Ulster (nord de l'Irlande) et l'Écosse<sup>6</sup>. Les Écossais presbytériens, « se méfiaient profondément du flirt entretenu par les Stuart avec la Papauté<sup>7</sup> (...). Représentants d'une version très stricte de la religion réformée, ils étaient à la fois méprisants et inquiets vis à vis de la religion indigène. L'assimilation fut impossible, et une division politico-religieuse fondamentale fut créée »<sup>8</sup>.

Avec l'évolution du système politique britannique, les clivages devinrent plus complexes. Tout d'abord, le clivage ethno-religieux et politique cessa de recouvrir entièrement le clivage colonial, et en tous cas tendit à s'atténuer. C'est particulièrement clair à travers les divisions protestantes : l'*Establishment* épiscopalien, c'est-à-dire anglican, s'est, en tant que religion d'État, toujours opposé partout dans les Iles britanniques à toute force menaçant l'autorité absolue de la Couronne anglaise. En Irlande, l'opposition entre la tradition épiscopaliennne, représentée par les *Anglo-Irish*, et la tradition presbytérienne (les *Ulster-Scots*) est à la racine des divisions historiques et actuelles de la communauté protestante en Irlande du Nord. Un grand nombre d'*Ulster-Scots* émigrèrent d'ailleurs en Amérique et se battirent lors de la Guerre d'Indépendance contre les forces de la Couronne anglaise. Ces *Ulster-Scots* étaient les représentants d'une tradition démocratique qui sera notamment à la

<sup>1</sup> Henri VIII devient roi d'Irlande en 1541 et tente d'imposer le protestantisme aux Gaëls catholiques, de même qu'il procède à une vaste confiscation de leurs terres.

<sup>2</sup> Paul Arthur, *Government and Politics in Northern Ireland*, Longman, Harlow, 1980, p. 2.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> M W Heslinga, *The Irish border as a cultural divide*, Van Gorcum, Assen, 1971, p. 154.

<sup>5</sup> Paul Arthur, *op. cit.* p. 2.

<sup>6</sup> « Throughout human times this Northern province, and particularly the two counties of Antrim and Down which were and are at its core and from which it took the name Ulidia, has had intimate relations with Scotland. The distinctive personality of Ulster is of course older than partition, but it is also far older than the Protestant plantation of the seventeenth century » : E Estyn Evans, « The personality of Ulster », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1970, p. 4. On peut consulter aussi à ce sujet : Ian Adamson, *The identity of Ulster*, Pretani Press, Belfast, 1987 (2<sup>nd</sup> edition).

<sup>7</sup> Traduction de *Popery*, terme profondément méprisant pour désigner l'Église Catholique Romaine.

<sup>8</sup> Paul Arthur, *op. cit.* p. 3.

base de l'inspiration des *United Irishmen*. En réalité, les deux parties de la communauté protestante ne furent jamais vraiment unies que contre le nationalisme catholique. Cela est encore vrai aujourd'hui.

Il est intéressant de remarquer que la période de création de la police (fin des années 1780) en Irlande - dont il faut souligner qu'elle a été la première police des Îles britanniques - correspond à celle de la montée de la violence et des revendications des *Volunteers*, « la nation protestante en armes »<sup>9</sup> qui demandait des réformes économiques et politiques et notamment une réforme du parlement irlandais dans le sens d'une plus grande autonomie. La dissociation potentielle de l'ordre protestant et de l'ordre anglais est particulièrement bien exprimée dans l'analyse que fit Lord Carysfort en 1786 de ses propres propositions pour l'organisation d'un nouveau système de maintien de l'ordre public, propositions qui s'opposaient aux plans gouvernementaux pour la création d'un contrôle gouvernemental de la nouvelle police. Lord Carysfort proposait de réformer la magistrature locale. Il réalisait cependant lui-même qu'une magistrature locale forte et indépendante pourrait bloquer l'extension de « l'influence du gouvernement anglais dans ce pays »<sup>10</sup>, « peut-être même encourager l'idée de l'indépendance irlandaise »<sup>11</sup>. Deux semaines plus tard, Orde, secrétaire d'État à l'Irlande, mettait en garde le gouvernement anglais afin qu'il ne « donne pas trop de pouvoir à l'Aristocratie de ce pays, quel que soit l'attachement que ses chefs actuels puissent manifester au Gouvernement de Sa Majesté »<sup>12</sup>.

En 1791 naissent les *United Irishmen*, organisation dominée par des Presbytériens des classes moyennes et intellectuelles, mais incluant quelques Catholiques, fortement inspirés par la Révolution française et notamment par son fondement **laïque**<sup>13</sup>. Comme l'a écrit James Connolly, ces hommes « visaient ni plus ni moins l'accomplissement d'une révolution politique et sociale telle qu'elle avait été accomplie en France... Rien d'autre n'aurait pu amener les Protestants et les Catholiques à se serrer la main au-dessus du gouffre sanglant des haines religieuses, rien d'autre ne pourra produire ce résultat aujourd'hui parmi les travailleurs irlandais »<sup>14</sup>. Leur objectif était d'unir le peuple de l'Irlande, d'abolir la mémoire de toutes les dissensions passées, et de substituer *the common name of Irishman* aux dénominations de Protestant et Catholique. Leur tentative révolutionnaire en 1798, époque à laquelle le gouvernement anglais est très inquiet des contagions révolutionnaires françaises (le général Lazare Hoche tentera sans

---

<sup>9</sup> Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 92. Les *Volunteers* étaient au nombre de 80 000 en 1780.

<sup>10</sup> Lord Carysforth, *Reform of the Magistracy*, Bolton MSS 15938 (2) ; cité par Stanley Palmer, *op. cit.* p. 108.

<sup>11</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. 108.

<sup>12</sup> Orde to Pitt, 17 Fev. 1787, « secret », PRO 30/8/329/290 ; cité par Stanley Palmer, *op. cit.* p. 108.

<sup>13</sup> Voir à ce sujet Thomas Bartlett, *The Brotherhood of affection : the United Irishmen, 1791-1798*, et Kevin Whelan, *Sectarianism and Secularism in nineteenth century Ireland*, rapports présentés au colloque du Centre Universitaire d'Études Irlandaises, « l'Irlande, vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 1992.

<sup>14</sup> James Connolly, *Labour in Irish History*, Three Candles, Dublin, 1910, pp. 79-80.

succès, avec 15 000 hommes, un débarquement sur la côte ouest de l'Irlande en décembre 1796) est très sévèrement réprimée par le gouvernement anglais. Selon Peter Gibbon, 1798 avait démontré « la division fondamentale qui traversait la population protestante : les *United Irishmen* totalement presbytériens, les *Orangemen*<sup>15</sup> totalement épiscopaliens ; des presbytériens intrinsèquement démocrates, des épiscopaliens intrinsèquement déférents »<sup>16</sup>.

Après le traité de 1800 qui prononça l'Union constitutionnelle de l'Irlande et de la Grande-Bretagne (elle-même union constitutionnelle de l'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Écosse depuis le traité de 1707<sup>17</sup>) un fort mouvement nationaliste catholique pacifique, la *National Catholic Association* de Daniel O'Connell, poussa le gouvernement britannique à entamer la sécularisation des institutions et du système politique : en 1829 le *Catholic Emancipation Act* donna le droit aux Catholiques d'occuper des fonctions publiques. Paradoxalement, cette plus grande intégration dans le système politique anglais poussa les Catholiques vers la cause nationaliste, entraînant une « réaction » protestante et leur organisation contre le *Home Rule*<sup>18</sup> (le projet d'autonomie politique de l'Irlande), devenu l'objectif catholique numéro un à la fin du siècle, et qui se transforma rapidement en guerre d'indépendance. Cette organisation protestante se manifesta en particulier sous la forme d'une puissante milice, les *Ulster Volunteers*, forte de 100 000 hommes en armes à la fin du siècle. Sur ce sujet du *Home Rule*, les Protestants du Nord sont cependant restés très longtemps divisés : les Episcopaliens s'opposèrent régulièrement au *Home Rule*, tandis que les Presbytériens (tradition des *Dissenters* et des *United Irishmen*), « selon l'histoire officielle de l'Église presbytérienne irlandaise, ne se prononceront finalement contre le *Home Rule*

---

<sup>15</sup> L'Ordre d'Orange est à l'origine une association d'auto-défense de paysans épiscopaliens, surnommés les *Orangemen* (du nom du prince protestant Guillaume d'Orange qui monta sur le trône anglais après la « Glorieuse Révolution » de 1688), eux-mêmes successeurs des *Peep o' day boys* qui affrontaient les *Defenders* catholiques durant le XVIII<sup>e</sup> siècle. Les *Orangemen* s'institutionnalisèrent en 1795 quand ils devinrent l'Ordre d'Orange, ayant gagné l'approbation des classes hautes et moyennes. L'Ordre d'Orange pèsera d'un grand poids dans le destin de la communauté protestante et notamment dans les choix du gouvernement unioniste nord-irlandais après la partition de l'Irlande en 1921. On peut consulter sur ce sujet l'intéressante contribution de Véronique Richoud, *L'Ordre d'Orange dans l'espace politique nord-irlandais, 1921-1972*, mémoire de 3<sup>e</sup> année de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, 1991. Voir aussi notamment l'article de Gérard Bonnet, « L'Ordre d'Orange et la vie politique nord-irlandaise », in *Études Irlandaises*, n° 2, 1977, celui de Tony Gallagher, « Scotland and the Anglo-Irish Agreement. The reaction of the Orange Order », in *Irish Political Studies*, vol. 3, (1988), pp. 19-31. On peut voir aussi les ouvrages suivants : M. W. Dewar, *Orangeism, a new historical appreciation*, Belfast, Jordan Ltd, 1969 ; Michael Farrell, *Northern Ireland, The Orange State*, Pluto Press, London, 1976 ; Tony Gray, *The Orange Order*, The Bodley Head, London, 1972 ; John Harbinson, *The Ulster Unionist Party 1882-1973 : its development and organisation*, Belfast, Blackstaff Press, 1973 ; Hereward Senior, *Orangeism in Ireland and Great Britain 1795-1836*, Routledge and Kegan Paul, London, 1966 ; ATQ Stewart, *The Narrow Ground : the roots of conflict in Ulster*, Faber & Faber, London, 1989.

<sup>16</sup> Peter Gibbon, *The origins of Ulster Unionism*, Manchester University Press, Manchester, 1974, p.126.

<sup>17</sup> En 1707 les Traités d'Union (*Acts of Union*) créent un « Royaume-Uni de Grande-Bretagne », fusionnant notamment les parlements d'Écosse et d'Angleterre. En 1800, le traité d'Union crée le « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande », abolissant le Parlement irlandais.

<sup>18</sup> Sur le *Home Rule*, voir *infra* chapitre V.

qu'en 1909 au moment de l'Encyclique *Ne Temere*, (qui prévoyait que les enfants de mariages mixtes devaient être élevés selon le dogme catholique) »<sup>19</sup>.

On comprend donc que dans cet espace politique fondamentalement conflictuel, la structure locale de gouvernement et de maintien de l'ordre n'ait jamais véritablement pu constituer, du point de vue des gouvernants anglais, un système fiable. La combinaison de la conception coloniale anglaise et de la structuration conflictuelle ethno-religieuse a favorisé un mode d'imposition de l'ordre de domination caractérisé par l'existence d'une structure locale sectaire et faible, coexistant avec une forte ingérence du gouvernement « central ». Cette ingérence du gouvernement central en Irlande doit être interprétée selon des critères différents de ceux qui nous serviront à analyser le cas de la Grande-Bretagne : en effet, on s'aperçoit, notamment grâce aux travaux du professeur Stanley Palmer<sup>20</sup>, que cette « centralisation » irlandaise de l'autorité de maintien de l'ordre correspond à une tentative plus ou moins bien menée de **sécularisation** de la société irlandaise par le gouvernement anglais, à partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle. Les mêmes considérations de rationalisation des institutions qu'en Angleterre sont régulièrement évoquées par les réformateurs, mais cette rationalisation prend en Irlande un caractère fortement teinté de **sécularisation**<sup>21</sup>.

L'Irlande prend cependant à partir de 1920 un visage totalement différent : l'avant-dernière modification fondamentale de la structure politico-constitutionnelle du Royaume-Uni, a été cruciale pour le système de maintien de l'ordre public. La coupure de l'Irlande en deux au moment de la Partition (1922) a bouleversé le sens de l'évolution de la conception de l'autorité politique, et donc, conformément à notre thèse, de l'autorité de maintien de l'ordre : la tendance

---

<sup>19</sup> Cité par Paul Arthur, *op. cit.* p.9.

<sup>20</sup> Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, *op. cit.* Cet historien a renouvelé les perspectives d'analyse dans le domaine de la Police irlandaise. Voir à ce sujet la note bibliographique de SJ Connolly, in *Irish Historical Studies*, Vol. XXVI, n° 103 (mai 1989), pp. 307-309.

<sup>21</sup> Sur ce concept en Irlande, on peut voir les travaux présentés au cours du colloque organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, *L'Irlande : vers une société laïque ?*, Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 mai 1992 ; sur un plan historique, voir en particulier les rapports de Kevin Whelan, *Sectarianism and Secularism in Nineteenth Century Ireland*, et Thomas Bartlett, *The Brotherhood of affection, 1791-1798*, *op. cit.* ; voir aussi le rapport de Mary Hickmann, *Secularisation among immigrants and their descendants in Britain*. Pour des éléments sociologiques et politiques d'un débat sur l'existence d'un mouvement de sécularisation dans l'Irlande moderne, voir les rapports de Marguerite Arnal-Corish, *Église, État et Société civile en Irlande : de l'étendue de la sécularisation*, Séamus Dunn, *Secular Schools in Northern Ireland : the unwanted option*, Maurice Goldring, *Secularisation*, Joseph Ruane, *Secularising ideologies in the Republic of Ireland*, et Jennifer Todd, *Loyalism and secularisation*. On peut voir également : David Alvey, *Irish Education : the case for secular reform*, Church and State Books, Dublin, 1991 ; Michael Fogarty, Liam Ryan et Joseph Lee, *The Irish Report of the European Value Systems today*, Dominican Publications, Dublin, 1984 ; John Hickey, *Religion and the Northern Ireland problem*, Gill and Macmillan, Dublin, 1984 ; Tom Inglis, « Sacred and Secular in Catholic Ireland », *Studies*, Vol. 74, n° 293, 1985 ; Tim Lynch, « Secularisation in Ireland », *The Furrow*, Vol. 36, n° 8, août 1985 ; Nic Ghiolla Phadraig, « Religious practice and secularisation », in Patrick Clancy et al., eds., *Ireland : a sociological profile*, Dublin, 1991 ; Joseph Ruane and Jennifer Todd, « Why can't you get along with each other ? Culture, Structure, and the Northern Ireland Conflict », in Eamonn Hughes, ed., *Culture and Politics in Northern Ireland*, Open University Press, Milton Keynes, 1991.

centralisatrice-sécularisatrice, observée notamment dans le domaine du contrôle de la police, a été brutalement remplacée par un modèle de l'autorité que l'on pourrait qualifier de régionaliste (au sens ethno-géographique du terme). A partir de 1922 en effet, le retrait tactique quasi-total du gouvernement britannique des affaires nord-irlandaises a favorisé le développement de structures d'autorité purement nord-irlandaises et contrôlées au niveau **régional**, c'est-à-dire du gouvernement de l'Ulster<sup>22</sup>.

En ce sens, on pourrait à notre avis parler ici d'un troisième modèle (par rapport aux modèles **local** et **centraliste**), que nous désignerons par l'adjectif **régionaliste**, qui ne concerne que l'Irlande du Nord, et qui est lié à la spécificité de cet espace politique sur le plan ethnique. Nous avons, essentiellement pour des raisons de commodité, abordé l'analyse de ce troisième modèle à l'intérieur de l'étude du modèle local, même si, paradoxalement, ce modèle de l'autorité est souvent évoqué, dans des études politiques et sociologiques, en tant qu'exemple de structure « centralisée »<sup>23</sup> ; ceux qui s'expriment ainsi entendent par là que le contrôle des forces de maintien de l'ordre nord-irlandaises (dans une circonscription unique, comme cela avait été le cas pour la *Royal Irish Constabulary*, la police de l'Irlande) était dans cette conception exercé en pratique par les autorités **gouvernementales** de l'Ulster. Ceci nous amène à souligner le caractère très relatif du concept de « centralisation » ou de « centre ». La très grande ambiguïté du vocabulaire sociologique anglais dans ce domaine - qui constitue une anomalie pour des français - est accentuée par le fait que les études de la réalité politique britannique ne prennent que très rarement en compte le cadre étatique comme cadre d'analyse. On voit ainsi coexister dans les analyses sociologiques des définitions du « centre » partant de points de vue différents, sans que celles-ci soient perçues comme antagonistes, ou exclusives.

Les bouleversements de 1969 (début des « troubles » et intervention de l'armée) provoquèrent le retour en 1972 à un modèle « britannique » de l'autorité en Irlande du Nord, c'est-à-dire en fait précisément le retour à la « centralisation » d'un type comparable à celui qui existait avant 1922.

La structure actuelle de l'autorité de maintien de l'ordre en Irlande du Nord, bien que toujours distincte de celle du reste du Royaume-Uni, s'en est cependant rapprochée. Cette situation résulte d'un double mouvement : d'une part, à la suite des convulsions de la fin des années 1960, la police de l'Irlande du Nord a nettement subi l'influence à la fois autoritaire et réformatrice du « système » anglais : entre autres réformes, la *Royal Ulster Constabulary* ou RUC (police de l'Ulster) a adopté la structure hiérarchique de la police anglaise, remplaçant notamment le grade supérieur le plus élevé d'« Inspecteur Général » de la RUC,

---

<sup>22</sup> Voir *infra*, titre premier, chapitre IV.

<sup>23</sup> Voir notamment Michael Cunningham, *British governmental policy in Northern Ireland, 1969-1989*, Manchester University Press, Manchester, 1991, pp. 1-22 (« Introduction : the division of responsibility between the British Government and Stormont »).

qui datait de la police irlandaise d'avant la Partition, par celui de *Chief Constable*, titre commun à toutes les polices en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse (avec l'exception notable de la *Metropolitan Police*) ; d'autre part, en ce qui concerne le contrôle politique, la Police de l'Irlande du Nord s'est vu attribuer une « autorité de police » (*Police Authority*), commission locale composée d'élus, et devant laquelle le *Chief Constable* est responsable, conformément au modèle anglo-gallois et écossais qui s'est développé en Grande-Bretagne depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>24</sup>.

Le mouvement dit de « centralisation » se manifeste aussi en Angleterre - quoique plus tard et de façon plus contrastée -, à l'intérieur d'un espace qui a constitué de tout temps un cas à part : Londres, que l'on trouve d'ailleurs souvent désignée historiquement du nom de « la Métropole » (*The Metropolis*). La création d'une police métropolitaine (c'est-à-dire londonienne) sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur en 1829 (la *Metropolitan Police*) provoqua une grande émotion. Cet évènement restera cependant en Grande-Bretagne une exception (quoiqu'une exception d'une taille colossale). En effet, le système de police qui s'est élaboré lentement tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle en Angleterre et en Écosse a suivi en ce qui concerne le contrôle de ces forces (problème qui nous intéresse plus particulièrement dans ce travail), le *pattern* local. Il faut d'ailleurs noter que la structure locale ancienne imposée essentiellement par les Normands aussi bien en Angleterre qu'en Écosse (à savoir celle des shérifs, puis de leurs successeurs, les juges de paix), a subsisté longtemps aussi en Irlande en tant qu'autorité de maintien de l'ordre, et a coexisté donc, même si elle ne servait souvent à rien, avec l'autorité « centrale », c'est-à-dire le gouvernement anglo-irlandais. En 1822, lors de la création de la police irlandaise (*Irish Constabulary*), le gouvernement fut forcé, à cause notamment de l'opposition parlementaire, de conserver, pour le contrôle de la nouvelle police, les juges de paix locaux, même s'il procéda à cette occasion à de véritables purges dans leurs rangs.

Il semble en fait que la transformation des structures du maintien de l'ordre public au début du XIX<sup>e</sup> siècle, aussi bien en Irlande qu'en Grande-Bretagne, relève d'une logique ou d'une inspiration plus complexe que celle d'une « centralisation » au sens purement politique, et que l'on doive parler de l'émergence progressive d'un type d'autorité rationnelle-légale, dont l'inspiration peut être résumée de façon intéressante dans les propositions des Benthamites<sup>25</sup>. En effet, la réalité historique britannique de l'évolution de l'autorité nous a paru se structurer aussi autour d'une autre tension, qui peut s'exprimer de façon conceptuelle en faisant appel à la typologie wébérienne bien connue de la

---

<sup>24</sup> Voir *infra* développements sur l'autorité locale, Titre I, chapitre III.

<sup>25</sup> Les « disciples » de Jeremy Bentham, que l'on peut considérer comme l'inspirateur le plus puissant de la conception « centraliste-rationnelle ». Voir sur ce sujet *infra*, Titre II, chapitre introductif (« la complexité du modèle centraliste »).

légitimité. En ce sens, nous avons cru percevoir au cours de l'histoire du maintien de l'ordre britannique une tension entre d'une part l'autorité issue du « pouvoir traditionnel », qui occupe notamment en Angleterre et en Écosse une place particulièrement considérable dans la conception du maintien de l'ordre, et d'autre part « l'autorité "qui s'impose en vertu de la légalité", en vertu de la croyance en la validité d'un statut légal et d'une 'compétence positive' fondée sur des règles établies rationnellement »<sup>26</sup> ; en d'autres termes, « le pouvoir tel que l'exerce le serviteur de l'État »<sup>27</sup>, puis le professionnel, que nous désignerons par l'expression consacrée d'autorité rationnelle-légale, ou encore bureaucratique.

Cette tension est plus ou moins bien recouverte par la tension entre les modèles local et central déjà évoqués : dans la première partie de l'évolution historique en effet, la rationalisation est liée à un processus de nature volontariste engagé par les autorités politiques « centrales », c'est-à-dire le gouvernement anglais. Il apparaît par exemple, notamment à travers l'étude approfondie<sup>28</sup> que Stanley Palmer fait de l'émergence du « nouveau » système de police en Irlande à partir de la loi de 1822 (*Irish Constabulary Act*), que la construction de ce système relève autant de la rationalisation de l'organisation et des modalités de contrôle (notamment de la magistrature locale) par le gouvernement anglo-irlandais que de la centralisation politique, qui est pourtant largement dénoncée, notamment par les Whigs de l'époque, qui accusaient le gouvernement, lors de la discussion de la loi, de créer une « espèce de gendarmerie »<sup>29</sup>. Il semble ainsi que le germe du modèle professionnel<sup>30</sup> du maintien de l'ordre public soit d'origine gouvernementale ; on doit d'ailleurs souligner que sa mise en œuvre s'est heurtée, en Angleterre surtout, à une très forte résistance, particulièrement, on s'en doute, de la part des autorités locales traditionnelles.

Ce que nous désignerons donc dans cette étude par l'expression de **modèle centraliste** est en fait une problématique de l'autorité de maintien de l'ordre plus complexe que celle exprimant simplement une vision d'un contrôle politique gouvernemental central, même si celle-ci en fait partie. Derrière l'adjectif centraliste se dégage aussi l'idée de la pertinence d'une autorité rationnelle-légale, c'est-à-dire l'émergence d'une conception bureaucratique du système du maintien de l'ordre public ; seule la conscience de cette ambivalence du concept de

---

<sup>26</sup> Max Weber, *Le Savant et le Politique*, Plon, Coll. 10/18, 1959, p. 102.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Stanley Palmer, *op. cit.*, chapitre 7 (pp. 237-277).

<sup>29</sup> Ce qui pour les Britanniques constitue un véritable repoussoir (v. *infra* Première partie, Titre II, « le modèle centraliste »).

<sup>30</sup> C'est-à-dire l'idée que le maintien de l'ordre nécessite une certaine organisation permanente, et qu'il doit ainsi être exercé par une catégorie de personnel à plein temps (et donc rémunéré). C'est aussi l'idée que le maintien de l'ordre ne doit pas être exercé par le pouvoir politique. Il faut donc dans l'État une organisation indépendante du pouvoir, qualité que l'on a longtemps reconnue aux polices locales anglaises et écossaises jusqu'à aujourd'hui.

centralisation peut permettre de comprendre la complexité du développement du système d'autorité de maintien de l'ordre, surtout en Angleterre, mais aussi dans le reste du Royaume-Uni.

Cependant, le développement du modèle bureaucratique ne se fait pas uniquement sous l'influence et sous la forme d'une centralisation des structures de l'autorité : la bureaucratisation s'est conciliée en Grande-Bretagne à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec le maintien de structures locales, et s'est traduite essentiellement par le remplacement des autorités politiques locales (les juges de paix, les élus locaux), par des autorités professionnelles (les Chefs des Polices). Certains analystes estiment aujourd'hui qu'en réalité, la professionnalisation ou bureaucratisation des structures de l'autorité locale a été le moyen d'éviter une centralisation pure et simple du système de police et de maintien de l'ordre public<sup>31</sup>.

La complexité de l'évolution historique britannique éclaire à notre sens le système de maintien de l'ordre contemporain et notamment ses structures d'autorité. Les évolutions, ainsi que les projets de réformes les plus récents<sup>32</sup> mettent à nouveau en lumière la problématique que nous avons développée ici, comme nous le verrons dans notre seconde partie. En effet, on peut considérer que c'est en grande partie l'émergence d'un système policier bureaucratique aujourd'hui relativement **autonome** qui a finalement constitué la solution à la coexistence de tendances contradictoires à la fois dans les différents espaces politiques britanniques et dans l'espace politique étatique. La remise en question de cette autonomie depuis le début des années 1980, pour différentes raisons<sup>33</sup>, provoque la violente réémergence des contradictions et des antagonismes toujours sous-jacents.

Nous avons donc voulu dans un premier temps en quelque sorte « repérer » historiquement ces modèles d'autorité en matière de maintien de l'ordre, qui renvoient à la fois aux conceptions de l'ordre politique et à la structuration du pouvoir politique.

Nous étudierons successivement les manifestations du modèle **local** et du modèle **centraliste** de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public. Le choix a été fait délibérément d'opposer - pour plus de clarté dans l'exposé - ces deux tendances contrastées, en gardant à l'esprit la réalité de leur ambivalence ou de leur complexité, telle que nous venons de la présenter.

---

<sup>31</sup> Voir notamment Robert Reiner, *Chief Constables*, Oxford University Press, Oxford, 1991, pp. 10-38.

<sup>32</sup> Voir *Home Office, Police Reform : a Police service for the 21st century - The Government's proposals for the Police service in England and Wales*, Cmnd 2281, HMSO, London, 1993. Ces propositions formeront la base d'un projet de loi sur la Police que le Gouvernement espère présenter au Parlement à la session de l'automne 1993. Sur l'analyse de ce projet de réforme, voir *infra* deuxième partie, chapitres I et III.

<sup>33</sup> Voir sur ce sujet notre seconde partie, chapitre I.

## **TITRE PREMIER :**

**Les autorités responsables  
du maintien de l'ordre public :**

**le modèle local**



Comme nous l'avons souligné dans notre chapitre introductif, on constate en Grande-Bretagne une évolution historique d'un modèle local traditionnel vers un modèle plus bureaucratique. Cette évolution est très complexe, et loin d'être linéaire.

Nous consacrerons donc le premier chapitre à l'analyse de cette complexité.

Le deuxième chapitre mettra en lumière l'importance des liens historiques entre les autorités politiques locales traditionnelles et la structure de maintien de l'ordre, et tentera à travers l'analyse de l'autorité dominante, à savoir le juge de paix, de montrer cette véritable structuration socio-politique de la prise des décisions en matière de maintien de l'ordre public.

Le troisième chapitre sera plus particulièrement consacré à l'étude de l'émergence de la structure contemporaine des autorités de maintien de l'ordre public. Il faut insister ici sur la résistance fondamentale de la tradition locale, et son adaptation au fondement essentiel de la société moderne, la démocratie. À cet égard, l'étude de l'émergence de l'institution de police **en tant qu'autorité de maintien de l'ordre** dévoile la complexité des racines du système contemporain qui consacre un affaiblissement et une modification du rôle des structures **politiques** locales (qui perdent notamment toute influence opérationnelle), progressivement remplacées par l'autorité policière bureaucratique : celle-ci, qui reste globalement à fondement local, en développant une évolution corporatiste, tendrait selon certains à favoriser une restructuration du système d'autorité dans un sens centralisateur et étatiste, par le biais d'une coopération croissante des associations professionnelles des policiers (surtout l'Association des Chefs des Polices) avec les structures du Ministère de l'Intérieur, au détriment des commissions locales (*police committees*).

Il s'agira, dans ces trois premiers chapitres, de décrire le modèle d'autorité de maintien de l'ordre tel qu'il s'est développé surtout en Grande-Bretagne, par opposition à l'Irlande. Nous retrouverons cependant ce modèle en Irlande, bien que sous une forme atténuée ; il y tient notamment une place importante sur le plan idéologique.

Un quatrième chapitre tentera de rendre compte de la conception particulière développée par l'« État » nord-irlandais de 1922 à 1972, celle que nous avons qualifiée de régionaliste.

Nous allons tout d'abord dans une courte introduction présenter une description des aspects généraux du modèle local.



## **Chapitre premier :**

**Le modèle « étatique local ».**



**Section I :**

**Les fondements du modèle étatique local.**

La notion d'« État local »<sup>1</sup>, que nous empruntons à Richard Vogler, peut paraître surprenante à des Français, mais nous voulons par là rendre compte des deux éléments fondamentaux qui structurent la conception locale du maintien de l'ordre britannique, qui peut paraître contradictoire : la notion de « communauté locale », et celle de « paix du Roi » ou « paix de la Reine » (*King's Peace* ou *Queen's Peace*).

La notion de communauté locale est d'emploi difficile, car sa signification politique moderne n'est pas innocente. Ce terme désigne en effet au Royaume-Uni le lieu d'identification du consentement public à l'autorité politique, ou en d'autres termes, le siège de la volonté démocratique. Sur cette notion repose ainsi l'idée que le Royaume-Uni est gouverné par « la base », ce que d'aucuns appellent la « société civile »<sup>2</sup>.

Nous avons déjà vu dans notre introduction qu'en matière de maintien de l'ordre, l'idée de communauté locale sous-tend la doctrine moderne de la « police communautaire », selon laquelle la police (au sens organique) est à la fois une émanation et un reflet du groupe policé.

Ce qui est justement intéressant, et quelque peu paradoxal, c'est que l'on trouve ce terme de communauté locale toujours associé avec celui de « paix du Roi », qui est précisément une traduction politique de l'ordre étatique. Ceci traduit précisément cette particularité de la construction de l'État britannique et sans doute explique le caractère complexe des structures de l'ordre politique moderne du Royaume-Uni.

En effet, en ce qui concerne le modèle de maintien de l'ordre local, il s'en dégage (spécialement à travers la jurisprudence) que cette communauté locale dans son ensemble, mais surtout évidemment à travers l'action de ses autorités est chargée de « maintenir la paix du Roi » (ou de la Reine, selon les époques).

Ceci explique que les autorités de maintien de l'ordre public soient des personnages historiquement très ambigus :

- d'une part ils incarnent le « maintien de l'ordre local », fonction qui fait partie de leur responsabilité plus générale dans le gouvernement local : souvent élus par la communauté locale (le *tithing*, le *hundred*, le *shire*, puis le manoir, la ville et le comté...), ou choisis parmi les notables<sup>3</sup>, non payés, temporaires, ils accomplissent bénévolement ces fonctions étatiques (dont le maintien de l'ordre public) **en tant que citoyens**, et en sont responsables individuellement et pénalement, quelquefois sur leur vie (voir *infra* par

---

<sup>1</sup> Expression employée par Richard Vogler dans son ouvrage *Reading the Riot Act : the Magistracy, the Police, and the Army in Civil Disorder* (Open University Press, Milton Keynes, 1991). Celui-ci développe en effet de façon originale le concept marxiste de l'État local non pas comme simple projection locale de l'État central mais en tant que manifestation de l'État en tant que telle, c'est-à-dire, selon lui, « a social relation and a condensation of class forces » (p. 9). R Vogler s'appuie ici sur les théories de Nicos Poulantzas développées particulièrement dans « State, Power, Socialism » (Verso, London, 1978) ; voir Vogler *op. cit.* pp. 5-7.

<sup>2</sup> Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Grasset, Paris, 1979

<sup>3</sup> Sur la « structure de classe » de la Magistrature anglaise, voir Richard Vogler, *op. cit.*

exemple le cas d'un magistrat célèbre, Samuel Gillam, accusé de meurtre en 1768, puis acquitté, pour avoir fait charger l'armée en présence d'une foule en émeute). Ce caractère communautaire ou citoyen du fondement constitutionnel du gouvernement est particulièrement net en matière de maintien de l'ordre public, et régulièrement réaffirmé par les textes et surtout par la jurisprudence.

- d'autre part, certaines de ces autorités (notamment les juges de paix) sont cependant aussi considérées comme les agents du pouvoir « central », c'est-à-dire en premier lieu du pouvoir royal, mais aussi plus tard du gouvernement parlementaire et plus particulièrement du ministère de l'Intérieur (*Home Office*).

C'est ainsi que se noue, dès l'« État » anglo-saxon, et spécialement autour de l'institution judiciaire, la curieuse structure du pouvoir qui sera celle de l'État anglais, puis britannique ; structure très fidèlement reflétée par celle du « système » de maintien de l'ordre. Ce sont ainsi les mêmes qui siègent aux cours du *Shire* puis du *County*, commandent la Milice (principale force armée jusqu'au début du XVIII<sup>e</sup> siècle) et les forces de l'ordre, et qui possèdent les terres, puis le capital. Puissance extraordinaire de l'aristocratie locale anglaise.

L'instrument judiciaire, moyen privilégié de « dire le Droit », mais aussi relais principal de l'administration, sera donc à la fois un moyen naturel de l'expression de la puissance de l'aristocratie locale mais aussi un moyen d'implantation et de contrôle pour le pouvoir « central » (royal, puis gouvernemental). C'est un phénomène ancien, la justice constituant un enjeu politique capital, puisque dans les hommes de l'institution judiciaire est réunie toute entière ce que les Français appelleraient la « puissance publique ». On comprend ainsi la grande importance que prendra l'institution du juge de paix à partir du XIV<sup>e</sup> siècle. Cependant, cette institution, pour être la plus fameuse, n'est pas pour autant la seule tentative du pouvoir central de contrôler le maintien de l'ordre qui caractérise toute la période Tudor et la première période Stuart. La mise en place des *Lords-Lieutenants* du comté par Édouard VI à partir de 1547, avec notamment pour mission la réorganisation du contrôle des milices locales, ainsi qu'une certaine « surveillance » des juges de paix - le *Lord-Lieutenant* désignait les candidats aux fonctions de juge de paix - en est une autre illustration.

La période de la guerre civile et surtout celle du protectorat d'Oliver Cromwell (1642-1660), la fameuse république du *Commonwealth*, est intéressante à plusieurs égards : en effet, à la fin de cette période (que beaucoup d'anglais traitent comme une parenthèse), on constate dans la réalité un renforcement de l'indépendance locale des structures de gouvernement et de répression. Certains auteurs parlent ainsi de l'âge d'or des juges de paix à propos de la période qui suit la restauration jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. En effet, le contrôle central des structures d'autorité par le *Privy Council* (conseil du Roi), qui avait été aboli par la

« République », n'est pas rétabli en 1661 après le rétablissement de la monarchie. « La seule forme de contrôle s'exerçait à travers les cours de justice »<sup>4</sup>.

Ces développements peuvent être interprétés dans le sens d'une réaction à une période de forte centralisation et de dictature militaire imposées par l'« Armée Nouvelle » de Cromwell. Il semble cependant que l'on doive relativiser le caractère de rupture réelle (c'est-à-dire dans les faits) de l'administration du protectorat avec les structures de l'ordre ancien, en ce qui concerne en tous cas l'administration locale du pays, et aussi le maintien de l'ordre. Alan Smith écrit ainsi que de façon générale, « les années 1649-1658, qui furent les témoins de beaucoup d'expérimentations constitutionnelles, virent aussi d'importants changements en même temps ainsi qu'une bonne part de continuité dans l'administration anglaise »<sup>5</sup>. L'administration centrale (le gouvernement) est la plus touchée par les réorganisations politiques. Cependant, selon Smith, malgré une importante prolifération des « comités », c'est-à-dire des structures de décision à caractère collectif (l'inspiration révolutionnaire des années 1647-1652 est fortement démocratique, notamment dans l'Armée), il semble qu'une grande partie des structures anciennes soit préservée, sous une forme ou sous une autre<sup>6</sup>, au moins jusqu'en 1653, quand l'Armée devient véritablement pour un temps le gouvernement de l'Angleterre. En ce qui concerne le gouvernement local, selon le professeur Aylmer, « l'impression dominante qui se dégage des archives du gouvernement local est celle de la continuité »<sup>7</sup>. De même, Underdown remarque qu'à l'époque où Cromwell devient *Lord Protector*, en 1653, « la vieille structure de gouvernement local avait survécu (...) à tous les changements révolutionnaires opérés dans les dix précédentes années »<sup>8</sup>. De façon remarquable, les fameux juges de paix continuèrent d'exercer leurs attributions judiciaires et administratives pendant toute la période. Et selon Smith, « il n'y a pas de raison de penser qu'ils étaient moins efficaces que leurs prédécesseurs élisabéthains ou stuart »<sup>9</sup>.

Il y eut bien sûr, à l'intérieur de ce tableau général de continuité, des changements. Il faut mentionner ici d'abord la création célèbre des *major-generals* en 1655, institution absolument unique dans l'histoire de l'Angleterre jusqu'à cette époque. A la suite de révoltes royalistes, le pays fut divisé en onze districts militaires, chacun sous l'autorité d'un officier appuyé par une garnison<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> J Harvey & L Bather, *The British Constitution*, Macmillan, London, 1972, p.418.

<sup>5</sup> Alan G R Smith, *The Emergence of a Nation-State : the Commonwealth of England 1529-1660*, Longman, London, 1984, p. 330.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> G E Aylmer, *The State's servants*, 1973, p. 305. Cité (sr) par Alan Smith, *op. cit.* p. 331.

<sup>8</sup> David Underdown, *Pride's purge*, Oxford, 1971, p. 170. Cité par Alan Smith, *op. cit.* p. 331.

<sup>9</sup> Alan Smith, *op. cit.* p. 331. Il cite l'étude du Dr. Beier, selon laquelle l'administration du secours aux pauvres dans le comté de Warwickshire fut plus efficace dans les années 1650 que pendant toute période précédente (A L Beier, « Poor relief in Warwickshire 1630-1660 », *Past & Present*, n° 35, december 1966).

<sup>10</sup> Alan Smith cite à ce sujet l'ouvrage de R H Parry (ed.), *The English Civil War and after*, 1970 (s.r.).

Chargés initialement de la sécurité, ils en vinrent rapidement à superviser le gouvernement local dans sa globalité. Le règne de ces *major-generals*, qui, selon Smith, « dépendait fortement de la personnalité de chaque officier »<sup>11</sup>, fut éphémère : ils furent abolis en 1657 par le Parlement. D'autres changements, quoique moins spectaculaires, sont selon Smith plus significatifs et surtout de plus grande portée que l'institution des *major-generals* (qui reste cependant sur le plan de l'inspiration la plus grande innovation).

Il en cite deux : l'accroissement notable du poids de la taxation, et la modification de la composition sociale de l'élite gouvernante dans les *shires*. Selon lui, « il n'y eut, c'est vrai, pas de révolution dans le sens où une classe sociale en aurait remplacé une autre ; les gouvernants locaux des comtés continuèrent à se recruter principalement dans la *Gentry* ; mais ceci à l'intérieur de la couche moins élevée, plus "paroissiale" de la *Gentry* que celle des grandes familles qui avaient servi Jacques I<sup>er</sup> et Charles I<sup>er</sup>. Dans l'Angleterre pré-industrielle, où les analyses modernes sur le conflit de classes sont souvent inadaptées, ce mouvement du pouvoir administratif d'une couche à l'autre de l'élite gouvernante est de grande portée. Ce mouvement (...) ne fut d'ailleurs pas limité au gouvernement local »<sup>12</sup>. De façon intéressante, Alan Smith, qui s'appuie en partie sur les travaux du professeur Aylmer<sup>13</sup>, met l'accent sur le développement important pendant la période cromwellienne de la notion de **service public** (*public service*) dans un sens qui annonce l'acception bureaucratique de l'administration publique. Cependant, « les nouveaux développements bureaucratiques ne survécurent pas à la Restauration. Beaucoup du bon travail des cromwelliens dans ce domaine fut détruit en 1660 et dut être reconstruit sur de nouvelles fondations après 1680 »<sup>14</sup>.

Après 1660, avec la restauration de la monarchie, la magistrature va représenter « la seule manière de projeter le pouvoir de l'État dans les provinces »<sup>15</sup>. A cet égard, il faut noter qu'à partir de la période géorgienne, il n'est plus possible, pour imposer les décisions centrales, de procéder à des purges parmi les juges de paix<sup>16</sup> comme l'ont régulièrement fait un certain nombre de monarques. Certains historiens soulignent par exemple qu'« il était devenu coutumier de faire circuler les projets de loi dans les **sessions judiciaires trimestrielles**<sup>17</sup> pour confirmation, ceci avant même de les examiner au

---

<sup>11</sup> Alan Smith, *op. cit.* p. 331.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>13</sup> Aylmer, *op. cit.* p. 168. Cité par Alan Smith, *op. cit.* p. 332.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Richard Vogler, *op. cit.* p. 14.

<sup>16</sup> L K J Glassey, *Politics and the appointment of Justices of the Peace 1675-1720*, Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 265.

<sup>17</sup> Les *quarter sessions* étaient les sessions trimestrielles de la justice du comté. Elles datent de l'attribution aux juges de paix en 1361 de la compétence pour le jugement des infractions en *breach of the peace* (atteinte à

Parlement »<sup>18</sup>. Les Webb vont même jusqu'à affirmer qu'en matière de législation concernant les localités, la Chambre des Communes n'était rien d'autre qu'une chambre d'enregistrement des décisions de plusieurs cours de justice lors de leurs « sessions trimestrielles »<sup>19</sup>. Vogler explique ainsi que « lorsque les magistrats de Manchester lancèrent la *Yeomanry*<sup>20</sup> et les Hussards sur une foule non armée à St Peter's Field en 1819, le *Home Office* n'eut pas d'autre option que de confirmer leur comportement. Agir autrement aurait mis en danger les fondements du pouvoir de l'État central »<sup>21</sup>.

Une grande partie des historiens britanniques a fortement insisté sur cette période de véritable gouvernement local, la plupart pour en stigmatiser la corruption, l'inefficacité et le caractère de domination de classe des juges de paix, d'autres pour montrer l'importance du gouvernement de l'Angleterre par cette structure à fondement traditionnel.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Irlande, on ne peut parler de l'État local dans le sens que nous avons donné à cette structuration en Angleterre, étant donné la faiblesse, précisément, des structures locales, qui restera une caractéristique de l'Irlande. On constate cependant une certaine puissance des autorités locales protestantes **urbaines**, comme celles de Dublin, qui seront pendant un temps assez fortes pour résister à la centralisation de la Police à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

L'étude historique des structures d'autorité de maintien de l'ordre public fait entrevoir le caractère extrêmement équivoque de la conception britannique à cet égard : d'un côté, on peut historiquement identifier des autorités chargées du maintien de l'ordre public ; ces autorités sont souvent aussi les titulaires du pouvoir de décision politique (par exemple les juges de paix), les autorités « traditionnelles ». Cette identification de « responsables » coexiste cependant chez les Anglais avec une conception que l'on pourrait qualifier d'individualiste : le maintien de l'ordre est l'affaire de tous et de chacun. Selon Radzinowicz, « chaque sujet avait le droit et le devoir d'aider au maintien de la "paix de la reine". Il pouvait, si nécessaire, s'armer afin de supprimer émeute ou rébellion. Il

---

la paix publique). L'historien John Field les décrit comme à la fois une cour de justice, une assemblée gouvernementale du comté, et un lieu de rencontre socialement prestigieux. Voir de cet auteur en effet « La Police politique en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle », in Société d'Histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX<sup>e</sup> siècle, (sous la direction de), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle*, Créaphis, Paris, 1987, p. 140.

<sup>18</sup> B Osborne, *Justices of the Peace 1361-1848*, Sedgehill Press, Shaftesbury, 1960, p. 210. Cité par Richard Vogler, *op. cit.* p. 14.

<sup>19</sup> Richard Vogler, *op. cit.* p. 14.

<sup>20</sup> Voir sur cette force notre annexe.

<sup>21</sup> Vogler, *ibidem*.

pouvait tenter de prévenir rixes ou émeutes, et pouvait tenter tout ce qu'il était capable de faire pour prévenir une félonie<sup>22 »23</sup>.

Cette « responsabilité de tous » se manifestera en fait historiquement essentiellement dans la participation des citoyens à la répression des désordres, c'est-à-dire en termes d'exécution de décisions prises par les autorités politiques, ou alors par la mise en œuvre de la responsabilité financière des communautés locales<sup>24</sup>.

Cette conception individualiste de la responsabilité est cependant très importante juridiquement et politiquement : elle servira notamment à justifier l'intervention des forces armées sur ordre du roi en l'absence de réquisition par les autorités civiles de maintien de l'ordre, à savoir les magistrats au moment des *Gordon Riots* en 1780<sup>25</sup> ; à la suite de ce précédent, la position constitutionnelle de l'Armée en matière de maintien de l'ordre a constitué un sujet d'inquiétude permanent pour les militaires<sup>26</sup>. *A contrario*, cette conception sera le fondement juridique et politique de la théorie de l'impossibilité constitutionnelle de création d'une force de maintien de l'ordre « professionnelle » (dans un sens organique, c'est-à-dire « distincte du corps du peuple »), théorie soutenue par tous les Radicaux au moment de la tentative de création d'une police pour la ville de Londres en 1785 ainsi que par l'opposition whig protestante au projet de loi créant la police de Dublin en 1786. On peut dire qu'elle est aussi à la racine de la profonde répugnance des Britanniques à la création de forces spécialisées dans le maintien de l'ordre public jusqu'à aujourd'hui.

---

<sup>22</sup> La qualification de « félonie » signale un crime politique. La participation, voire la simple présence lors d'une émeute devient une félonie avec le *Riot Act* (Loi sur L'Émeute) de 1714.

<sup>23</sup> Leon Radzinowicz, *History of the English Criminal Law, op. cit.*, Tome 4, p. 105

<sup>24</sup> Le *Riot Act* de 1714 sanctionne ainsi la responsabilité collective des *Hundreds* pour les dommages causés par les émeutes. Voir à ce sujet Leon Radzinowicz, *ibidem*.

<sup>25</sup> Voir *infra* chapitre III.

<sup>26</sup> Voir à ce sujet Clive Emsley, *Policing and its context, op. cit.*, p. 29. Voir aussi Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 63-65 ; voir également Leon Radzinowicz, *op. cit.* Tome 4, chapitre 4 ; particulièrement § 5 (« Blaming the Military »), pp. 141-152.



## **Section II :**

**Les autorités étatiques locales.**

En tant que structure de maintien de l'ordre, l'« État local » s'incarne historiquement et essentiellement dans certains personnages clés du système politique britannique, qui ont traversé les siècles : le *Sheriff*, le *Lord-Lieutenant*, mais aussi et surtout le juge de paix (*Justice of the Peace* ou JP).

Ce personnage du Juge de paix constitue l'élément révélateur de la structure étatique et de ses tensions : sorte de Janus historique, il est alternativement ou en même temps, **selon l'état des rapports de forces politiques fondamentaux**, le représentant de l'« État central » (c'est-à-dire de la Couronne, par l'intermédiaire du *Privy Council* ou Conseil du Roi, avant 1661, mais aussi et par la suite du Gouvernement et particulièrement le *Home Office*), ou l'incarnation d'un pouvoir local autonome, notamment celui de l'aristocratie des propriétaires terriens (*the Landed Aristocracy*), puis tout simplement de l'élite locale. Cette sorte de dialectique, qui rend en partie compte de fortes tensions politiques, est illustrée par la promulgation de trois textes-clés en matière de maintien de l'ordre public, le *Statute of Winchester* (Ordonnance de Winchester) en 1285, le *Justices of the Peace Act* (Loi sur les juges de paix) en 1364 et le *Riot Act* (Loi sur l'Émeute) en 1714.

Les deux premiers grands textes, promulgués à presque un siècle de distance, semblent avoir des fondements contradictoires, l'un tendant à institutionnaliser le caractère décentralisé de l'autorité, l'autre étant d'inspiration plutôt centralisatrice. Le troisième texte confirme cette dialectique caractéristique du pouvoir anglais : il constitue, selon Richard Vogler, « l'une des premières mesures du régime hanovrien confronté à la rébellion militaire des Jacobites et la désaffection des autorités provinciales existantes. Il fut rédigé (...) en pleine panique provoquée par les émeutes prodigieuses qui se manifestaient dans la capitale (...). Il représentait un message aux juges de paix eux-mêmes, les menaçant d'accusations de négligence ou de faute, et les exhortant à un exercice vigoureux de leur autorité »<sup>27</sup>.

Ces trois textes témoignent de ce caractère complexe de l'évolution de la structure du pouvoir, que reflète l'évolution du système de maintien de l'ordre du Royaume-Uni.

Nous allons donc dans les chapitres suivants tenter de rendre compte schématiquement des grandes tendances historiques de cette conception locale de l'autorité de maintien de l'ordre.

---

<sup>27</sup> Richard Vogler, *op. cit.* p. 1.

## **Chapitre deuxième :**

### **Diversité et complexité de l'évolution des structures locales.**



**Section I :**

**Les origines anciennes.**

Par origines anciennes, nous entendrons les racines anglo-saxonnes d'une part (sous-section I), puis l'apport normand ainsi que celui de la période féodale d'autre part (sous-section II).

### **Sous-section I : les racines anglo-saxonnes du « modèle local » d'autorité.**

Pourquoi faire une place à part à la période anglo-saxonne ? Parce que l'on peut y voir, comme Finer<sup>1</sup>, les débuts de l'« étatisation » de la société anglaise, au X<sup>e</sup> siècle, notamment à travers le système judiciaire dont nous avons déjà parlé. L'époque anglo-saxonne fait également partie du système de référence par rapport auquel se structure le mythe fondateur de la société politique britannique, qui s'exprime, dans le domaine qui nous intéresse, à travers l'idéologie moderne de la police démocratique.

D'autre part, la conception du maintien de l'ordre local et collectif, censée avoir pris racine dans les temps anglo-saxons, conception souvent re-théorisée dans l'histoire du maintien de l'ordre, a influencé l'action des autorités et des forces de l'ordre.

En ce sens, on peut parler non seulement de racines concrètes du système de maintien de l'ordre, mais aussi, voire même davantage, de racines ou fondements idéologiques.

Le système de responsabilité locale pour le maintien de l'ordre intérieur remonterait, si l'on en croit Critchley, « au moins jusqu'au temps du Roi Alfred » (IX<sup>e</sup> siècle)<sup>2</sup>. A cette époque, tous les mâles de la communauté âgés de plus de douze ans étaient considérés comme des membres à part entière du *tithing*<sup>3</sup>, un groupe d'environ dix familles. Chaque membre du *tithing* était considéré comme responsable du « bon comportement » des autres. A la tête de cette organisation se trouvait le *tithingman*. Si l'un des membres du *tithing* commettait une *infraction*, les autres se devaient donc de le neutraliser : on organisait à cette fin le *hue and cry*, sorte de battue à la poursuite du criminel à laquelle tout le village devait prendre part ; on devait ensuite le mener devant le tribunal du village (*court* ou *moot*). Pour des infractions importantes, la juridiction était celle du

---

<sup>1</sup> Samuel Finer, « State and Nation-building in Europe : the role of the Military », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, plus particulièrement pp. 109-110.

<sup>2</sup> TA Critchley, *A history of Police in England and Wales*, Constable, London, 1978, p. 2.

<sup>3</sup> Peut se traduire par « dizaine ».

*hundred*<sup>4</sup> (la centaine) à la tête de laquelle on trouvait le *hundredman*. En cas de manquement à l'obligation de maintien de la paix (défaut d'arrestation des criminels), les membres du *tithing* étaient susceptibles d'être condamnés à des amendes.

Le maintien de l'ordre, que l'on ne distinguait pas de la lutte contre les crimes, est donc organisé à l'époque anglo-saxonne dans le cadre d'une communauté locale, dont les descriptions font ressortir le caractère collectif de la défense et de la sanction. Cette organisation est systématisée au X<sup>e</sup> siècle (en tous cas on la date de cette époque). Selon Roland Marx par exemple, « c'est au début du X<sup>e</sup> siècle, et probablement sous le règne d'Athelstan, que l'on voit systématiser les *shires*. La circonscription regroupe un certain nombre de *hundreds* et les premiers exemples sont présentés par le Wessex, un siècle plus tôt. Dix *shires* nouveaux sont instaurés par Athelstan pour les territoires dépendants du Nord et de l'Est, et ils englobent deux cents *hundreds*; leurs limites correspondent quelquefois à d'anciens royaumes (East Anglia) et la majorité va conserver les limites saxonnes jusqu'à nos jours (par exemple l'Oxfordshire, le Bedfordshire, le Northamptonshire, etc.). A la tête des *shires*, on trouvait un ou plusieurs *earldormen* (que les Normands rebaptiseront « comtes »), personnages souvent issus de la famille royale, richement dotés en terres »<sup>5</sup>.

Dans le *shire*, que les Normands rebaptiseront « comté » (ce qui donnera *county* en anglo-normand), une autorité s'imposera peu à peu comme chargée du maintien de l'ordre (au sens large) : le **shérif** (*Sheriff*). Toujours selon Roland Marx, l'apparition de cette autorité se serait produite tout d'abord « dans les régions de domination danoise, sous le couvert d'une suzeraineté théorique du roi anglo-saxon »<sup>6</sup>. L'institution s'étend ensuite progressivement aux régions proprement saxonnes, « où les shérifs sont subordonnés aux *earldormen* »<sup>7</sup>. L'étymologie du mot *Sheriff* est importante : ce mot vient de l'expression anglo-saxonne *shire-reeve*, mot à mot « magistrat du *shire* », ce qui, selon les historiens, nous signale le pouvoir judiciaire du *Sheriff*, qui présidait en effet la cour du *shire* (*Shire Court* ou *Shire Moot*) à laquelle siégeaient les lords et les hommes libres du *shire*, ainsi que le prêtre<sup>8</sup>. Cette cour siégeait deux fois l'an. Le *shire* était divisé en centaines, auxquelles correspondait l'échelon judiciaire mentionné plus haut, la « cour de centaine », présidée par le *Hundredman*<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Selon Roland Marx, « les *Hundreds* correspondaient à un groupe de communautés villageoises de peuplement et d'étendue fort variables, et leur origine, discutée, semble remonter aux invasions elles-mêmes ». *In Histoire de la Grande-Bretagne*, Armand Colin, Paris, 1990, p. 17.

<sup>5</sup> Roland Marx, *op. cit.* p. 17.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> C Padfield & D Barker, *Law*, Made simple Books, Oxford, 1989, p. 8

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Cette organisation judiciaire constituait l'essentiel de l'organisation destinée à maintenir l'ordre. Le poids de « l'institution » judiciaire est d'ailleurs l'une des caractéristiques du système de maintien de l'ordre mais aussi, de façon plus générale, du système politique anglais. Il semble que l'on puisse voir dans la formation de l'institution judiciaire l'une des plus puissantes empreintes de « l'État » anglo-saxon. Roland Marx y fait allusion quand il dit que la puissance publique (à l'époque anglo-saxonne) « a trois devoirs : la défense, la protection de la religion, et la justice. Ce dernier est capital. Les lois qui sont appliquées sont des lois coutumières, transmises oralement, parfois codifiées et rédigées, surtout à partir de la Renaissance Alfrédienne (...). Les cours de *hundreds* et de *shires* sont composées des puissants du lieu et appliquent la loi coutumière. Le roi n'intervient qu'exceptionnellement dans son application et se décharge sur les seigneurs du soin de veiller au bon fonctionnement de la machine judiciaire »<sup>10</sup>.

Le pouvoir du shérif anglo-saxon n'était apparemment pas seulement un pouvoir de nature judiciaire (en tous cas au sens où nous l'entendons aujourd'hui, c'est-à-dire celui de juger ou de dire le Droit) : en effet, « en cas d'urgence »<sup>11</sup>, le shérif avait le pouvoir de convoquer le *posse comitatus*<sup>12</sup>, à savoir tous les hommes disponibles dans le *shire*<sup>13</sup>. Ce point nous intéresse tout particulièrement : en effet, ce *posse comitatus* fut invoqué comme fondement du pouvoir de réquisition en matière de maintien de l'ordre public jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, notamment lors de l'agitation chartiste. Cette « procédure » correspond ainsi plus particulièrement au maintien de l'ordre public dans son sens strict. Radzinowicz en donne la traduction en « normand-français » : *pioar del comtee*, et quelquefois *aide del pais*<sup>14</sup>. C'est celle qui est à la base du pouvoir qu'auront à partir du XIV<sup>e</sup> siècle les magistrats de disposer, en cas d'émeutes (ainsi qu'en cas de guerre), de toutes les forces disponibles dans le comté, une sorte de « levée en masse » locale.

On peut donc raisonnablement voir dans le shérif l'ancêtre du juge de paix, c'est-à-dire **l'autorité investie du pouvoir de mettre en oeuvre la force en cas de désordre public.**

Le shérif anglo-saxon incarne par conséquent déjà l'un des traits caractéristiques que le maintien de l'ordre britannique gardera jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>, à savoir la confusion entre ce que nous appelons aujourd'hui le

---

<sup>10</sup> Roland Marx, *op. cit.* p.18.

<sup>11</sup> *In case of emergency* : expression utilisée par les Anglais pour qualifier les troubles graves à l'ordre public. La notion peut faire penser à celle d'« état d'urgence ».

<sup>12</sup> Le recours au *posse comitatus* consista, à partir de l'époque médiévale, à invoquer le « pouvoir du comté » en cas de menace sévère pour la paix publique ; ce pouvoir se traduisait par l'appel au rassemblement **en armes** de tous les hommes du comté **sous les ordres de l'autorité locale** (voir nos développements en annexe).

<sup>13</sup> Voir à ce sujet Leon Radzinowicz, *op. cit.* p. 106. Voir aussi Sir William Jones, *An Inquiry into the legal mode of suppressing riots*, 1780 ; cité par Leon Radzinowicz, p.10. Voir également TA Critchley, *op. cit.* pp. 1-22. Voir aussi *Home Office, The Story of our Police*, The Soman Wherry Press for the HMSO, Norwich, 1976, p. 1.

<sup>14</sup> Leon Radzinowicz, *op.cit.* p. 106.

<sup>15</sup> L'« autorité de police locale » est aujourd'hui encore composée en partie de magistrats. Ce sont également (en Angleterre et au Pays de Galles, ainsi qu'en Irlande du Nord) les policiers qui jouent le rôle que remplit en France

pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif<sup>16</sup>. Il porte également en lui, déjà à cette époque mais encore beaucoup plus à l'époque normande (l'époque des contestations dynastiques après Guillaume le Conquérant), la tension entre la monarchie et les grands barons : « les shérifs sont les représentants du roi dans les comtés, ils y font des chevauchées, président les cours de justice, tiennent la main à la rentrée des impôts ; leur fonction est essentielle, et confiée d'abord à des lords importants, elle a comporté des risques réels pour l'autorité monarchique : en 1170, Henri II, en révoquant presque tous les shérifs et en nommant de nouveaux titulaires de la fonction, choisis parmi des hommes de plus médiocre rang, écarta le danger et inspira la politique des successeurs »<sup>17</sup>.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la présence d'« officiers royaux », comme le shérif ou le juge de paix plus tard, ne remet pas forcément en question les droits des barons ; ceux-ci sont en effet bien souvent eux-mêmes les titulaires des charges royales, nous l'avons déjà dit ; ils exercent aussi, dans de nombreux cas, leur juridiction privée : « plusieurs centaines de *hundreds* sont en fait sous juridiction privée, le lord étant censé représenter le souverain »<sup>18</sup>. Cette situation persistante aura évidemment des répercussions en matière de définition de l'ordre.

## Sous-section II : Les apports des Normands et de la Féodalité.

Il serait certainement logique, en ce qui concerne les origines, de faire une aussi grande place aux Normands qu'aux Anglo-Saxons. La « conquête » occupe en effet une place tout aussi importante, bien que moins enviable, que les « temps anglo-saxons » dans la mythologie politique britannique, notamment pour ce qui est de l'analyse du problème de la naissance de l'État. En effet, de même que « le mythe d'un modèle anglo-saxon de gouvernement, avec des citoyens libres et égaux, inspire encore les révolutionnaires<sup>19</sup> des années 1780 et 1840 dans leur

---

le Juge d'Instruction (instruction, décision de poursuite, etc.). Ceci vaut pour les infractions à l'ordre public autant que les autres infractions.

<sup>16</sup> Cette situation n'est d'ailleurs pas spécifique à l'Angleterre : Clive Emsley, dans une recherche comparative sur les origines françaises et britanniques de la Police, montre bien qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle par exemple, les Prévôts commandant les compagnies de la Maréchaussée étaient eux-mêmes magistrats, ainsi que leur lieutenants, et tous avaient connaissance des « cas prévôtaux » amenés devant leurs propres tribunaux. Selon Clive Emsley, « ces cas étaient de deux sortes : ceux dépendant de la **qualité** de l'accusé, qui donnaient à la Maréchaussée juridiction sur les vagabonds, les gitans, les déserteurs, les félons en fuite (...) ; et ceux définis d'après la **nature** du crime : la justice prévôtale avait alors à connaître des infractions telles que le cambriolage, la frappe de monnaie illégale, le vol de grand chemin **et le désordre public** » (c'est nous qui soulignons). Clive Emsley, *Policing and its context*, *op. cit.* p. 14.

<sup>17</sup> Roland Marx, *op. cit.* p. 46.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Il s'agit ici des révolutionnaires anglais ; on pourrait faire le parallèle avec les opposants Whigs irlandais au moment de la création de la Police de Dublin, qui ont les mêmes références idéologiques.

lutte pour l'obtention du suffrage »<sup>20</sup>, à l'opposé, « la conquête normande est invoquée au XVII<sup>e</sup> siècle pour justifier les prérogatives royales »<sup>21</sup>.

La période normande a toujours fait l'objet de beaucoup de controverses en Angleterre, ceci pour des raisons sans doute en partie idéologiques, mais aussi certainement à cause d'une grande ignorance historique. Pour certains, le « joug normand » (*The Norman Yoke*) n'aurait en fait constitué qu'une sorte de parenthèse sans grandes conséquences dans l'histoire du développement du peuple anglais. Cependant, pour la majorité de la doctrine historique, les Normands ont profondément marqué l'Angleterre et le « Royaume-Uni » de façon plus générale<sup>22</sup>. Pour Claude Journès, spécialiste français de l'« État britannique », « le système féodal qui existait en Angleterre dès la période anglo-saxonne est complètement repensé et remanié par Guillaume le Conquérant »<sup>23</sup>, et la conquête normande « fonde, dès l'origine, une justice et un droit nouveaux »<sup>24</sup>. Il est donc important, malgré, on doit le dire, la rareté des sources sur ce problème particulier, d'évoquer ces apports en matière de maintien de l'ordre intérieur.

Il semblerait que les Normands (qui débarquent en Angleterre en 1066) aient repris à leur compte l'organisation anglo-saxonne du maintien de l'ordre, en la systématisant. Le résultat de la fusion de celle-ci avec les apports normands (notamment une certaine centralisation, selon Critchley), est un système connu sous le nom de *frankpledge*<sup>25</sup>. Ce terme *frankpledge* dérive de l'expression normande *fri-borg*, c'est-à-dire « sécurité totale »<sup>26</sup>.

La « systématisation » normande consistait semble-t-il surtout dans l'imposition d'un contrôle beaucoup plus régulier de pratiques anglo-saxonnes apparemment ponctuelles, si l'on se fie aux informations de Critchley. La surveillance par le shérif, officier du Roi, est ainsi rendue plus proche et plus serrée (selon Critchley les Normands exigent la tenue par le shérif d'un tribunal spécial deux fois par an au niveau des *hundreds* afin de surveiller le bon fonctionnement des *tithings*, pratique désignée sous le nom de « surveillance du Frankpledge et inspection du Shérif »<sup>27</sup>).

A la même époque, en Écosse, sous la domination de la maison de *Canmore* (*House of Canmore*), « la monarchie celtique se transformait en un État féodal organisé, notamment sous l'influence anglaise. En effet, la maison royale, liée à celle d'Angleterre par de nombreux liens de mariage, s'appuyait souvent sur son

---

<sup>20</sup> Claude Journès, *L'État Britannique*, Publisud, Paris, 1985, p. 33

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> C'est notamment l'avis du grand politologue britannique William J M Mackenzie, in *Violence, Pouvoir, Décision*, PUF, Paris, 1975, p. 97.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>25</sup> T A Critchley, *op. cit.* pp. 2-4.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Critchley, *op.cit.* p. 3. Voir aussi Claude Journès, *op. cit.* p. 34.

aide, généralement procurée par les barons anglo-normands qui venaient habiter en Écosse, mais aussi par la couronne anglaise elle-même »<sup>28</sup>. Ainsi se consolide une monarchie féodale sur le modèle anglo-normand : la puissance des grands barons (*magnates*), et l'appui de la monarchie sur les « officiers royaux », dont Mackie nous signale l'apparition dès David I<sup>er</sup> : « afin d'aider le Roi dans le travail du gouvernement, apparurent un certain nombre d'officiers qui, bien qu'ils aient été à l'origine des gens de la suite du Roi, devinrent des officiers de l'État (...). David I<sup>er</sup> avait un Chambellan (*chamberlain*) lorsqu'il régnait dans le sud de l'Écosse, et c'est probablement à lui que l'on y doit l'introduction de plusieurs officiers sur le modèle anglais »<sup>29</sup>. En ce qui concerne donc l'administration locale, la situation ressemble fort à celle décrite plus haut pour l'Angleterre, puisque, toujours selon Mackie, « une grande partie de l'administration locale était assurée par les barons féodaux, que le Roi avait investis d'une partie de son autorité, mais beaucoup était aussi fait par des officiers royaux nommés *ad hoc*, les shérifs<sup>30</sup>, qui s'occupaient de l'administration, des finances, des affaires militaires, et qui rendaient la justice (...). Au fur et à mesure que l'autorité centrale s'affermissait, les shérifs se multipliaient. Leur développement ne fut ni régulier ni continu, mais environ trente-trois shérifs étaient en place avant 1296 »<sup>31</sup>. Mackie replace bien sûr l'extension des pouvoirs et de l'autorité du shérif dans le cadre de la lutte féodale pour la prédominance politique, et celui de la puissance des barons, comme en Angleterre. Cependant, il conclut (avec raison) sur la persistance historique de l'office du shérif, soit que celui-ci affirme son autorité en tant qu'officier royal, soit qu'il tende à devenir lui-même un baron local. Dans certains cas, son office pouvait même devenir héréditaire<sup>32</sup>.

C'est également pendant la période normande qu'apparaît le *constable*. Ce terme a pris depuis des sens différents et variés. Selon Séamus Breathnach, il « défie la définition »<sup>33</sup>. Le nom de *constable* désigne aujourd'hui tout policier du Royaume-Uni.

Il semble qu'à l'époque normande le *constable* ait été un personnage extrêmement important. Cela est confirmé par les données sur l'Écosse : Mackie affirme ainsi que « les officiers les plus proches du roi décrits dans les textes les plus anciens sont le *constable*, qui était le plus important des officiers militaires du roi »<sup>34</sup> (le

---

<sup>28</sup> J D Mackie, *A history of Scotland*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 2<sup>nd</sup> ed. 1978, p. 35.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>30</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>31</sup> Mackie, *op. cit.* p. 53.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Séamus Breathnach, *The Irish Police*, Anvil Books, Dublin, 1974, p. 14.

<sup>34</sup> C'est nous qui soulignons.

Maréchal apparaît plus tard), et le Chambellan, qui gérait tous les revenus du roi »<sup>35</sup>.

Le mot lui-même apparaît dans le *Domesday Book* sous la forme de la *constabularia*, selon Séamus Breathnach<sup>36</sup>, et il vient du latin *comes-stabuli*, qui signifie « gardien des écuries royales » et qui a donné en français le mot de connétable. Celui-ci, selon Breathnach, « commandait l'armée du roi, particulièrement sous les rois francs ; au XIII<sup>e</sup> siècle il devint le représentant militaire local du roi et au XIV<sup>e</sup> son commandant en chef »<sup>37</sup>. Toujours selon Breathnach, le *constable* apparut avec la conquête normande en Angleterre et en Irlande, où « il devint synonyme de haute fonction militaire, puis se trouva partout présent là où il y avait des châteaux-forts, des garnisons, et des bateaux »<sup>38</sup>.

Il semble cependant que l'état actuel de la recherche n'ait pas permis (à notre connaissance) aux historiens de déterminer le rôle exact rempli par ce *constable* à l'époque normande, ni son poids réel dans le système de sécurité de l'époque. Ni Critchley ni Breathnach ne mentionnent combien il y avait de *constables* par exemple et quelles étaient leurs fonctions exactes.

Helen Cam quant à elle<sup>39</sup>, fait du *constable* normand l'incarnation de la fusion du gouvernement local et du gouvernement du roi. Élu par la ville, il était selon elle l'incarnation de la responsabilité communale, mais aussi de l'autorité royale, et en ce sens, il rappellerait fortement selon elle l'institution française du Maire. Critchley fait d'ailleurs à ce sujet allusion à Jersey, « dont le système de gouvernement est fondé sur l'organisation normande d'origine, (et où) il n'y a pas de juge de paix, et le Constable reste le principal magistrat de la paroisse ou de la ville, où ses fonctions sont analogues à celles du maire de la commune française »<sup>40</sup>.

En tous cas, en ce qui concerne l'Irlande, l'introduction du *constable* fait partie des instruments d'imposition de l'ordre de domination anglais. En effet, comme l'explique Breathnach, Henri II, avec la bénédiction du pape Adrien IV, « débarqua à Waterford en 1171 avec 4000 hommes et en six mois planta les racines de la souveraineté anglaise »<sup>41</sup>. Il tint notamment un « concile où les lois anglaises furent reçues et confirmées »<sup>42</sup>. Les « dociles rois irlandais acceptèrent Henry, la nomination de Hugh de Lacey comme vice-roi, les garnisons qu'il installa dans les endroits stratégiques, et les *constables* »<sup>43</sup>. En 1177, le fils d'Henri, Jean, créa en Irlande le *Dublin Castle*, qui devint « le centre nerveux de la police

---

<sup>35</sup> Mackie, *op. cit.*, p. 49.

<sup>36</sup> Breathnach, *op. cit.*, p. 14.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> Helen M Cam, *The Hundred and the Hundred Rolls*, 1930.

<sup>40</sup> Critchley, *op. cit.*, p. 1, note \*.

<sup>41</sup> Breathnach, *op. cit.*, p. 12.

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> *Ibidem.*

irlandaise jusqu'à aujourd'hui », et les « comtés », avec leurs propres shérifs et tribunaux.

Il est bien sûr difficile de parler dans ces circonstances de « modèle local » dans le sens que cela prendra en Angleterre. Cette structure et son développement seront, plutôt que les instruments du développement étatique irlandais, ceux de l'imposition forcée de l'ordre anglais, en clair les instruments de la colonisation. La mise en place des structures locales fait en effet partie d'une anglicisation ouverte<sup>44</sup>. En 1308 l'Ordonnance de Winchester de 1285<sup>45</sup> est introduite en Irlande, de même que le sera la Loi sur les juges de paix de 1360. L'année suivante les Irlandais « pur sang » sont exclus des offices tels que bailli, maire ou officier du roi. En 1366, « des lois encore plus drastiques durent être imposées pour empêcher les Anglais de devenir plus irlandais que les Irlandais »<sup>46</sup>. De façon générale, la conquête et la colonisation eurent donc pour résultat l'introduction du droit et des institutions anglais en Irlande, notamment en ce qui concerne la police et le maintien de l'ordre. Selon Palmer, « la *common law* et le droit parlementaire étaient appliqués autant que possible ; (...) à la fin de la période Tudor, la plus grande partie de l'Irlande était divisée en *shires*<sup>47</sup>, c'est-à-dire divisée en comtés, et chaque comté divisé en baronnies (équivalents des *hundreds* anglais), et chaque baronnie en paroisses. Des lois du XIV<sup>e</sup> et XV<sup>e</sup> siècles créèrent dans chaque baronnie les "gardiens de la paix"<sup>48</sup>, qui devinrent les "juges de paix", et des *constables* dans chaque ville et paroisse<sup>49</sup>. L'intention était, comme en Angleterre, de créer une société "auto-policée", avec toutes les institutions telles que le *hue and cry* et les amendes collectives infligées aux communautés mal régulées, que ce soient les paroisses, les baronnies, ou même les comtés »<sup>50</sup>.

---

<sup>44</sup> Voir par exemple l'article du Pr. Aubrey Gwynn, « Edward I and the proposed purchase of English Law for the Irish, 1276-1280 », in *Transactions of the Royal Historical Society*, 5<sup>th</sup> series, vol. 10 (1960), pp. 111-129.

<sup>45</sup> Ordonnance systématisant le système local de maintien de la paix par les *constables* en Angleterre.

<sup>46</sup> Breathnach, *op. cit.* p. 13. La *Brehon Law* (loi irlandaise) fut rendue illégale : « il en fut de même pour la langue irlandaise, les coutumes irlandaises, les vêtements, la mode, la mythologie, la culture, et le commerce » (Breathnach, *ibidem*). Breathnach fait ici allusion aux lois votées par le parlement de Kilkenny en 1366. Cette véritable imposition de l'ordre anglais (dans tous les sens du terme) se continue au siècle suivant par la mise en vigueur de la fameuse *Poyning's Law* qui remodèle les lois de Kilkenny, en 1495 ; et pendant les règnes d'Edouard IV (1461-1483) et Henry VII (1485-1509) les Irlandais résidant dans les comtés de Dublin, Meath, Uriel and Kildare « devront aller vêtus comme des Anglais et porter leurs barbes à la mode anglaise, prêter serment et prendre des noms de famille anglais » (50 Edward IV, cité par Breathnach, *op. cit.* p.15). « Plus encore, en 1537 (...) tous objets ou manières culturels possibles et imaginables considérés comme à la mode par les Gaëls furent déclarés illégaux. Ceci incluait les moustaches (*croméil*), les cheveux (*glibbes*), *shirts*, *smocks*, *kerchors*, *bendels*, *neckerchours*, *mockets*, et pour les femmes « toute jupe ou veste doublée ou brodée ou décorée avec de la soie... seront interdits » (28 Henry VIII, cité par Breathnach, *op. cit.* p. 15).

<sup>47</sup> L'expression anglaise est *shired*.

<sup>48</sup> *Wardens of the Peace*.

<sup>49</sup> Sur le modèle anglais.

<sup>50</sup> Palmer, *Police and protest in England and Ireland*, *op. cit.*, p. 75.

Nous allons maintenant examiner les aspects principaux de l'évolution historique de l'autorité locale de maintien de l'ordre public jusqu'à la période moderne.

On doit tout d'abord mentionner l'extrême rareté des sources qui traitent de ce sujet avant la fin du XVII<sup>e</sup> et le XVIII<sup>e</sup> siècles. Dans ces conditions, on comprendra que l'essentiel de nos développements soient relatifs à la période « post-républicaine » (après 1650).

## **Section II :**

**Aspect général de l'évolution des structures locales.**

## Sous-section I : Caractères généraux de la structure d'autorité.

Plusieurs éléments de fond caractérisent l'évolution historique de l'autorité locale en matière de maintien de l'ordre public :

- tout d'abord, l'absence de « monopole de la violence » ;
- en second lieu, des changements, ou des allers-retours, en ce qui concerne les sources de l'autorité dans ce domaine.

On observe ainsi, après une précoce centralisation caractérisée par la montée des « officiers royaux » dans les comtés, chargés de maintenir la paix intérieure -alternativement qualifiée de « paix du Roi » (ou de la Reine) (*King's Peace* ou *Queen's Peace*) et de « paix publique » -, une transformation de ces officiers royaux en « autorités civiles » locales à caractère fortement autonome. En Irlande, une structure locale d'autorité coexista longtemps avec une administration coloniale militaire, et déboucha au début du XIX<sup>e</sup> siècle, sur une centralisation.

Ces variations sont d'une part liées à des changements socio-économiques : nous verrons que l'évolution de la composition socio-économique de l'élite locale est particulièrement significative en ce qui concerne le **recrutement** des autorités locales de maintien de l'ordre public. Ces changements socio-économiques sont aussi évidemment à la source de la **diversification des structures** de l'autorité locale : la différenciation qui s'affirme notamment à partir du *Municipal Corporations Act* de 1835 est bien entendu celle des villes (bourgs) et des campagnes. En ce sens, l'évolution des structures du maintien de l'ordre suit de façon générale celle des structures du gouvernement local.

En Irlande, ces variations sont aussi liées à l'existence d'un clivage « ethnique », c'est-à-dire le clivage protestants / catholiques. On peut évoquer à ce sujet la re-localisation (éphémère) des autorités de police en Irlande en 1795 par le Parlement irlandais, à la suite de la remise en question d'une première loi créant la Police de Dublin en 1786, qui avait instauré un contrôle gouvernemental central du maintien de l'ordre public et de la police. Cette restauration du contrôle local (réattribué à la Corporation de la Cité de Dublin) correspond en fait à un désir de protestantisation des autorités de maintien de l'ordre et non pas à une inspiration démocratique, bien que soient évoquées, à cette occasion, les « droits et libertés anglo-saxons » : en effet, la majorité parlementaire irlandaise avait quelques années plus tôt repoussé le projet de loi de Grattan (parlementaire whig), qui proposait un modèle local de police pour Dublin, aux motifs essentiels que ce

projet de loi prévoyait précisément un contrôle local<sup>51</sup>, ce qui fut à l'époque considéré comme potentiellement « très dangereux »<sup>52</sup>, car « cela aurait pu amener la démocratie dans la Cité »<sup>53</sup>; on avait à l'époque critiqué Grattan au motif que « si la démocratie contrôlait la police, qui donc écraserait la sédition grandissante ? »<sup>54</sup>. Grattan, qui, en bon membre de la *Gentry* irlandaise (protestante), était « un réformiste mais pas un démocrate » et « voyait la *Gentry* irlandaise comme un leader naturel du pays »<sup>55</sup>, se récria d'ailleurs sur ce point : « What ! Should it be said that a city is governed by democracy, if the executive power have not the government of it ? »<sup>56</sup>. En fait il semble que la « centralisation » de l'autorité de police accomplie dans la précédente Loi sur la Police de Dublin (1786) par le gouvernement anglais, pouvait surtout faire craindre à la « classe dominante » protestante un début de « laïcisation » du système de maintien de l'ordre et donc du système politique, ceci d'autant plus qu'à cette période s'était développé le remarquable mouvement des *United Irishmen* qui plaidait pour la reconnaissance de droits égaux pour les protestants et les catholiques. De façon significative, en 1787, lors de la discussion de la Loi sur la Police (*Police Act, 1787*), l'opposition whig protestante, bien que critiquant vigoureusement le projet de la nouvelle loi à cause de son caractère « centralisateur » (et donc « autoritaire ») au nom des libertés locales, n'avait jamais pensé à s'opposer au Gouvernement sur la condition prévue que tout policier devait être **protestant**<sup>57</sup> ... En 1792, la Loi de réforme de l'office de *constable*, qui tente de réorganiser cette police sur un mode plus local<sup>58</sup> est dominée par les mêmes errements : « A cause de leur terreur constitutionnelle de la police, leur réticence à la dépense, et leur obstination à exclure les catholiques<sup>59</sup>, les Anglo-Irlandais furent lents à introduire de puissantes forces civiles de maintien de l'ordre »<sup>60</sup>.

Ces exemples montrent le caractère très complexe du développement de l'État britannique (et encore davantage de l'État irlandais).

Un autre trait, peut-être le plus marquant, de l'évolution du système de maintien de l'ordre public jusqu'à l'époque moderne est en fait **la conservation ou**

<sup>51</sup> Par les paroisses.

<sup>52</sup> Discours de M. Marcus Beresford, *Parliamentary Registers*, 13 : 454-457, 24 juin 1793 ; cité par Palmer *op. cit.*, p. 131.

<sup>53</sup> Discours de M. Archdall, cité par Palmer, *ibidem*.

<sup>54</sup> Discours de M. Barrington, cité par Palmer, *ibidem*.

<sup>55</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 96.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 137-138.

<sup>59</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>60</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 138.

la **persistance naturelle des structures de décision et de contrôle locaux**. On remarque en effet que lors de l'apparition de nouvelles institutions ou structures, il est extrêmement rare que celles-ci s'installent en supprimant les anciennes. Elles peuvent se greffer sur celles-ci, ou consister en leur refonte, codification ou systématisation. Elles peuvent aussi (et c'est le cas le plus fréquent), se trouver tout simplement posées à côté des structures déjà existantes, constituant un niveau supplémentaire.

## Sous-section II : Les autorités locales anglaises.

### § 1 : Tendances générales.

La dernière caractéristique générale citée dans le paragraphe précédent annonce la relative **inertie organisationnelle**<sup>61</sup> qui nous paraît être l'un des traits fondamentaux du modèle anglais. A cette caractéristique correspond un autre trait remarquable de l'organisation anglaise : son aspect **irrégulier** ; on entend par là non seulement la diversité dans la nature de la réponse au désordre, mais aussi et surtout le caractère imprévisible et aléatoire de l'**origine** de cette réponse. Il est en effet extrêmement difficile de faire des généralisations en cette matière, tellement tout ce qui concerne cet exercice de l'autorité peut varier à une même époque selon la géographie, et selon les personnalités. Ce problème des personnalités recouvre partiellement ce que les historiens, à la suite des ministres de l'époque, ont désigné sous le nom de caractère « actif » ou « non-actif » des autorités de maintien de l'ordre, et en particulier des juges de paix. Frank Darvall remarque ainsi qu'à l'époque des troubles luddites il existait une myriade d'« officiels » censés détenir des responsabilités locales et donc susceptibles, (de par la *common law* de responsabilité collective) de prendre des initiatives dans ce domaine. Il cite par exemple les « clercs de paix »<sup>62</sup>. Mais, dit-il, « malheureusement, ces « officiels » étaient souvent très inactifs »<sup>63</sup>, en signifiant par là que l'initiative était entièrement à leur discrétion. Selon Munger, qui a étudié la répression des désordres publics par les magistrats dans la période de la révolution industrielle, « le terme de "magistrat actif" était utilisé par le Ministère de l'Intérieur pour désigner les juges de paix relativement fiables dans l'accomplissement de leurs tâches. Techniquement, tout juge nommé à la

---

<sup>61</sup> Voir description du modèle de maintien de l'ordre public britannique. Sur le concept d'« inertie organisationnelle » appliqué aux forces armées, voir Lucien Mandeville, *Un exemple d'inertie organisationnelle : la représentation collective des intérêts des militaires en France*, rapport pour le congrès de la troisième conférence biennale de l'ERGOMAS, Toulouse, 2-5 juillet 1992.

<sup>62</sup> Darvall, *op. cit.*, p. 241-242.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 241.

Commission de la Paix du comté et qui avait prêté serment (tous ne se souciaient pas de le faire) était un magistrat actif »<sup>64</sup>. Stanley Palmer compte en 1800 environ 4000 magistrats *commissioned* (c'est-à-dire chargés de la justice de paix) « dans chaque pays »<sup>65</sup> (c'est-à-dire en Angleterre et en Irlande). Cependant, « parmi ceux-ci, une toute petite proportion seulement pouvait être considérée comme active »<sup>66</sup>. Ainsi, alors que l'on peut, à différentes époques de troubles, repérer des individus non seulement exerçant pleinement leurs responsabilités mais prenant des initiatives (ceci est bien sûr à relier à la définition juridique très ambiguë des responsabilités, laissant la place à toutes sortes d'initiatives diverses et variées), *a contrario* certains responsables se désintéressent complètement de cette activité<sup>67</sup>. Ainsi, « l'efficacité du gouvernement local anglais, particulièrement en regard des tâches extraordinaires telles que la suppression des émeutes populaires, dépendait et variait beaucoup trop en fonction du zèle et de la compétence des individus (*the Individual Local Official*) »<sup>68</sup>. Cette irrégularité était souvent source de conflits (entre les différents prétendants à l'autorité) et donc d'inaction ou d'incohérence.

L'une des explications majeures de cette irrégularité du maintien de l'ordre est bien entendu l'absence de véritable organisation administrative en Angleterre, voire de « gouvernement local », jusqu'au début, voire jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette situation était elle-même fondée sur un tissu socio-économique hétéroclite et à forts particularismes : ainsi, selon Paul Rock, « il est approprié de dépeindre l'Angleterre (de la fin du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles) comme un réseau de groupes fragilement connectés et nécessairement auto-suffisants. C'était une collection de zones isolées les unes des autres par des caractères tels que des dialectes et des intérêts économiques différents. Certaines communautés étaient si isolées que des monnaies locales devaient être mises en circulation lorsque le stock de monnaie centrale s'épuisait. Les problèmes de coordination centrale étaient tels que chaque comté tendait à manifester une autonomie politique importante, autonomie entretenue et jalousement gardée par les élites locales. Les comtés anglais étaient dominés par leurs propres gouvernements miniatures »<sup>69</sup>.

Darvall décrit quant à lui la faiblesse du gouvernement local des villes du début du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment les nouvelles concentrations urbaines industrielles, qui sont les lieux d'explosion des troubles de toute la période de la révolution industrielle (Luddites et autres). Manchester par exemple, « était (jusqu'en 1839) encore un manoir, gouverné par un "magistrat de bourg" (*borough-*

---

<sup>64</sup> Frank Munger, « Measuring repression of popular protest by English Justices of the Peace in the Industrial Revolution », *Historical Methods*, Vol.12, n° 2 (Printemps 1979), note 7, p. 82.

<sup>65</sup> Palmer, *op. cit.* p. 60.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>67</sup> Frank Darvall, *op. cit.* pp. 241-6.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>69</sup> Paul Rock, « Law, Order and Power in late seventeenth and early eighteenth century England », in Stanley Cohen & Andrew Scull, eds, *Social control and the State*, 2<sup>e</sup> ed. Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1985, p. 193.

reeve, l'équivalent du shérif (*shire reeve*) pour les bourgs) nommés par le seigneur du manoir, et des *constables* nommés par les juges de paix du comté»<sup>70</sup>. « Birmingham, Bolton, Stockport, Huddersfield, Halifax, et d'autres centres industriels importants n'étaient que des **expressions géographiques**<sup>71</sup> et n'avaient pas d'existence politique. Non seulement la plupart des gros villages et des petites villes industrielles n'avaient pas d'organisation gouvernementale locale, mais c'était aussi le cas de certaines des plus importantes des villes industrielles, particulièrement dans le nord, où la population avait récemment commencé à s'accroître ; ces villes n'avaient que des systèmes médiévaux de gouvernement basés sur le manoir »<sup>72</sup>. Elles dépendaient donc largement pour le maintien de l'ordre des autorités du comté. Quinault confirme l'importance de l'intervention des magistrats de comté (c'est-à-dire ruraux) dans le maintien de l'ordre dans les bourgs industriels<sup>73</sup>.

A cet égard, le *Municipal Corporations Act* de 1835 marque un tournant : le gouvernement Whig, encouragé par le succès de la réforme électorale et parlementaire, fait voter la création de 178 corporations municipales élues par les contribuables<sup>74</sup> ; la loi s'appliquait à l'origine à 178 bourgs d'Angleterre auxquels les souverains avaient successivement accordé des chartes de gouvernement autonome. Cette loi prévoyait également la possibilité d'octroi de nouvelles chartes selon des règles qu'elle définissait : selon ces règles, des corporations municipales devaient être établies dans les bourgs, et un conseil municipal élu par les contribuables. Progressivement un grand nombre des nouvelles villes industrielles seront ainsi « incorporées ». L'intérêt de cette loi pour ce qui nous concerne était de prévoir l'élection obligatoire au sein de ce conseil d'un certain nombre de conseillers qui devaient former avec le maire (lui-même ayant le statut de juge de paix), un *Watch Committee* (mot à mot Comité de surveillance), chargé de nommer un nombre suffisant de *constables* afin de maintenir la paix ; le *Watch Committee* reçut le pouvoir de nommer et renvoyer les *constables*, et aussi de régler localement en la matière. La loi réaffirmait également le contenu de l'ancienne **convention** selon laquelle le *constable* obéissait aux réquisitions et ordres légaux d'un juge de paix.

Darvall oppose ainsi les villes gouvernées par une corporation élue et les villes sans gouvernement. D'après lui, ce contraste est reflété par le taux de désordre, bien plus élevé, dit-il, dans les dernières. Il stigmatise d'ailleurs à cet égard la magistrature de l'époque, qui était d'une part peu nombreuse et très dispersée,

---

<sup>70</sup> Frank Darvall, *op. cit.* pp. 237.

<sup>71</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>72</sup> Frank Darvall, *op. cit.* pp. 237.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> Sur la procédure, voir Stanley Palmer, *op. cit.*, pp. 398-99. La majorité des petits propriétaires et bien sûr les ouvriers étaient exclus de la liste des « contribuables électeurs ».

notamment dans le nord ; mais surtout et d'autre part selon lui totalement inepte<sup>75</sup>.

Le fait d'être « incorporées » ne signifiait pas cependant nécessairement pour les villes la fin des problèmes de maintien de l'ordre. Certes, les nouvelles autorités pouvaient de cette manière organiser le maintien de l'ordre sous la forme d'une « police de bourg » sur le modèle proposé par la loi (*Borough Police Act 1835*) c'est-à-dire des *constables* nommés et payés par la Corporation. Cependant, les nouvelles autorités se heurtaient souvent aux anciennes, en général pour des raisons de rivalités d'influence locale, fortement aggravées par les rivalités partisans formant l'un des clivages fondamentaux de l'époque<sup>76</sup>, ce qui rendait toute tentative d'organisation problématique : Palmer cite le cas de Bolton qui, au moment des troubles chartistes, avec une population de 51 000 habitants, « était en proie au désarroi le plus total. La ville avait été incorporée en 1838 mais les anciennes autorités contestaient juridiquement la charte d'incorporation, ce qui rendait l'établissement d'une police de bourg problématique. Les nouvelles autorités municipales furent capables de recruter seulement 10 *constables*. Ceux-ci il est vrai coexistaient avec 13 autres *constables* recrutés sous l'empire de l'ancienne autorité, et avec 40 à 60 *constables* recrutés sur le fondement de diverses lois de police locales précédentes (...). La plupart de ces policiers étaient d'ailleurs suspectés d'être des chartistes. Le Maire de Bolton lui-même avait été vu à la tête des processions chartistes »<sup>77</sup>. Le cas de Manchester est lui-aussi très intéressant : les historiens s'accordent sur la faiblesse ancienne de l'autorité locale. L'incorporation de la ville en 1838 permit de créer une force de police mais là encore les rivalités locales empêchèrent longtemps la mise en place d'une police efficace. En mai 1839, en pleins troubles chartistes, le *Major-General* commandant le district militaire du Nord, le célèbre Sir Charles Napier, écrivait au ministre de l'Intérieur que « le magistrat de bourg et le Maire de Manchester, dont l'un est Tory et l'autre Whig sont plus hostiles l'un à l'autre que je ne pourrais le dire, et entre eux il ne peut y avoir d'entente... Ils ne coopèreraient pas, même si Manchester était en flammes... »<sup>78</sup>. Or le gouvernement de l'époque n'avait aucun moyen de forcer les autorités locales à coopérer. La loi sur les Corporations Municipales n'instituait d'ailleurs aucune forme de contrôle central sur l'établissement, la gestion ou la direction de ces nouvelles polices.

D'autre part, et ceci est une caractéristique fondamentale de la problématique du maintien de l'ordre britannique qui a persisté jusqu'à l'époque

---

<sup>75</sup> Ceci est contesté par un certain nombre d'historiens modernes. C'est l'avis notamment de Stanley Palmer, qui cite à son appui la doctrine historique dite « révisionniste » (voir *op. cit.*, notamment p. 622, note 99). Frank Munger déclare quant à lui que « les conclusions péremptoires stigmatisant l'incapacité (Darvall), l'indulgence (Bendix), l'attitude tyrannique (Hammond L. et Barbara S.), ou la conscience de classe et les motivations politiques (Thompson, Sheldon) des juges de paix sont rarement appuyées sur d'autres preuves que des anecdotes relevées dans les archives du ministère de l'intérieur » (*op. cit.*, p. 76).

<sup>76</sup> Voir *infra* « Les juges de paix ».

<sup>77</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 415.

<sup>78</sup> « Napier to SM Philipps », 19 et 25 mai 1839, H.O. 40 / 52 / 470, 485. Cité par Palmer, *op. cit.*, p. 416.

moderne, les nouvelles autorités n'étaient pas forcément favorables à une nouvelle organisation du maintien de l'ordre et de la police **pour des raisons financières**. Il est évident que le recrutement de policiers professionnels et donc **payés** constituait un changement notable par rapport à l'organisation traditionnelle du maintien de l'ordre qui s'était toujours faite sur la base de la coopération bénévole des citoyens locaux. D'où le peu de succès finalement de cette réforme en ce qui concerne la réorganisation de la police<sup>79</sup>. Palmer note ironiquement que « ce que le Gouvernement n'avait pas prévu était que les contribuables municipaux seraient plus intéressés par le maintien de l'équilibre fiscal que par celui de l'ordre public. En cas de crise, on pouvait toujours faire appel à l'armée »<sup>80</sup>. En réponse à ces problèmes, particulièrement aigus dans le contexte du désordre grandissant (émeutes rurales dans le sud de l'Angleterre au début du siècle, puis montée des désordres chartistes) trois lois très controversées de 1839 créèrent trois forces de police centralisées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur respectivement à Birmingham (capitale de l'insurrection chartiste), Manchester et Bolton<sup>81</sup>.

Pour exprimer cette hétérogénéité remarquable et persistante de l'Angleterre, Roland Quinault, un autre historien britannique, fait appel à l'écrivain George Eliot, originaire du Warwickshire, qui décrivait ainsi les contrastes de cette région au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle : « Dans ces districts des Midlands, le voyageur passait très rapidement d'un aspect de la vie anglaise à un autre : après avoir baissé les yeux devant un village crasseux de poussière de charbon, recouvert par le bruit des métiers à tisser, il pouvait longer une paroisse des champs, bordée de haies et de chemins aux profondes ornières ! Après le cahin-caha de la diligence sur les pavés d'une ville industrielle, et les images des émeutes et des meetings syndicaux, il ne fallait que dix minutes pour tomber dans une région rurale, où le voisinage de la ville n'était ressenti que comme un proche marché pour la vente du maïs, du fromage et du foin, ainsi qu'un lieu dans lequel on avait l'habitude d'entendre des hommes pourvus d'un considérable compte en banque dire qu'ils "ne se mêlaient jamais eux-mêmes de politique"... il était facile pour le voyageur de comprendre que les cœurs respectifs de la ville et la campagne ne battaient pas à l'unisson »<sup>82</sup>.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'évolution de la structure de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public reflète en Angleterre (et en Écosse) celle de la structure du pouvoir local, c'est-à-dire celui du comté, puis aussi du bourg ou « corporation » avec l'évolution de la structure locale urbaine. Cette structuration

---

<sup>79</sup> Pour plus de détails, voir Palmer, *op. cit.*, pp. 396-402.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 400.

<sup>81</sup> Voir *infra* « la conception centralisatrice de l'autorité ».

<sup>82</sup> George Eliot, *Felix Holt, the Radical*, London, 1866 (Everyman Editions, 1967, pp. 4-5); cité par Roland Quinault, in « The Warwickshire County Magistracy and Public Order 1830-1870 », in J Stevenson & R Quinault, *Popular Protest and Public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen & Unwin, London, 1974, p. 185.

disparate résulte à la fois de la forte influence en matière de gouvernement et d'administration de la philosophie juridique libérale -qui favorise la liberté d'organisation- ainsi que de la réalité des rapports de force politiques et sociaux.

## § 2 : Le cas de Londres jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle : les aberrations du localisme.

Avec le temps le localisme touchait à l'absurdité, notamment dans les villes, et surtout Londres, dans laquelle les strates accumulées des responsabilités, pouvoirs, zones d'influence, avaient fini par créer une situation que nous qualifierions aujourd'hui de kafkaïenne : en ce qui concerne la situation au XVII<sup>e</sup> siècle par exemple, Paul Rock<sup>83</sup> écrit ainsi que « la police, l'administration et la juridiction de Londres étaient éclatées et stratifiées d'une manière extraordinairement complexe. Les différentes parties qui avaient fini par former la grande métropole avaient gardé la plupart de leurs institutions originaires de contrôle, et il en résultait un tout bourré d'anomalies et de conflits. Londres était gouvernée par un certain nombre d'autorités distinctes et autonomes, qui "avaient peu de rapports entre elles, et qui, de leur point de vue, gouvernaient des royaumes séparés"<sup>84</sup>. Les cours de bourg, les cours de manoirs, les cours des magistrats, les cours des compagnies de la Cité, les cours des shérifs et les cours des conseillers municipaux<sup>85</sup>, se faisaient toutes concurrence. Des polices séparées patrouillaient leurs différents secteurs et limites. Des bedeaux, des archers, des Constables, le guet, les shérifs, les milices, les maréchaux de la Cité, les assistants des magistrats et les messagers du Roi, toutes ces institutions tentaient de faire régner quelque bon ordre, mais leurs efforts n'étaient pas coordonnés. Leur travail manquait d'une direction centralisée ou même seulement d'une claire répartition des tâches »<sup>86</sup>.

La situation que décrit Palmer en 1780 est similaire : la multiplicité des juridictions et des centres de décision (ou d'indécision) est reflétée par le système de maintien de l'ordre et de police : « Métropole tentaculaire de plus de 800 000 habitants, Londres était la plus grande ville d'Europe. Alors que Paris (600 000 habitants) était administrativement unifié et bien policé, Londres était une agglomération lâche de petites juridictions politiques indépendantes. L'unité de base du gouvernement était, dans cette ville très morcelée, la paroisse. On en comptait environ 200. La plupart des paroisses étaient "ouvertes", c'est-à-dire administrée par les contribuables ; environ un quart d'entre elles étaient

---

<sup>83</sup> Paul Rock, « Law, Order, and Power in late seventeenth and early eighteenth century England », in Stanley Cohen & Andrew Scull, eds, *Social control and the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1983, p. 193.

<sup>84</sup> Paul Rock, cite ici G. Howson, *Thief-taker general*, Hutchinson, London, 1970, p. 25 ; in Paul Rock, *op. cit.*, p. 208.

<sup>85</sup> Notre traduction des *Aldermanic Courts*.

<sup>86</sup> Paul Rock, *op. cit.*, p. 208.

"fermées", ou "sélectives", gouvernées par un plus petit groupe d'hommes, habituellement les "principaux habitants". Les autorités de la paroisse avaient pour charge le pavement, l'éclairage, et le nettoyage des rues, ainsi que l'aide aux pauvres, et enfin l'entretien du guet et le maintien de la paix »<sup>87</sup>.

La même multiplicité de juridictions était aussi visible dans la police de la métropole. Palmer estime en effet qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle Londres comptait entre 3000 et 4000 *constables* et *watchmen* (gens du guet), divisés inégalement en police de nuit et de jour. Selon Patrick Colquhoun, un observateur célèbre de la réalité policière de l'époque et ardent réformiste en la matière, le guet de Londres, (sans compter la *City of London*) était « administré par pas moins de 70 *Trusts*, et règlementé par environ le double d'arrêtés ou règlements locaux... sous l'autorité desquels les directeurs, gardiens, gouverneurs, trusts et autres assemblées paroissiales<sup>88</sup> ... agissaient, chacun s'occupant de son *Ward* (circonscription), son *Hamlet* (hameau), sa *Liberty* (circonscription franche), ou son *Precinct* (arrondissement) »<sup>89</sup>. « Cette extrême fragmentation inhérente au système rendait toute coordination des forces de *constables* et de *watchmen* impossible, de même que tout passage de l'information »<sup>90</sup>. Palmer décrit aussi l'indépendance jalousement gardée de la *City* de Londres, qui persiste encore aujourd'hui, notamment en matière de police. De plus, à l'intérieur même de la *City of London* comme à l'intérieur de la *City of Westminster* (la ville de Londres), le localisme était très puissant. En ce qui concerne la *City of London*, la *Corporation* entretenait « environ 23 guetteurs de jour et 16 veilleurs de nuit, commandés par 6 maréchaux. Tous les autres, 400 guetteurs de jour et 800 veilleurs de nuit, étaient contrôlés par les 26 *Wards* qui regroupaient eux-mêmes les 169 *Precincts* de la Cité. Et chacun des *Wards* entretenait une police de jour et de nuit opérant à l'intérieur de sa propre et minuscule juridiction »<sup>91</sup>. Les rapports entre le maintien de l'ordre, la police, et les tensions et rivalités politiques locales, sont évidents. Palmer rappelle que « le *policing* de la *City of London*, la *reductio ad absurdum* de l'argument pour le contrôle local, avait une forte dimension politique. Contrairement à Westminster qui était aristocratiquement gouvernée, la *City of London* était une démocratie de contribuables, une petite Suisse de 15 000 électeurs libres »<sup>92</sup>.

Cette situation très particulière en Angleterre explique que la Cité de Londres ait longtemps résisté à toute réforme gouvernementale de sa police, pour deux raisons essentielles : le refus tout d'abord de l'extension des prérogatives exécutives du Gouvernement et de la Couronne, considérée comme une atteinte

---

<sup>87</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 76.

<sup>88</sup> *Vestries*.

<sup>89</sup> Patrick Colquhoun, *A treatise on the Police of the Metropolis*, (5<sup>th</sup> ed.), H Fry, London, 1797, p. 213.

<sup>90</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 77.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

aux « libertés locales » ; mais aussi le refus de se laisser réformer par un Parlement qui lui-même résistait à la Réforme (c'est-à-dire à la démocratisation). Ce n'est précisément que pendant le mouvement de la Réforme que la *City* accepta d'abandonner le vieux système de police, tout en veillant à ce que la police de la *City* demeure séparée du reste de la « nouvelle police » de Londres, qui passa en 1829 sous le contrôle du Ministère de l'Intérieur. Cette séparation demeure toujours aussi vraie aujourd'hui.

### **Sous-section III : Les autorités de maintien de l'ordre en Irlande à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.**

Un rapide examen de la situation en Irlande y montre les tensions spécifiques qui rendent problématique la mise en œuvre du modèle local d'inspiration anglaise. Cette analyse est encore pertinente aujourd'hui, à travers les difficultés irréductibles que pose en Irlande du Nord la conception communautaire du réel politique et sa traduction dans le système de maintien de l'ordre dans un espace politique fondamentalement divisé selon un critère ethno-religieux.

Selon Stanley Palmer<sup>93</sup>, le *policing* de l'Irlande au milieu du siècle était dominé par deux tendances :

- l'une, que l'on peut considérer comme spécifique, en tous cas particulièrement marquée en Irlande, consistait en un effort soutenu de « protestantisation » ; les protestants demeuraient méfiants malgré la victoire de la Boyne<sup>94</sup> et la nette inclination du pouvoir anglais en faveur des protestants après la « Glorieuse Révolution » protestante de 1688. La politique de « catholicisation » de Jacques II et Tyrconnell avait en effet, après la restauration de la monarchie en 1661 (à la suite de l'épisode cromwellien) produit des fruits en Irlande, notamment dans la magistrature et surtout dans l'armée : selon l'historien irlandais Roy Foster, « l'armée en Irlande, totalement protestante sous Ormond<sup>95</sup>, devint le fer de lance de la politique de catholicisation. On donna à cette politique une justification historique : ceux qui avaient servi le *Commonwealth*<sup>96</sup> devaient

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>94</sup> La Bataille de la Boyne marque la victoire des Protestants de Guillaume d'Orange contre les Catholiques de Jacques II. Ce dernier, déchu du trône d'Angleterre, avait rallié une armée catholique en Irlande dans l'espoir de reconquérir son trône. Il fut battu, ainsi que ses alliés français, en juillet 1690, lors d'une bataille le long de la rivière Boyne, près de Drogheda. La Bataille de la Boyne occupe aujourd'hui une place fondamentale dans la mythologie des Protestants de l'Ulster, et peut à notre sens être considérée comme faisant partie du « mythe fondateur » de cette communauté.

<sup>95</sup> Vice-roi d'Irlande de 1662 à 1669 et de 1677 à 1685.

<sup>96</sup> Désignation par Cromwell de l'espace politique, unifié par la conquête, réunissant l'Angleterre, le Pays de Galles, et l'Écosse sous le régime « républicain » du Protectorat, évidemment protestant.

faire l'objet d'"enquêtes", ce qui favorisa une purge remarquablement rapide »<sup>97</sup>. La magistrature et l'armée furent donc ainsi ouvertement « catholicisées » pendant la période de la restauration. Il en fut de même du gouvernement local, « le troisième bastion principal de l'influence protestante. Certaines corporations étaient même prêtes à expérimenter le partage équitable du pouvoir en nommant un bailli catholique pour un bailli protestant »<sup>98</sup>. Une loi de 1715 remédia aux craintes protestantes en excluant définitivement tous les « papistes » des offices.

- l'autre tendance, comparable à celle de l'évolution de la structure de maintien de l'ordre anglaise, était le phénomène du « transfert du contrôle des *high* et *petty constables* par les individus notables locaux et les anciennes institutions féodales vers les autorités du comté, les *grand juries* et les juges de paix »<sup>99</sup>. Une loi de 1749, analogue à la loi anglaise de 1662, autorisait les juges de paix à nommer autant de *constables* qu'ils jugeaient nécessaires, comme ils avaient déjà le pouvoir de nommer les veilleurs de nuit de la paroisse. On s'était en effet rendu compte que l'ancien système (médiéval) de nomination des *constables* ne fonctionnait plus bien dans le sens où les nominations étaient devenues irrégulières.

Le cas de Dublin est aussi extrêmement intéressant à examiner. Selon Palmer, « le Dublin de l'époque georgienne était "la deuxième cité de l'empire britannique", et la septième en taille en Europe. La ville de 65 000 habitants au tournant du siècle était devenue une cité de 150 000 habitants en 1780. Dublin était la cité la plus grande des Iles britanniques après les deux autres capitales, Londres et Edimbourg. Dublin en 1780 était plus de deux fois plus grande que Birmingham, Manchester ou Liverpool. L'importance de la capitale irlandaise ne s'appuyait pas sur l'industrie, la finance, ni même le commerce, mais plutôt du fait de sa position au centre du gouvernement et de la société de l'île »<sup>100</sup>. Ce qu'il est intéressant de noter est que bien que la population de Dublin fût aux trois-quarts catholique, « le gouvernement de la Cité était dans les mains de la Corporation Protestante de Dublin »<sup>101</sup> qui, comme son nom l'indique, était exclusivement protestante. Selon Palmer, « comme sa sœur londonienne, la *Corporation* consistait en un *Lord Mayor*, un conseil municipal (conseil des *Aldermen*), et un *Common Council*. Le Maire était élu tous les ans au sein des *Aldermen*. Ceux-ci, qui faisaient aussi office de magistrats du comté, étaient élus à vie par les "pairs du shérif" (*sheriff's peers*), groupe constitué par les anciens shérifs de la Cité (...). Depuis

---

<sup>97</sup> Roy Foster, *Modern Ireland 1600-1972*, Penguin Books (2<sup>nd</sup> ed.), Harmondsworth, 1989, p. 140.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 79.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 80.

1672, *Dublin Castle* possédait un veto sur les nominations à l'office très important de shérif »<sup>102</sup>. A partir de 1778, la Corporation de Dublin domina le système de guet<sup>103</sup>, qui formait l'essentiel de la police de Dublin, comme d'ailleurs l'essentiel de la police de la Grande-Bretagne. Une loi de 1778 donnait aux *constables* et aux gens du guet (*Watchmen*) de Dublin le pouvoir « d'appréhender, arrêter, et emprisonner tous voleurs, émeutiers, personnes ivres et désordonnées, et tous autres coupables d'atteinte à la paix publique... qu'ils trouveraient dans leur circonscription, ou qu'ils pourraient poursuivre dans toute autre circonscription »<sup>104</sup>.

Finalement, Palmer conclut, à propos de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à Dublin, à une atomisation des forces de police, et aussi de l'autorité locale en la matière, ainsi qu'à leur piètre efficacité. Cet aspect fortement éclaté rappelle celui de Londres à la même époque, bien que l'on sente à Dublin une évolution certaine vers la centralisation. En effet, « sur le plan de l'organisation et du contrôle, Dublin était en avance sur la métropole anglaise, ainsi que sur la Cité de Londres. Alors que la police de la Cité de Londres se divisait en 26 circonscriptions différentes, Dublin n'en comprenait que 6, pour une superficie pourtant plus vaste. De plus, alors que la Corporation de la Cité de Londres avait échoué dans le contrôle du système de guet, celle de Dublin le contrôlait en grande partie »<sup>105</sup>. Ces nuances mises à part, selon lui, « les Dublinois, ou plutôt les Dublinois protestants, contrôlaient encore, comme les Londoniens, la police de leur cité »<sup>106</sup>.

Palmer peut ainsi tirer une conclusion qui peut paraître surprenante à ceux qui ont toujours considéré l'Irlande comme un « cas à part » dans l'évolution du Royaume-Uni. On constate en effet un *pattern* global similaire de l'autorité civile en Angleterre et en Irlande en 1780 : « de nombreux petits groupes de *constables* et de gens du guet, localement contrôlés, faisaient leur possible pour maintenir la paix »<sup>107</sup>. La divergence allait se manifester plus tard, car « au cours des soixante-dix années suivantes, des changements révolutionnaires allaient bouleverser des systèmes de maintien de l'ordre qui étaient demeurés relativement inchangés pendant des siècles »<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Pour plus de détails, voir Palmer, *op. cit.*, pp. 80-81.

<sup>104</sup> Cité par Palmer, *op. cit.*, p. 81

<sup>105</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 81.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>108</sup> *Ibidem*.



## **Chapitre troisième :**

**L'importance historique  
de l'autorité locale traditionnelle  
en matière de maintien de l'ordre public.**

La philosophie anglaise libérale du maintien de l'ordre après la guerre civile s'exprime parfaitement dans les théories de Locke, le théoricien politique le plus influent de son époque. Celui-ci écrit ainsi, dans le *Traité du gouvernement civil* (les deux traités du gouvernement civil paraissent en 1690), que « quoique tout homme entré en société ait abandonné le pouvoir qu'il avait de punir lui-même les infractions aux lois de la nature en application de son propre jugement privé, il faut remarquer néanmoins qu'en remettant à la société ce droit qu'il avait de juger les offenses (...) il a en même temps donné le droit à la société d'employer sa force à lui pour l'exécution des jugements chaque fois qu'elle en aurait besoin, car ces jugements sont en fait ses propres jugements, qu'ils soient faits par lui ou par ses représentants »<sup>1</sup>.

Selon Max Beloff, « cette conception positive des devoirs du citoyen »<sup>2</sup>, présentée par Locke, « avait son équivalent juridique »<sup>3</sup>. En effet, à cette époque, « chaque citoyen avait une responsabilité personnelle d'aider au maintien de la paix publique, et encourait des peines s'il négligeait son devoir. Les pouvoirs et responsabilités spéciaux détenus dans ce domaine par le juge de paix, le *Sheriff* et les *constables* reposaient en dernière analyse sur ce principe fondamental de *common law* »<sup>4</sup>.

Pour ce qui est de la prévention des atteintes mineures à la paix publique, l'officier immédiatement responsable était le *constable*, officier du village. Les *Chief Constables*, officiers des *hundreds*, étaient responsables du *hue and cry*, vieille institution saxonne encore en usage, de même que de la mise sur pied et supervision de la garde de nuit (*Night Watch*) et du guet (*Watch and Ward*) vieilles institutions de police créées par l'ordonnance de Winchester qui constituèrent jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle le seul système de police anglais. Mais ces officiers de « police locale » et les amateurs bénévoles qui les aidaient n'étaient pas censés, nous dit Beloff, répondre aux émeutes sérieuses et de grande ampleur<sup>5</sup>. Nippel note de même en ce qui concerne le XVIII<sup>e</sup> siècle que ce qu'il appelle « the regular forces of order » (tout en s'étonnant lui-même de leur donner ce titre...), c'est-à-dire en fait les citoyens réquisitionnés en cas d'émeutes et ce qui tenait lieu de police, « n'étaient pas en général adaptés aux émeutes de taille importante (...) »<sup>6</sup>. Selon lui la raison n'en était pas seulement

---

<sup>1</sup> John Locke, *Two treatises of Government*, édition de 1764, pp. 270-71.

<sup>2</sup> Max Beloff, *Popular Disturbances and Public Order 1660-1714*, Frank Cass & Co., London, 1963, p. 129.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 133

<sup>6</sup> W Nippel, « Reading the Riot Act : the Discourse of Law-Enforcement in 18th Century England », *History and Anthropology*, 1985, Vol. 1, p. 405.

leur faiblesse numérique mais aussi le fait qu'ils n'étaient pas censés « avoir l'autorité pour se charger du devoir spécial de contrôle des émeutes »<sup>7</sup>.

Les récits d'un certain nombre des émeutes très fréquentes de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle montrent selon Beloff<sup>8</sup> avec quelle rapidité les « ordinary forces of the Law » pouvaient d'ailleurs perdre le contrôle des événements, aussi bien dans les petites villes de province (Worcester 1693, Kendal 1696 et Coventry 1705), que dans la capitale (émeutes des tisserands en 1697 et émeutes de Sacheverell).

Face aux désordres importants, il était essentiel de disposer de la **force armée**. Or, de tous temps, la responsabilité de l'usage de cette force pour le maintien de l'ordre intérieur a incombé aux « autorités » du *shire*, puis du comté. On peut avancer que cet état de choses est sans doute à l'origine très fortement lié au format de l'armée qui est celui de la milice. Jusqu'en 1661, date de la création de l'armée « permanente » (c'est-à-dire l'armée « professionnelle », de métier) la « force armée » signifie donc la milice du comté.

L'utilisation de la force armée était cependant également fondée en droit sur cette « responsabilité » de tous les citoyens : Sidney et Béatrice Webb expliquent ainsi que « c'était sur le comté lui-même, non sur ses officiers individuellement, que reposait l'obligation immémoriale de fournir une force armée, soit sous la forme du *posse comitatus*, afin de supprimer toute atteinte à la paix publique, ou sous la forme de l'antique milice pour contribuer à la défense de la nation »<sup>9</sup>. Cependant, le réalisme oblige à ajouter avec Max Beloff que « le comté ne pouvait pas agir, si ce n'est à travers ses autorités et l'on n'a pas besoin d'une grande science de l'administration anglaise (...) pour réaliser que cette responsabilité du comté impliquait l'action des juges de paix »<sup>10</sup>.

Ceux-ci vont en effet dominer, pratiquement dès leur création, la structure de l'autorité locale en matière de maintien de l'ordre public, malgré la présence d'un certain nombre d'autres personnages, survivances d'une époque plus ancienne. Le pouvoir de la magistrature locale en tant qu'expression légitime et donc privilégiée du mode de gouvernement anglais traditionnel fut théorisé au XVIII<sup>e</sup> siècle par ce que certains désignent du nom de « jurisprudence blackstonienne »<sup>11</sup>, en entendant par là une sorte de doctrine élaborée à partir des principes développés par Sir William Blackstone dans ses fameux *Commentaires sur les lois de l'Angleterre*, publiés entre 1765 et 1769<sup>12</sup>. Les théories blackstoniennes dominèrent largement le corps judiciaire provincial au moins jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. La conception de l'autorité qui s'en dégage doit être replacée dans le cadre de la spécificité du

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Max Beloff, *op. cit.*, p. 135.

<sup>9</sup> Sidney et Beatrice Webb, *English local government from the Revolution to the Municipal Corporations Act : the Parish & the County*, Longmans, London, 1906, p. 305.

<sup>10</sup> Beloff, *op. cit.*, p. 134.

<sup>11</sup> Vogler, *op. cit.*, p. 14.

<sup>12</sup> Sir William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 4 volumes, Thomas Tegg, London, 1830.

système juridique britannique, qui est celui, soutenait Blackstone, de la *common law*. Celui-ci procéda à une véritable théorisation de ce système en tant qu'expression privilégiée du « contrat social » anglais. Le système de la *common law* anglaise et de son administration par la magistrature locale était ainsi analysé comme la manifestation spécifiquement anglaise de l'affirmation et de la préservation de la liberté politique et de l'équilibre des pouvoirs<sup>13</sup>.

La structure locale et essentiellement judiciaire de l'autorité de maintien de l'ordre persista en Angleterre jusqu'à l'abolition en 1895 du pouvoir de réquisition de l'Armée par les Magistrats en cas d'émeutes. Une nouvelle « autorité civile » locale émergea alors dans le maintien de l'ordre : le *Chief Constable*, chef de la police locale. Cette autorité importante sera longuement examinée dans les développements suivants. Quant au *constable*<sup>14</sup>, il semble que dès la fin de la période normande, il ait cessé d'être une autorité. Les modifications dans le statut des autorités de maintien de l'ordre se sont faites de manière plus ou moins sensible, plus ou moins lente, avec de grandes variations selon les localités (et certainement les personnalités). Le système local anglais a été dans l'ensemble allergique à toute « révolution ».

Après une description sommaire de l'évolution globale de la structure de l'autorité et l'évocation des autorités non-judiciaires, nous nous intéresserons plus particulièrement aux juges de paix.

### Encadré 3 : L'évolution de la fonction de *constable*.

L'*Office of constable* est très ancien : le titre même de *constable* remonte à l'époque normande, et l'origine de la fonction est pour certains à dater de l'époque anglo-saxonne. L'*Office of constable* a cependant subi depuis sa création de nombreuses variations.

A la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, le *constable* « est reconnu par la Couronne comme ayant une responsabilité particulière pour le maintien de l'ordre » (Marie-Henriette Forget, *Présentation de la police anglaise, op. cit.*). L'expression de « maintien de l'ordre » est ici à prendre dans ce que nous avons analysé comme sa « conception extensive ».

Le *constable* possède à l'époque le « titre de représentant et d'agent exécutif de la Paroisse » (*ibidem*) car il est élu par celle-ci dans la « Cour du Manoir » qui remplace progressivement la « Cour du Shérif » avec le passage à la féodalité. Le maintien de l'ordre (au sens général) ne se fait plus dans le cadre des *tithings* surveillés par le Shérif, mais dans le cadre du Manoir féodal. Cela correspondrait à un raffermissement de l'autorité locale décentralisée par rapport à l'emprise royale centralisatrice des Normands.

Deux siècles plus tard, le *constable* n'est pratiquement plus rien ; nous voulons dire par là qu'il ne possède plus aucune autorité. Le vide laissé par le *tithingman* est comblé par les juges de paix, ainsi que par l'office de shérif. Les *constables* deviennent essentiellement les assistants des juges de paix ; ils sont d'ailleurs nommés par eux.

<sup>13</sup> Voir Blackstone, *op. cit.*, vol. 4.

<sup>14</sup> Voir l'encadré « L'évolution de la fonction de Constable »

La description que fait Clive Emsley du *constable* au début du XVIII<sup>e</sup> siècle témoigne non seulement de la dégradation d'un office qui « à l'origine était un honneur » (*Policing and its context, op. cit.* p. 24), mais aussi d'une diversité extraordinaire des situations selon les localités. Il note par exemple que « la durée dans l'emploi pouvait aller d'un an à la vie entière, cela dépendait de la pratique locale. La nomination était généralement obligatoire et le travail non rémunéré, quoique l'on puisse réclamer quelques défrayements » (*ibidem*).

On distingue dès le Moyen-Age le « haut *constable* » (*high constable*) et le « petit *constable* » (*petty constable*), son subordonné. La condition du « petit *constable* » a été abondamment dépeinte par les « historiens » du XVIII<sup>e</sup> siècle, sous des couleurs très noires d'ailleurs (que certains estiment aujourd'hui n'être peut-être pas toujours très réalistes). Clive Emsley cite par exemple un passage célèbre de Daniel Defoe (écrivain et polémiste anglais bien connu de cette époque), qui déclarait au sujet de l'office de « petit *constable* » qu'il constituait « une charge d'une dureté insupportable ; elle prend une telle proportion du temps d'un homme que ses propres affaires s'en trouvent fréquemment totalement négligées, trop souvent, pour sa perte. Or, on ne trouve ni profit ni plaisir à cette activité » (Daniel Defoe, cité par Clive Emsley (*op. cit.* p. 24).

Une autre analyse célèbre et très critique des caractéristiques de ces anciens « officiers de paix » est celle de Shakespeare dans *Beaucoup de bruit pour rien*, pièce dans laquelle, à travers les personnages de Dogbeny et Verges, il peignit une satire du *constable* et des veilleurs de nuit au XVI<sup>e</sup> siècle, qui étaient, selon lui, « au mieux des imbéciles analphabètes » (William Shakespeare, *Much Ado about Nothing*, Acte III, scène III).

Des historiens ont plus récemment donné une image plus favorable de ces personnages. D'après eux, « les *constables* de paroisse provenaient des classes inférieures mais n'étaient pas des pauvres. Beaucoup étaient sobres, travailleurs, souvent éduqués, voire honnêtes. Il apparaîtrait que le système ait fonctionné de meilleure manière que ce que l'on croyait » (Palmer, *op. cit.* p. 741)\*. Il faut semble-t-il tenir compte à ce sujet de la grande variété de situations qui a caractérisé la Grande-Bretagne aux diverses époques de son histoire, dans le domaine du maintien de l'ordre et de la police comme dans bien d'autres, nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion de le constater. Clive Emsley remarque ainsi qu'« on aurait tort de croire le *constable* de paroisse toujours réfractaire et écrasé par ses charges. Certains pouvaient avoir désiré cet office, ou s'être mis à la tâche de façon déterminée après leur nomination » (Clive Emsley, *op. cit.* p. 24).

Il semble que cette situation des *constables* de paroisse ait peu changé au cours du XVIII<sup>e</sup> et du XIX<sup>e</sup> siècles. Nous avons déjà eu l'occasion, à propos de la description de la situation de la magistrature et des autorités de maintien de l'ordre dans les villes à la fin du XVIII<sup>e</sup> et au début du XIX<sup>e</sup> (notamment pendant les troubles luddites et chartistes), de noter à la fois la faiblesse numérique de ces polices paroissiales et leur diversité selon les localités.

\*Voir aussi Clive Emsley, *Policing and its context, op. cit.* ; Joan Kent, « The English Village Constable 1580-1642 the nature and dilemmas of the office », *Journal of British Studies*, vol. 20, n<sup>o</sup> 2 (1981), pp. 26-49; Keith Wrightson, « Two concepts of order Justices, Constables, and Jurymen in seventeenth century England », in John Brewer and John Styles, *An Ungovernable People the English and their Law in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, Hutchinson, London, 1984.



**Section I :**

**Les autorités non-judiciaires.**

## Sous-section I : Le Shérif.

C'est l'autorité la plus ancienne, puisqu'elle remonte, nous l'avons vu, aux temps anglo-saxons. On dispose de peu de documents (à notre connaissance) sur cette institution pourtant très présente au cours de l'évolution historique du maintien de l'ordre public. Ses pouvoirs essentiels en matière de maintien de l'ordre, réaffirmés par une loi de Richard II<sup>15</sup>, étaient celui de lever le *posse comitatus* ainsi que de réquisitionner les *constables* et toutes forces locales. Selon Beloff, il semble qu'ils aient eu aussi le pouvoir de faire intervenir l'armée, ce qui n'est pas clair<sup>16</sup>.

Il semble que la période élizabéthaine soit celle du début de la dégradation de l'office de shérif<sup>17</sup>, bien que là encore, on doit rester assez prudent. La croissance des pouvoirs du juge de paix et aussi la création des *Lord-Lieutenants* firent en effet perdre au shérif de son importance en tant qu'autorité locale.

En ce qui concerne l'évolution de ses pouvoirs de maintien de l'ordre, les sources historiques sont vagues. Certains historiens affirment que dès le XVII<sup>e</sup> siècle, les fonctions du shérif sont purement honorifiques<sup>18</sup>. On le voit cependant encore, à l'époque de troubles autour des problèmes de recrutement de la *New model Army* de Cromwell, rassembler et diriger les forces de l'ordre pour le maintien de l'ordre : en 1646, dans le Dorset, le shérif « envoya promptement une réquisition pour des troupes (...) afin de restaurer l'ordre »<sup>19</sup>. Sidney et Béatrice Webb affirment quant à eux que c'est avant la fin du XVII<sup>e</sup> siècle (1688) que le shérif « cessa d'être employé en pratique pour le maintien de la paix du comté »<sup>20</sup>, totalement remplacé en cela par le juge de paix.

Il semble que l'intervention des shérifs dans les désordres publics puisse être repérée jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, que cela soit de leur propre autorité ou incités par le *Privy council* (conseil du roi) : l'historien Max Beloff, en contradiction avec les Webb, note que « en au moins une occasion depuis 1688, c'est au shérif autant qu'aux juges du comté que les instructions du Conseil pour supprimer une émeute avaient été transmis, celle de l'émeute de Coventry en 1689. Après la date mentionnée par les Webb, il y a encore toute la série d'instructions du Conseil au sujet des émeutes dans le pays de Fen en 1699 et

---

<sup>15</sup> Max Beloff, *op. cit.*, p. 138.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>17</sup> Alan G R Smith, *op. cit.*, p. 134.

<sup>18</sup> Max Beloff, *op. cit.*, p. 138.

<sup>19</sup> David Underdown, *Revel, Riot, and Rebellion : popular politics and culture in England 1603-1660*, Clarendon Press, Oxford, 1985, p. 223.

<sup>20</sup> Sidney and Beatrice Webb, *op. cit.*

1701. La lettre de janvier 1699 au shérif et aux juges de paix du Lincolnshire leur ordonne en particulier d'appliquer le texte promulgué par Henri IV (loi 13, chapitre 7), qui leur enjoint dans un tel cas de "prendre le pouvoir du comté" (...). En mars, des lettres dans le même esprit furent adressées aux shérifs et justices de Norfolk, du Cambridgeshire, Huntingdonshire, et Northamptonshire, ainsi qu'aux baillis et justices de l'île d'Ely. En mai 1701, quand le Lincolnshire se trouva à nouveau troublé, les shérifs et juges eurent ordre d'intervenir »<sup>21</sup>. Selon Beloff, cette situation s'expliquerait par le fait qu'à l'époque le *posse comitatus* était encore considéré comme la force sur laquelle reposait de façon primordiale la responsabilité de la préservation de la paix publique. Or le shérif est l'autorité la plus anciennement associée à la mise en action du *posse*, comme nous l'avons vu plus haut.

L'institution du Shérif existe toujours à notre connaissance en 1797, et il en est de même de ses pouvoirs de *common law* : en effet, on peut citer l'exemple du shérif du Dorset de l'époque, qui prit le modèle du *posse comitatus* « pour l'organisation des forces du comté », rapporte Radzinowicz (l'Angleterre se préparait alors à une invasion révolutionnaire française). De son côté, l'historien Frank Darvall confirme à la fois la dégradation coutumière de l'office du shérif en matière de maintien de l'ordre, et la persistance de son activité dans ce domaine selon les lieux et les personnalités. Il cite par exemple le cas du shérif du Nottinghamshire qui, en 1811 - au début des troubles Luddites<sup>22</sup> - « joua un grand rôle dans la suppression du Luddisme (...). Il rassembla la milice locale au début de novembre ; il se mit à leur tête. Il fit tout pour rassembler en ses mains tous les leviers de l'autorité, à tel point que le Duc de Newcastle (le Lord-Lieutenant) se plaignit de ne pas être informé d'opérations qui relevaient en fait de sa compétence »<sup>23</sup>. Darvall précise cependant que « ce fut le seul exemple de conflit entre Shérif et Lord-Lieutenant et en fait le seul exemple d'une telle activité de la part d'un Shérif » (pendant la période luddite)<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Max Beloff, *op. cit.*, p. 139.

<sup>22</sup> Les « émeutes luddites » ont agité l'Angleterre de la Régence essentiellement de 1811 à 1817, par vagues plus ou moins importantes (la plus importante en 1811-12). Ces émeutes, se situant dans les régions industrielles du nord de l'Angleterre, se manifestèrent essentiellement par le bris de machines : cette forme de protestation a été analysée, notamment par Thompson et Rudé, comme un moyen de faire pression sur les employeurs, mais aussi comme dirigée contre l'usage des machines en tant que tel (voir à ce sujet George Rudé *The Crowd in History*, (2<sup>nd</sup> ed) Lawrence & Wishart, London, 1984, particulièrement chapitre 5 « Luddism », pp. 79-2, Edward P. Thompson, *The making of the English working-class*, Victor Gollancz, London, 1963, et Frank Darvall, *Popular disturbances and Public Order in Regency England*, Oxford University Press, London, 1934. Rudé affirme qu'au plus fort des troubles luddites, « on décomptait plus de 12 000 soldats déployés dans les districts luddites entre Leicester et York » (*op. cit.* p.79). Il souligne également que les émeutes luddites « se révélèrent particulièrement destructrices et mobilisèrent un contingent militaire plus important que celui que Wellington avait emmené avec lui lors de sa première expédition au Portugal en 1808 » (Rudé *op. cit.*p.79). Le nom de « luddites » est censé avoir dérivé du nom de Ned Ludlam, un apprenti du textile qui, lors d'une réprimande, s'emporta et cassa le matériel avec un marteau (F. Darvall, *op. cit.*, pp. 1-2).

<sup>23</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, p. 232-3.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

On retrouve aussi le shérif (1813) dans les *Highlands* (Écosse), face à des émeutes de type assez fréquent, entraînées par la nomination de pasteurs impopulaires. En 1813, devant la situation qui s'envenimait, « le Shérif Cranstoun fit appel à 150 hommes de la milice de Norfolk »<sup>25</sup>. Cette persistance en Écosse peut s'expliquer par la résistance obstinée dont ont fait preuve les Écossais vis-à-vis de l'introduction des juges de paix<sup>26</sup>. Par une loi de 1617, Jacques VI, le premier souverain écossais à monter sur le trône d'Angleterre, inaugurant par là-même une « union personnelle » des deux pays, introduisit en Écosse la fonction anglaise de juge de paix, ainsi d'ailleurs que celle du *constable* censé aider les juges dans leur fonction de maintien de la « paix royale ». Cependant, ce système se heurta en Écosse à la puissance des juridictions privées, et la loi de 1617 n'arriva jamais à entrer véritablement en vigueur : « en fait, ni les juges ni les *constables* n'eurent d'existence permanente »<sup>27</sup>. Une nouvelle tentative essuya un nouvel échec en 1649 au moment de la dictature parlementaire ainsi qu'en 1655, au cours de la tentative de l'imposition de l'ordre anglais dans le *Commonwealth* d'Oliver Cromwell. L'abolition des juridictions héréditaires en 1746 se fit non au profit des juges de paix mais des shérifs, qui constituent encore aujourd'hui un échelon non négligeable de l'administration locale des campagnes. Ils ont notamment conservé, aux côtés des magistrats (pour les *burghs*), un pouvoir de direction opérationnelle de la police, même si en pratique il est surtout utilisé par le *Chief Constable*. Il faut attendre la création de la police pour voir l'Écosse rentrer dans une évolution comparable à celle de l'Angleterre dans ce domaine, encore que l'Écosse soit à cet égard plus précocement développée. C'est d'ailleurs en Écosse qu'est utilisé pour la première fois (officiellement) le terme de « police », avec la création de la *Burgh of Kelso Police* (police du bourg de Kelso), en 1757 (l'effectif total ne devait pas dépasser trois hommes !)<sup>28</sup>.

## Sous-section II : Le *Lord-Lieutenant*.

Il s'agit d'une autre autorité importante. On est cependant en présence, dans le cas du *Lord-Lieutenant*, d'une conception de l'autorité qui n'est pas de la même nature que celle du shérif ou du juge de paix : on peut classer le *Lord-Lieutenant* dans ce que nous appelons les autorités de type « gestionnaire », par

---

<sup>25</sup> E Richards, « Patterns of Highland discontent 1790-1860 », in John Stevenson & Roland Quinault (eds), *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen & Unwin, London, 1974, p. 83.

<sup>26</sup> Voir à ce sujet l'article du professeur R S Rait, « Scottish police in early times », *The Police Journal*, Vol. III, 1930, pp. 79-88.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>28</sup> Voir R Hale, *Police forces, past and present, in Scotland and Ireland*, s.r. (disponible à la bibliothèque du Scottish Police Staff College, Tullialan Castle, Stirling, Scotland).

opposition au type « décisionnel ». Le *Lord-Lieutenant* exerce en effet plutôt des activités d'organisation, ainsi que de surveillance. Il est en Angleterre l'autorité du comté qui est certainement la plus proche du gouvernement central. En Irlande, ce poste est unique (à la différence de l'Angleterre où l'on constate une division par comtés), et équivaut ainsi à une sorte de sous-ministre de l'Intérieur. Oliver Cromwell a lui-même été *Lord-Lieutenant*, et c'est d'ailleurs en tant que tel qu'il débarqua en Irlande.

C'est dans le sens que cet office prend en Angleterre que nous l'avons classé dans l'administration locale. Le *Lord-Lieutenant* est cependant une figure assez complexe. Il peut faire penser (à certains égards) au préfet français, encore qu'il faille rester extrêmement prudents dans ce type de comparaisons.

L'office de *Lord-Lieutenant* est une création de l'époque Tudor, en réaction aux dangers encourus par la monarchie pendant les premières années de la Réforme. C'est un office à caractère militaire, dont l'essentiel consistait à commander, entraîner et équiper, et plus généralement gérer la milice du comté. Henri VIII crée les premiers *Lords-Lieutenants*, mais de façon non systématique. Pendant la première partie de la période Tudor donc, ces officiers sont nommés de façon *ad hoc*, selon les besoins, la plupart du temps au moment de crises. Ce n'est qu'avec le règne d'Elizabeth que le *Lord-Lieutenant* devient un officier permanent du comté. En 1600, le *Lord-Lieutenant* a remplacé le shérif à la tête de la hiérarchie du comté, et a notamment pour fonction de désigner les candidats aux fonctions de juge de paix, c'est-à-dire de recommander ou non tel candidat au *Lord Chancellor* (lointain parent de notre ministre de la Justice)<sup>29</sup>.

Hiérarchiquement donc, à partir du XVII<sup>e</sup> siècle, les *Lords-Lieutenants* se trouvaient juste en dessous du Ministre de l'Intérieur (*Home Office*). Ils se recrutent d'ailleurs visiblement parmi la grande aristocratie<sup>30</sup>. Leur rôle en matière de maintien de l'ordre se jouait surtout en cas de situation grave. Dans ces occasions, ils rejoignent leur comté (où ils résidaient peu en temps normal) et prennent des mesures d'organisation de la « défense locale ». Les historiens insistent sur leur rôle de lien entre le gouvernement et le comté : selon Alan G R Smith, « à la fin du règne (d'Elizabeth), les lieutenants étaient devenus un lien vital entre le gouvernement central et le gouvernement local »<sup>31</sup>. Frank Darvall, qui décrit la situation au début du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment au moment des émeutes luddites, écrit que « lors des troubles, c'étaient les *Lords-Lieutenants* qui transmettaient les requêtes locales pour des renforts ou des pouvoirs accrus. Ils étaient les représentants de la Couronne dans le comté et ceux du comté à Londres, communiquant à leurs circonscriptions les exhortations gouvernementales et apportant au Gouvernement les requêtes de leurs subordonnés (...). C'étaient

---

<sup>29</sup> Frank Darvall, *op. cit.* p. 229.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 231-2.

<sup>31</sup> Alan G R Smith, *op. cit.*, p.135.

par eux que passait en premier lieu le Ministre de l'Intérieur lorsqu'il voulait transmettre des messages généraux aux magistrats à travers le pays »<sup>32</sup>.

L'activité des *Lords-Lieutenants*, comme d'ailleurs celle de toutes les autorités, semble avoir varié selon les temps et les lieux. Cependant le compte-rendu qu'en donne Darvall à propos des émeutes du début du siècle (1812-1817) souligne leur réalité en tant qu'autorités organisationnelles. Sans oublier leur rôle en matière de renseignement, qui semble avoir été, sous la forme de rapports réguliers au Ministre, un autre aspect clé de leur activité<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, p. 230.

<sup>33</sup> Voir les descriptions de Darvall pp. 230-2.

**Section II :**

**L'incarnation du maintien de l'ordre local-traditionnel :  
les juges de paix.**

Il existe, à propos des juges de paix anglais, une véritable mythologie, qui s'exprime bien dans la littérature du XVIII<sup>e</sup> siècle, laquelle a popularisé le fameux *country squire*. Les ouvrages d'Henry Fielding par exemple, comme *Tom Jones*, *The life of Joseph Andrews*, ou encore *The life of Mr Jonathan Wild the Great* sont particulièrement célèbres<sup>34</sup>. Au XIX<sup>e</sup> siècle (1836), le célèbre roman de Dickens, *Pickwick Papers*, mit en scène les tribulations du couple inévitable en matière de police et de maintien de l'ordre formé par le juge de paix et le *constable* (ou *peace officer*).

De ces juges de paix, le grand historien anglais Maitland écrit d'ailleurs que c'est une institution « purement anglaise, peut-être la partie la plus originale de notre gouvernement »<sup>35</sup>. Cette structure de gouvernement est néanmoins introduite très tôt en Irlande avec ce que l'on appelle le *shiring* du pays, c'est-à-dire son organisation sur le modèle anglais (structure des *shires*). Palmer insiste sur les profondes différences, essentiellement sociales, entre les structures anglaises et irlandaises. Le lien profond entre l'élite locale et la magistrature, caractéristique de l'institution en Angleterre, faisait profondément défaut à la structure irlandaise : « la nature de la société irlandaise impliquait que les juges de paix irlandais soient, par l'éducation, par les biens, et le statut, de pauvres et "méprisables" cousins des anglais. Les magistrats devaient être protestants, et dans l'Irlande rurale il n'y avait jamais assez de protestants, et encore moins des protestants de qualité »<sup>36</sup>. Par opposition, l'un des traits en effet les plus notés et les plus commentés de ces juges de paix anglais est leur appartenance à l'élite sociale locale, celle du comté.

La complexité de ces personnages, surtout à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, en raison de l'étendue de leurs tâches et de leurs pouvoirs (notamment en matière de maintien de l'ordre public) est dans une certaine mesure reflétée par la littérature historique, qui les présente tantôt comme des *rulers of the country*<sup>37</sup>, tantôt comme des instruments du gouvernement<sup>38</sup>. Il est en tous cas aujourd'hui établi que c'est sur les juges de paix qu'a reposé en Angleterre jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (si l'on excepte le cas de Londres) ce que Frank Darvall appelle « la machinerie du maintien de l'ordre public »<sup>39</sup>. Selon Frank Munger, leur autorité « inspirait le respect »<sup>40</sup>. Il résume ainsi leur évolution : « A partir du règne d'Édouard III, les juges de paix (...) reçurent de plus en plus d'autorité et de

---

<sup>34</sup> Henry Fielding et son frère John furent d'ailleurs des magistrats célèbres, quoique « urbains », bien en avance sur leur temps en tant que créateurs des premiers embryons de « police » londonienne, et notamment pour John du concept des fameuses patrouilles, ancêtres de la police métropolitaine.

<sup>35</sup> F W Maitland, *Collected Papers*, HAL Fisher (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1911, vol.2, p. 470 ; cité par Stanley Palmer, *op. cit.*, p. 59.

<sup>36</sup> Stanley Palmer, *op. cit.*, p. 60.

<sup>37</sup> Sidney and Beatrice Webb, *op. cit.*

<sup>38</sup> C'est la vision de Max Beloff. Voir *op. cit.*, p. 134.

<sup>39</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, p. 246.

<sup>40</sup> Frank Munger, *op. cit.*, p. 76.

pouvoir discrétionnaire dans l'administration des désordres publics et des autres affaires du comté. A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, ils contrôlaient les *constables* du comté, pouvaient ordonner l'intervention de la milice, pouvaient demander et en général recevaient l'aide de l'armée, et pouvaient rassembler et enrôler des *special constables*<sup>41</sup>. Bien que les *constables* et les militaires puissent théoriquement agir de leur propre autorité, les juges de paix étaient la clé de la mobilisation des ressources de répression, et, jusqu'à une époque avancée dans le XIX<sup>e</sup> siècle, dirigeaient fréquemment l'action du haut de leur cheval sur les lieux du désordre, lisaient le *Riot Act* pour disperser la foule, dirigeaient les arrestations, et siégeaient dans les cours qui jugeaient les contrevenants»<sup>42</sup>. Munger ajoute que la description de leurs pouvoirs et autres responsabilités remplissait cinq volumes en 1820<sup>43</sup>.

On donne aux juges de paix une origine ancienne et particulièrement attachée à la fonction de maintien de l'ordre : le professeur Bertha Putnam a décrit en détail la transformation des « gardiens de la paix » en juges de paix pendant le XIV<sup>e</sup> siècle<sup>44</sup>, et Alan Harding quant à lui fait remonter les ancêtres des juges de paix plus loin encore (XII<sup>e</sup> siècle), aux *custodes pacis*, personnages nommés de façon *ad hoc* par le roi en temps de troubles<sup>45</sup>. Comme le disait Maitland, « à de nouveaux besoins répondent toujours de nouveaux moyens »<sup>46</sup>. La nature de ces offices extraordinaires était plutôt militaire que judiciaire. Il s'agissait davantage d'exercer la force que de juger<sup>47</sup>.

Apparemment, la première reconnaissance législative de l'existence de ces *keepers of the peace* fut une loi de 1327 qui proclamait que « dans chaque comté sera nommé un homme bon et loyal afin de maintenir la paix »<sup>48</sup>. En 1361 une loi du Parlement d'Edouard III reconnut ces officiers comme des magistrats : « dans chaque comté de l'Angleterre seront désignés pour le maintien de la paix (...) trois ou quatre des plus valeureux du Comté (...) pour qu'ils s'emparent des criminels et des émeutiers et les arrêtent, et les punissent (...) conformément au droit et aux

---

<sup>41</sup> Citoyens volontaires pour prêter main-forte aux autorités en cas de troubles. Sur cette institution, voir *infra* chapitre IV.

<sup>42</sup> Munger, *op. cit.*, p. 76.

<sup>43</sup> Burn, *Justice of the Peace and Parish Officer*, 23<sup>rd</sup> ed., 5 volumes, T Cadell, London, 1820. Tony Hayter fait remarquer que ce type de manuels contenait « de simples descriptions de l'état du droit en la matière et rien sur la pratique », et n'était donc pas d'un grand secours pour guider les juges dans leurs devoirs. (Tony Hayter, *The Army and the Crowd in mid-Georgian England*, LSE & Macmillan, London, 1978, pp. 16-17).

<sup>44</sup> Bertha Haven Putnam, « The transformation of the keepers of the peace into the justices of the peace 1327-1380 », in *Transactions of the Royal Historical Society*, 4<sup>th</sup> Series, vol. XII (1929), pp. 19-49.

<sup>45</sup> Alan Harding, « The origins and early history of the Keeper of the Peace », in *Transactions of the Royal Historical Society*, 5<sup>th</sup> Series, vol. 10 (1960), pp. 85-110.

<sup>46</sup> F Pollock & FW Maitland, *History of English Law before Edward I*, 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge, 1898, p. 200. Cités par Alan Harding, *op. cit.*, p. 88.

<sup>47</sup> Voir Alan Harding, *op. cit.*

<sup>48</sup> Critchley, *op. cit.* p. 8.

coutumes du royaume, afin que le Peuple ne soit pas troublé par ces émeutiers et ces rebelles (...) ni la paix mise en danger »<sup>49</sup>.

Les juges de paix furent introduits au Pays de Galles en même temps que l'incorporation de celui-ci dans le système administratif anglais : on peut dire qu'avec le *shiring* et la *common law*, le système des juges de paix constitua l'instrument de l'imposition définitive de l'*English Rule* sur les Gallois. Deux lois de 1537<sup>50</sup> mirent ainsi en application le remède que préconisait depuis longtemps Thomas Cromwell pour le maintien de l'ordre sur le territoire du Pays de Galles<sup>51</sup>. Nous avons vu que les juges de paix furent également introduits en Irlande (progressivement au fur et à mesure de l'affermissement de la conquête) dès 1361 et en Écosse en 1617, avec des succès variables.

La fonction de juge de paix a toujours été une **commission**, une charge publique exercée à titre bénévole (à l'exception de Londres à partir de 1792) par des citoyens du comté ou de la localité. Ces citoyens devaient cependant pour prétendre à cette charge justifier d'une certaine richesse, foncière à l'origine puis en termes de simple propriété par la suite ; les conditions d'admission à la « commission de paix » (tel était le titre de la charge) fluctuèrent en fait plus ou moins en fonction des caractéristiques dominantes de l'élite locale. Pour exercer ces fonctions, il n'était prévu aucune formation ni qualification, légale ou technique. Ainsi, paradoxalement, cette charge créée pour une fonction relativement précise, le maintien de l'ordre, et systématisée par un pouvoir royal centralisateur (celui des Tudors), devint aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles l'une des manifestations les plus éclatantes du *self-government* de l'élite locale.

Au moment de la création des juges de paix, on en comptait « moins de 10 (...) par *shire*, mais au milieu du règne d'Élisabeth il y en avait en moyenne 40 ou 50, et ils s'accrurent encore à la fin du siècle »<sup>52</sup>. Palmer compte en 1800 environ 4000 magistrats *commissioned* (c'est-à-dire chargés de la justice de paix) « dans chaque pays »<sup>53</sup> (c'est-à-dire en Angleterre et en Irlande).

La définition des responsabilités des juges de paix par la loi de 1361, qui leur accordait un mélange de pouvoirs de police, justice et administration, en fit d'emblée des autorités uniques dans leur genre dans le comté.

En vérité, l'étendue et la nature de leurs prérogatives font des juges de paix historiquement et globalement des **révélateurs**. En effet, leur exercice de la fonction de maintien de l'ordre public met en lumière la problématique essentielle des rapports de pouvoir dans l'État. Car les magistrats exercent dans cette matière du maintien de l'ordre et dans la période étudiée un véritable pouvoir politique. D'une part, leur intervention équivaut dans une certaine mesure à une

---

<sup>49</sup> *The story of our Police, op. cit.* p. 4.

<sup>50</sup> 27 Henry VIII, c. 5 et c. 26.

<sup>51</sup> Voir sur ce sujet Alan Smith, *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>52</sup> Alan Smith, *op. cit.*, p. 135.

<sup>53</sup> Stanley Palmer, *op. cit.*, p. 94.

participation à ce que nous appelons la définition de l'ordre politique. D'autre part leur position dans la structure globale du maintien de l'ordre met aussi à jour l'existence de ces tensions que nous avons évoquées plus haut ; ces personnages incarnent en effet le pouvoir traditionnel, et leurs caractéristiques en tant que tels influencent très fortement la conception de la fonction de maintien de l'ordre à la fois en tant qu'organisation et en tant qu'interaction.

Nous raisonnerons sur la période qui est à la fois la plus caractéristique et aussi la plus connue, à savoir celle qui suit la promulgation du *Riot Act* de 1714 et qui va jusqu'à l'abolition des pouvoirs de direction des magistrats en matière de maintien de l'ordre local en 1895. La loi de 1714, si elle n'a pas supprimé juridiquement les fondements du maintien de l'ordre de la *common law*, a rigidifié les principes du maintien de l'ordre, ou en tous cas a été interprétée dans ce sens et a placé les magistrats au centre d'une énorme controverse quant aux contours de leur autorité, controverse jamais parfaitement résolue jusqu'à l'abolition du *Riot Act* par le *Criminal Law Act* de 1967. Le *Riot Act* était il est vrai tombé depuis longtemps en désuétude.

### **Sous-section I : La place des juges de paix dans la « machinerie » du maintien de l'ordre public.**

Nous avons écrit plus haut que l'on pouvait considérer qu'à partir de la restauration de la Monarchie (1661) jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en ce qui concerne l'Irlande, jusqu'au premier quart du XIX<sup>e</sup> en ce qui concerne Londres, et jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en ce qui concerne l'Angleterre, les juges de paix se sont trouvés au centre de la « machinerie du maintien de l'ordre », expression par laquelle nous entendons le système de contrôle et de direction du maintien de l'ordre public. Le système de maintien de l'ordre reflète en cela la conception juridico-idéologique anglaise dominante de l'État qui est celle de la « société civile » (au sens ou l'entend Locke), conception qui dépasse de loin les clivages historiques partisans : celle-ci s'exprime dans l'idée que le gouvernement ne dispose que d'une simple délégation de pouvoir des citoyens. En matière de maintien de l'ordre public, cette conception est bien exprimée dans les principes de la *common law*, selon laquelle tout pouvoir d'organisation et de contrôle repose juridiquement en fin de compte sur l'auto-gouvernement de la communauté locale. Selon cette conception donc, le maintien de l'ordre public est d'une part une affaire locale, c'est-à-dire non-gouvernementale, et d'autre part une affaire civile, c'est-à-dire non-militaire.

Ces principes se heurtent dans la réalité, quoique de façon plus ou moins marquée, à deux phénomènes :

- tout d'abord à l'émergence, bien que tardive (fin du XVIII<sup>e</sup> siècle) de ce que Clive Emsley appelle « **the state jurist view of order** »<sup>54</sup>, c'est-à-dire en fait l'idée de l'ordre public de l'État britannique, par opposition à la conception de l'ordre « local », que Keith Wrightson décrit ainsi, pour caractériser le XVII<sup>e</sup> siècle : « l'ordre était moins une aspiration positiviste à une condition nationale d'harmonie et de discipline sociale qu'une absence négative de conflit local »<sup>55</sup>. Dans ces conditions, « le maintien de l'ordre signifiait moins la mise en application de régulations impersonnelles que la maîtrise des conflits entre individus connus dans un contexte local spécifique »<sup>56</sup>. *A contrario*, l'idée de l'ordre public de l'État s'exprime bien dans les propos suivants de Winston Churchill qui en 1919 justifia l'intervention des forces armées dans le maintien de l'ordre par des considérations d'intérêt national : « Utiliser dans le maintien de l'ordre des soldats ou des marins entretenus par le contribuable afin de soutenir un employeur dans un conflit social ordinaire... serait une intrusion monstrueuse dans la liberté du citoyen... mais le problème est différent lorsque sont concernés des services vitaux affectant la santé, la vie et la sécurité de grandes villes, ou quand il s'agit de vastes concentrations de personnes »<sup>57</sup>.
- en deuxième lieu, ces principes se trouvent profondément contredits dans les faits par une utilisation massive de l'armée dans le maintien de l'ordre public dès le XVIII<sup>e</sup> siècle. Ce fait concerne aussi bien le principe local que le principe civil : en effet, l'« armée » est à distinguer ici des « forces citoyennes » (citoyens en armes, *special constables*, Milice, *Yeomanry*<sup>58</sup>), c'est-à-dire en quelque sorte l'auto-défense de la communauté locale. L'utilisation croissante de l'armée « de métier » permet de remédier à ce que l'on considère de plus en plus comme les « défauts » caractéristiques du système traditionnel : l'**amateurisme** (ce sont des citoyens), la **non-fiabilité** (ces forces sont plus ou moins impliquées dans les conflits locaux et leur disponibilité a aussi un caractère aléatoire), l'**indiscipline**... Or, l'« instrument » militaire discipliné est centralisé. La magistrature locale, en tant qu'autorité « civile », constitue donc le relais indispensable en matière de mise en œuvre de l'instrument militaire dans un système politique où le gouvernement central ne peut légitimement exercer de régulation générale et obligatoire sous peine d'être taxé d'autoritarisme et être ainsi désavoué. D'une façon intéressante, l'évolution se fit, dans la

<sup>54</sup> Clive Emsley, *op. cit.*, p. 132. C'est nous qui soulignons.

<sup>55</sup> Keith Wrightson, « Two concepts of Order : Justices, Constables, and Jurymen in seventeenth century England », in John Brewer & John Styles (eds), *An Ungovernable People*, Hutchinson, London, 1980, p. 24.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Parliamentary Debates*, 116, 29 mai 1919, 1511. Cité par Vogler, *op. cit.* p. 90.

<sup>58</sup> Voir *infra* notre annexe sur la *Yeomanry*.

période qui nous intéresse, dans le sens d'une facilitation du pouvoir d'utilisation de l'Armée par les autorités locales. Ceci contredit dans une certaine mesure les théories qui voient l'émergence d'un « processus centralisateur » historique linéaire et inéluctable de l'État britannique. Alors que jusqu'en 1855 la sanction d'un agent de l'État central était théoriquement nécessaire - sauf exceptions en fonction des situations - pour tous mouvements de troupes, à partir de 1855, on verra se multiplier les réquisitions directes de troupes par les juges de paix, et ceci jusqu'à leur perte du pouvoir de réquisition et de contrôle local de la force (loi de 1894) à la suite du désastre de Featherstone en 1893, qui mit en lumière les problèmes liés à l'utilisation de la force armée par une catégorie d'autorités que la rationalisation progressive du système de maintien de l'ordre public faisait de plus en plus apparaître comme « incompetentes » (on parle *a contrario* de l'autorité « professionnelle » des nouveaux chefs de police (*Chief Constables*) du comté), et « partiales ». Cette évolution est analysée dans le chapitre suivant. Auparavant, il nous faut dire un mot de la « position » des juges de paix dans le maintien de l'ordre en tant qu'autorités, en relation avec les autres structures d'autorités : le Parlement et le Gouvernement. En effet, dans le domaine du maintien de l'ordre, on peut dire que la relation entre les juges de paix et la structure centrale s'analyse dans le cadre d'un partage fonctionnel entre l'opérationnel et la gestion.

La plupart des analyses historiques de la structure d'autorité soulignent la faible implication du Parlement dans le domaine du maintien de l'ordre public. La plupart des opérations pouvaient en effet être conduites sans son intervention : « dépenses du Gouvernement au profit des autorités locales ou prêts à celles-ci ; déploiements de troupes sur les lieux du désordre ; efforts de négociation ; jugement des émeutiers par les cours ordinaires ou par une commission spéciale ; toutes ces actions pouvaient se dérouler sans le consentement parlementaire »<sup>59</sup>... « Seul le besoin de pouvoirs exceptionnels ou de durcissement de la législation (...) pouvait attirer l'attention des deux Chambres du Parlement »<sup>60</sup>. Darvall signale ainsi que pendant toute la période des graves troubles luddites, jusqu'en 1817, le Parlement se préoccupa très peu des événements. Selon lui, il est stupéfiant de constater que même en 1817, alors que l'on distinguait chez les parlementaires « des signes d'un plus grand intérêt (...) et (notamment) plusieurs grands débats complets et intéressants parmi lesquels l'un révéla au grand jour et attaqua le système d'espionnage intérieur qui s'était mis en place »<sup>61</sup>, combien cependant il y avait peu de connaissance et d'intérêt concret pour ces affaires intérieures.

---

<sup>59</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, pp. 218-219.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 220.

C'était « en général une Chambre aux bien maigres effectifs qui se réunissait habituellement pour écouter les discours sur les désordres et les conflits industriels »<sup>62</sup>. Le Parlement « ne croyait pas que l'on pouvait faire grand-chose d'autre au sujet des désordres que d'essayer de les supprimer par les mesures répressives appropriées (...) La véritable autorité nationale (en cette matière) était le Cabinet. C'était sur le conseil du Cabinet, quand le cabinet le désirait, que le Parlement s'occupait des désordres »<sup>63</sup>. Cependant, toujours selon cet auteur, il semble que le Cabinet dépendait lui-même essentiellement de l'information et de l'action du *Home Department*<sup>64</sup>. Roland Quinault confirme cette analyse sur une période plus tardive (1830-1870). Selon lui, « étant donné que le maintien de l'ordre public était essentiellement une responsabilité locale, il n'est pas surprenant de constater que le Parlement ne débattait de ce sujet que de manière indirecte, quand il en débattait »<sup>65</sup>.

La problématique des rapports des magistrats locaux avec le Centre (spécialement à travers la question des troupes) est donc essentiellement celle des rapports entre les magistrats et les ministres. Il faut préciser à cet égard qu'avant le deuxième quart du XIX<sup>e</sup> siècle (*Reform Act* 1832) il n'existait pas vraiment un organe tel qu'un Ministère, ou un Cabinet. Les rapports des magistrats en matière de maintien de l'ordre s'établissaient donc avec le Secrétaire d'État (ancêtre de l'office de *Home Secretary* qui fut créé immédiatement après les *Gordon Riots* en 1780), et le Ministère de la Guerre (*War Office*), ce dernier en tant que chargé des troupes du royaume. Ces rapports étaient de divers ordres : en tant qu'officiers de la Couronne (statut conservé par les juges de paix même après l'abolition de la *Star Chamber* en 1661<sup>66</sup>), les juges de paix rendaient compte de l'état de la situation aux ministres, de même qu'ils leur demandaient des instructions et des conseils sur la conduite à tenir. Surtout, l'autorité ministérielle était théoriquement incontournable en ce qui concerne la réquisition de l'Armée. Conformément aux procédures habituelles (bien qu'il y ait eu quelques exceptions) jusqu'en 1855, une requête du magistrat local pour l'aide militaire sous la forme d'envoi de troupes devait être soumise au *Secretary of State* qui transmettait lui-même au Ministre de la Guerre qui lui-même transmettait aux commandants des unités disponibles les plus proches de l'endroit des troubles<sup>67</sup>. Un grand nombre d'historiens estiment ainsi que c'est à travers la nécessaire intervention du ministre à propos de l'utilisation de l'Armée que s'est

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>64</sup> Voir, sur exemples et détails, Darvall, *op. cit.*

<sup>65</sup> Quinault, *op. cit.*, p.183.

<sup>66</sup> La *Star Chamber* était le *Privy Council* (Conseil du Roi) en formation juridictionnelle, ce qui permettait à ce conseil (qui équivalait pratiquement au gouvernement du Roi) de surveiller et de contrôler les juges de paix. La grande période de ce gouvernement « centralisé » est la période Tudor.

<sup>67</sup> Voir Tony Hayter, *op. cit.*, pp. 52-53.

affirmée une vision « nationale » et centralisatrice de la lutte contre les désordres. Cette idée est bien résumée dans une analyse de John Stevenson à propos de l'autorité de maintien de l'ordre de la fin du XVIII<sup>e</sup> et du début du XIX<sup>e</sup> : « imperceptiblement, le Ministère de l'Intérieur avait acquis une vaste panoplie d'activités. Il resserrait de plus en plus son contrôle sur les forces de Londres qui étaient sous son commandement direct, et grossissait en importance dans le maintien de l'ordre général du pays, agissant en tant que filtre central de l'information, coordinateur des forces et source de l'appui militaire »<sup>68</sup>.

Les historiens sont cependant divisés sur la question : aussi bien en ce qui concerne le XVIII<sup>e</sup> que le XIX<sup>e</sup> siècles, il s'en trouve aujourd'hui beaucoup pour critiquer ces études, qui sont fondées sur l'examen de la correspondance des juges de paix avec le *Home Office* et le *War Office*, surtout pendant la Révolution industrielle<sup>69</sup>. Des auteurs comme Frank Munger par exemple<sup>70</sup>, mais aussi Roland Quinault, Stanley Palmer et Richard Vogler<sup>71</sup> conseillent de relativiser les conclusions souvent péremptoires tirées de ces correspondances, qui sont d'une part le fait d'une minorité de juges, et d'autre part surtout établies à propos des troubles d'ampleur nationale, ce qui, selon ces auteurs, occulterait une grande partie du maintien de l'ordre britannique des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles<sup>72</sup>. Ainsi, selon Roland Quinault, « il est nécessaire de se distancier d'une vision stéréotypée du maintien de l'ordre public conçue en termes de confrontation entre un sentiment populaire local et une réaction gouvernementale nationale. Dans la plupart des cas les désordres locaux étaient contrôlés par les juges de paix locaux opérant soit individuellement soit en petits groupes. L'attention exclusive qui a été portée aux troubles de très grande ampleur nous donne une idée exagérée de l'intervention gouvernementale dans le maintien de l'ordre. D'autre part, même dans des désordres très importants tels que ceux de Birmingham en 1839 et ceux du Lancashire en 1842 (émeutes chartistes), l'attitude des juges de paix locaux fut déterminante pour le cours que prirent les événements »<sup>73</sup>. Roland Quinault admet que la Police et le Ministre de l'Intérieur jouèrent un rôle important dans le

---

<sup>68</sup> John Stevenson, « Social control and the prevention of riots », in A P Donajgrodski (ed.), *op. cit.*, p. 28.

<sup>69</sup> Sur ce matériau sont bâties les études de Frank Darvall, *Popular disturbances and public order in Regency England*, *op. cit.*, Reinhard Bendix *Nation-building and citizenship*, Garden City, New York, 1969, JL & Barbara Hammond, *The skilled labourer 1760-1832* *op. cit.*, EP Thompson, *The making of the English working-class*, *op. cit.*, Walter J. Shelton, *English hunger and industrial disorders* Macmillan, London, 1973, et de John Stenvenson, « Social control and the prevention of riots in England 1789-1829 », in A P Donajgrodski, ed, *Social control in nineteenth century Britain*, *op. cit.*

<sup>70</sup> Frank Munger, « Measuring repression of popular protest by English Justices of the Peace in the Industrial Revolution », *Historical Methods*, *op. cit.*

<sup>71</sup> Roland Quinault, « The Warwickshire County Magistracy and Public order 1830-1870 », in Stevenson & Quinault, *Popular Disturbances and Public Order*, *op. cit.*, Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, *op. cit.*, et Richard Vogler, *Reading the Riot Act*, *op. cit.*

<sup>72</sup> Voir Munger, *op. cit.* p. 76, et Quinault, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>73</sup> Roland Quinault, *op. cit.*, p. 183.

maintien de l'ordre public du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, mais ajoute que « la Police (en dehors de la métropole) agissait en tant qu'agent des magistrats locaux, alors que le Ministre de l'Intérieur dans la plupart des cas ne faisait guère plus que conseiller et rembourser les juges de paix locaux en cas de désordres »<sup>74</sup>.

Certains historiens vont jusqu'à contredire l'idée communément développée que la centralisation de l'autorité au profit du *Home Office* dans la Métropole (Londres), qui s'affirme à partir de la création des juges professionnels *benthamites* (1792), aurait entraîné une généralisation progressive en Angleterre et au pays de Galles de ce contrôle central du maintien de l'ordre au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour Richard Vogler, « l'examen des preuves de l'intervention des magistrats dans la répression des désordres publics en province amène à contredire cette vision. Au contraire en effet, nous voyons les forces de coercition plus fermement dans les mains des magistrats locaux et des magnats industriels à Featherstone en 1893 qu'elles ne l'avaient été à Bristol en 1831 (...). Aussi tard qu'en 1901, Sir William Harcourt pouvait affirmer que 'le Ministère de l'Intérieur n'est pas un corps de magistrats, pas plus que le Ministre n'est lui-même un magistrat ; c'est de la magistrature locale que l'autorité doit venir'<sup>75</sup>. Balfour admit à cette occasion que ni le Ministère de l'Intérieur ni le Ministère de la Guerre n'avaient le pouvoir de s'opposer à une réquisition d'un juge de paix<sup>76</sup>. Les juges de paix (et à l'occasion des membres non-magistrats de leur classe sociale) continuèrent à réquisitionner directement l'armée et à l'utiliser en de nombreuses occasions pendant le XIX<sup>e</sup> siècle, souvent au plus grand embarras du Ministre de l'Intérieur »<sup>77</sup>. Les affirmations de Vogler sont d'autant plus convaincantes que l'on s'aperçoit que les transformations et la progressive redéfinition des responsabilités en matière de contrôle des activités de maintien de l'ordre, si elles consacrèrent le déclin des autorités judiciaires, ne le firent pas au profit du Ministère de l'Intérieur et de ses éventuels agents, mais bien plutôt au profit des *Chief Constables* (les chefs de la police locale), comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

On peut à notre avis concilier les deux points de vue de la doctrine historique au sujet de l'intensité des rapports entre le gouvernement central et l'autorité locale, si l'on s'aperçoit que **cette relation recouvre en réalité, en ce qui concerne le maintien de l'ordre, une division fonctionnelle de l'exercice de l'autorité**. Il semble que l'on doive admettre que le gouvernement, et en particulier le Ministère de l'Intérieur, prit à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle une part de plus en plus importante à la fonction de maintien de l'ordre public. Cette action s'exerce cependant essentiellement dans le domaine de ce que nous pouvons

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>75</sup> *Parliamentary Debates*, XCIII, 4, 2 août 1901, 1071. Cité par Richard Vogler, *op. cit.*, p. 50.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 1072.

<sup>77</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 50.

d'ores et déjà qualifier de « politiques » du maintien de l'ordre public. Ce développement centralisateur des politiques de maintien de l'ordre est abordé dans le titre suivant<sup>78</sup>.

## **Sous-section II : Les juges de paix et l'autorité opérationnelle.**

En dehors du cas de Londres que nous examinerons plus loin, les magistrats conservèrent jusqu'à sa prise en mains (tardive) par les *Chief Constables*, **l'autorité opérationnelle**. Concrètement, ceci signifie que les magistrats locaux décidaient d'une part des mesures concernant la réquisition des forces de maintien de l'ordre et d'autre part des actions de terrain, et donc de **l'usage** de cette force (par exemple, décider de faire charger la foule, ou de faire tirer, ou de faire procéder à des arrestations). Ceci ne signifie pas pour autant qu'en pratique la position des magistrats en tant qu'autorités répressives était très claire, ni qu'elle s'est éclaircie avec le temps. Le revers de l'autorité opérationnelle était évidemment la **responsabilité**. Or sur ce plan, le flou juridique se mêlait à l'ambiguïté du statut politique des magistrats. Ces difficultés se révèlent particulièrement dans la problématique de l'utilisation de la force et surtout de la force armée.

### **§ 1 : Les juges de paix et la conception de l'ordre.**

#### **I. Des pouvoirs étendus.**

En cas de troubles sérieux, les juges de paix du comté avaient, s'ils étaient consciencieux, comme l'écrit Frank Darvall, « un emploi du temps chargé »<sup>79</sup>. Richard Vogler décrit ainsi l'étendue de leurs pouvoirs en la matière : « Selon la loi, les juges de paix auront le pouvoir de maîtriser les contrevenants, les émeutiers et tous autres provocateurs, ainsi que de poursuivre, arrêter, appréhender et punir ceux-ci en fonction de la gravité des délits ou crimes commis, et ensuite décider de leur mise en détention ou châtement »<sup>80</sup>. Ils pouvaient aussi autoriser d'autres personnes à utiliser la force aux fins de poursuite et d'arrestation. Ces pouvoirs étaient les pouvoirs originels attribués par la loi de 1361 aux *Quarters sessions*, c'est-à-dire aux réunions trimestrielles des magistrats dans leur juridiction de paix. Vogler estime avec raison qu'une telle

---

<sup>78</sup> Voir *infra* le modèle centraliste du maintien de l'ordre (Titre II).

<sup>79</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, p. 235.

<sup>80</sup> Richard Vogler cite ici la Loi sur les juges de paix d'Edouard III de 1361 (34 Edward III c.1).

autorité « semble déjà assez étendue »<sup>81</sup>. Il faut savoir cependant qu'en outre, un simple magistrat (c'est-à-dire un juge) en dehors de sa présence aux sessions, ayant prêté serment à la *Commission of the Peace*<sup>82</sup> disposait, en vertu notamment de la *common law*, des pouvoirs suivants : notifier une interdiction de réunion ; requérir l'aide de la Milice, de l'Armée, de la *Yeomanry* ou de la *Constabulary*, enrôler des militaires en retraite, et commander tous ceux-ci dans l'action contre les émeutiers ; rassembler le « pouvoir du comté » (*posse comitatus*) pour supprimer les troubles ; arrêter les individus émeutiers et les soumettre à la procédure du *binding over to keep the peace*<sup>83</sup> ; déléguer leur pouvoir d'arrêter les émeutiers sans mandat ; emprisonner les émeutiers incapables de fournir une caution ; enfin, condamner des émeutiers pour les infractions mineures et les renvoyer devant la juridiction compétente en cas d'infraction plus grave. De plus, une loi de 1831 (votée immédiatement après les émeutes de Bristol qui avaient révélé la faiblesse de l'autorité locale en cas de non coopération des citoyens), fait une obligation aux personnes désignées par les juges de paix de s'enrôler comme *special constable*. A partir de 1715, le vote de la loi connue sous le nom de *Riot Act*<sup>84</sup> avait constitué une institutionnalisation symbolique de ce rôle crucial du magistrat en matière de maintien de l'ordre. Cette loi stipulait en effet que serait considéré comme une félonie<sup>85</sup> tout rassemblement illégal ou séditieux susceptible de porter atteinte à l'ordre public de douze personnes au moins qui, après réquisition du juge et proclamation faite au nom du Roi leur enjoignant de se disperser, n'obtempéreraient pas au bout d'une heure. Le texte de la proclamation était le suivant : « Notre souverain seigneur le Roi recommande et ordonne à toutes personnes assemblées de se disperser immédiatement et de rejoindre calmement leurs habitations ou leurs activités légales, sous peine de subir les mesures prévues par la présente loi pour la prévention des émeutes et des rassemblements ». Une heure après la lecture de ce texte, tout juge de paix et tout individu à qui il en donnait l'ordre, devait soit disperser soit arrêter les émeutiers. Si ces derniers ou des personnes présentes étaient tuées ou blessées au cours de l'opération en raison de leur résistance, la loi prévoyait que les autorités devaient être déchargées de responsabilité par le jury<sup>86</sup>. Cette loi n'abrogeait pas les principes établis à partir de la législation antérieure et la

---

<sup>81</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 13.

<sup>82</sup> Cette expression correspond à la charge (ou office) des magistrats de paix. On peut dire qu'elle constituait aussi en quelque sorte une liste des personnes titulaires de cette commission.

<sup>83</sup> Pouvoir de relaxer quelqu'un « sous condition qu'il ne trouble pas l'ordre public ». Cette procédure est assortie du paiement d'une « sûreté » préventive. Voir sur ce sujet SH Bailey, DJ Harris & BL Jones, *Civil liberties : cases and materials*, Butterworths, London, 1991, et M. Supperstone, *Brownlie's law of public order and national security*, Butterworths, London, 1981.

<sup>84</sup> 1, George I, c. 5.

<sup>85</sup> Précisons à nouveau que la félonie signalait le crime politique, l'atteinte à la sûreté de l'État, et pouvait être punie de mort.

<sup>86</sup> Voir *infra* en annexe 13 la Section 3 du *Riot Act*.

*common law*, ce qui fut à la source de nombreuses confusions et interprétations conflictuelles sur le rôle, les pouvoirs, et la responsabilité des magistrats<sup>87</sup>.

Selon Frank Darvall, qui décrit le début du XIX<sup>e</sup> siècle, « si le juge de paix n'agissait pas, personne d'autre n'agissait dans sa circonscription. Ni l'armée, ni la milice, ni les Constables ne seraient intervenus sans sa réquisition. Lui et ses collègues avaient la responsabilité de décider si la Milice et la *Yeomanry* devaient être appelées ; si le Shérif et le *Lord-Lieutenant* devaient être priés de rassembler la force du comté dans son entier ; si plus de *special constables* devaient être recrutés ; si l'on avait besoin d'une garde de nuit régulière ; si l'on avait atteint le point où les troupes régulières devenaient nécessaires pour la sécurité. La responsabilité réelle de la suppression des émeutes reposait sur le juge de paix, et il ne pouvait s'en décharger »<sup>88</sup>. Ceci était aussi vrai, selon Darvall, pour les quelques *corporate towns* (villes administrées par une corporation locale) : en effet, même dans les villes, la décision de déployer la milice ou la *Yeomanry* était du ressort du juge de Paix. C'est en vertu de cette obligation d'assurer le maintien de l'ordre que les magistrats de Bristol furent accusés en 1832 de « négligence criminelle » dans la conduite du maintien de l'ordre lors des émeutes dans la même ville en 1831.

En quoi l'exercice de telles responsabilités peut-il s'apparenter à un pouvoir de définition de l'ordre politique ? Simplement parce que l'exercice de ces responsabilités recouvre un processus auquel nous avons fait allusion dans l'introduction, à savoir un processus de **qualification du désordre public**, que nous allons examiner maintenant.

## II. Les juges de paix et la qualification du désordre public.

A ce sujet, Frank Munger fait justement remarquer que « la chose la plus difficile à mesurer est la probabilité pour qu'un juge de paix ou un groupe de juges déterminés définisse tel ou tel événement comme devant être réprimé et décide d'engager tel ou tel type d'action affectant cet événement »<sup>89</sup>. En effet, il note que jusqu'à une époque relativement avancée dans le XIX<sup>e</sup> siècle, « les juges de paix disposaient d'un énorme pouvoir discrétionnaire »<sup>90</sup>. A la suite de cette constatation, Frank Munger s'est donc fixé comme objet de recherche<sup>91</sup> la question suivante : « quels étaient les facteurs déterminant quels événements (protostataires) seraient réprimés : leur taille, leur forme (par exemple la violence), leurs objectifs, ou une quelconque autre combinaison de carac-

---

<sup>87</sup> Voir *infra* « responsabilité et usage de la force ».

<sup>88</sup> Frank Darvall, *op. cit.*, p. 236.

<sup>89</sup> Frank Munger, *op. cit.*, p. 80.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Sur la base de l'étude des *quarter sessions* du Lancashire de 1800 à 1830.

téristiques ? »<sup>92</sup>. Son analyse tend à montrer que « la taille ne constituait pas un facteur consistant, l'opposition au gouvernement était quelquefois un facteur, et qu'un haut niveau de violence entraînait toujours une importante répression »<sup>93</sup>. Selon lui, « les facteurs déterminants pour chaque année sont les éléments d'un véritable puzzle, que l'on peut reconstituer en prenant en compte des facteurs encore différents »<sup>94</sup>.

Frank Munger dégage un certain nombre de facteurs principaux susceptibles de nous aider à « comprendre comment une autorité donnée a pu arriver à prendre telle ou telle décision »<sup>95</sup> : tout d'abord ce qu'il décrit comme « certains intérêts personnels évidents et préférences de classe » (*some obvious class and personal interests or political preference*)<sup>96</sup> ; ensuite, « l'information parvenant au juge de paix »<sup>97</sup>. Ces facteurs nous semblent relever de deux catégories : les trois premiers peuvent faire partie de ce que nous appellerons la **conception de l'ordre** des décideurs. Celle-ci peut d'ailleurs être influencée par d'autres éléments que ceux déjà cités par Frank Munger. Les autres facteurs nous paraissent relever d'une logique plus conjoncturelle.

#### A) Les facteurs d'influence sur la conception de l'ordre des décideurs.

##### L'influence des motivations socio-économiques.

Les motivations socio-économiques constituent un premier facteur d'explication important de la conception de l'ordre. Ces motivations sont aujourd'hui généralement désignées du nom d'« intérêts de classe », ainsi que le note Frank Munger. Nombre d'historiens se sont intéressés à cet aspect du maintien de l'ordre local comme expression des intérêts de classe, notamment Edward P. Thompson<sup>98</sup>. Selon Richard Vogler, « aucun régime politique pré-industriel n'aurait pu survivre sans le soutien et l'accord de l'intérêt terrien, et, jusqu'en 1888, les juges du comté représentaient cet intérêt, et constituaient, dans les organisations collectives, l'État local lui-même. Ils se retrouvaient aux

---

<sup>92</sup> Frank Munger, *op. cit.*, p. 81.

<sup>93</sup> *Ibidem.*

<sup>94</sup> *Ibidem.*

<sup>95</sup> *Ibidem.*

<sup>96</sup> *Ibidem.*

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> Edward P. Thompson, *Whigs and Hunters: the origins of the Black Act*, Allen Lane, London, 1975. Dans cet ouvrage, Thompson « recrée en détail non seulement la conscience de classe de chaque niveau de l'autorité chargée du maintenir l'ordre forestier en 1720, mais aussi analyse les tensions créées par la montée du pouvoir Whig en Angleterre et la réaffirmation en conséquence de privilèges d'usage de la forêt par le Roi et la noblesse, tombés depuis longtemps en désuétude » (Munger, *op. cit.* p. 81).

Voir aussi du même auteur *The making of the English working-class*, Victor Gollancz, London, 1963.

sessions trimestrielles (juridiction du comté), aux sessions mineures<sup>99</sup> (juridiction locale), et dans les diverses commissions locales d'administration, pour superviser l'administration des impôts locaux, le contrôle des prix, l'aide aux pauvres, la construction des routes et des ponts, les prisons, le maintien de l'ordre et la milice. En bref, ils assumaient toutes les fonctions qui devaient plus tard être remplies par les conseils locaux, et plus encore »<sup>100</sup>. Il est ainsi clair selon Vogler que « dans la période pré-Victorienne, l'institution de la magistrature occupa une position cruciale dans le conflit entre le capital industriel et terrien. Les magistrats locaux furent par exemple actifs dans l'opposition à la législation sur la Réforme parlementaire<sup>101</sup> de 1830-1832, ainsi qu'à la nouvelle *Poor Law*<sup>102</sup> »<sup>103</sup>.

Cependant, cette rigide domination de la propriété terrienne commença à s'altérer dès la fin des années 1830, ceci étant dû, d'une part à la multiplication des magistratures de bourgs, d'autre part à la suppression du critère de la grande propriété pour le recrutement des magistrats ruraux. L'« ouverture » de la magistrature aux nouvelles classes sociales « dominantes » permit selon un grand nombre d'historiens la « magnification de l'autorité sociale collective de la magistrature »<sup>104</sup>, jusqu'à la perte de la plupart de ses pouvoirs en matière exécutive en 1888. Dans son étude sur la magistrature dans le pays noir de 1835 à 1860 dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, Philips note un changement radical de recrutement : « avant 1836, les recrutements étaient dominés par les classes propriétaires, et les industriels du charbon et de l'acier n'étaient jamais nommés ; à la fin des années 1850 les industriels du charbon et de l'acier se retrouvèrent dominants, et les propriétaires terriens ne constituaient plus qu'un dixième »<sup>105</sup>. Ainsi, « dans le pays noir, un grand nombre de juges de paix étaient eux-mêmes de gros producteurs de charbon et d'acier, les plus gros employeurs et

---

<sup>99</sup> *Petty sessions*.

<sup>100</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 12.

<sup>101</sup> Le *Reform Bill* présenté au Parlement en 1831 et voté en 1832, réalisait une petite révolution : d'une part il donnait le droit de vote aux classes « moyennes inférieures » (*lower middle class*) et d'autre part il retirait aux Lords le droit de désigner les candidats aux élections parlementaires. Le *Bill* rencontra une très forte opposition en particulier à la Chambre des Lords. Pendant encore une génération malgré la réforme, les *country gentlemen* continuèrent à prédominer au Parlement. Le *Reform Bill* est aujourd'hui considéré comme l'un des textes formant la « Constitution » britannique.

<sup>102</sup> La réforme en 1834 de la *Poor Law* de 1601 rationalisait, dans l'optique de la pensée de Bentham, dont on sait qu'il avait longtemps prêché pour une réforme du gouvernement local (v. *infra* « le modèle centraliste » de l'autorité), et par la main d'Edwin Chadwick, le système d'aide sociale. La loi appliquait au gouvernement local anglais trois grands principes : celui de la création d'une autorité *ad hoc*, le *local board of guardians* (dont beaucoup de magistrats locaux se retrouvèrent membres...), responsables dans une circonscription donnée d'une seule mission, soulager la pauvreté ; celui d'un découpage fonctionnel ; celui d'un contrôle central, à travers les *Poor Law Commissioners* (la loi instaurait ainsi un partenariat entre Whitehall et les autorités locales).

<sup>103</sup> Voir à ce sujet Vogler, *op. cit.*, pp. 34-35.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 48. On peut voir à ce sujet : Gwyn Harries-Jenkins, *The Army in Victorian Society*, Routledge & Kegan Paul, London, 1977, p. 252.

<sup>105</sup> D Philips, « Riots and Public Order in the Black Country 1835-1860 » in John Stevenson & Roland Quinault (eds), *Popular Protest and Public Order*, *op. cit.* p. 166.

les plus grandes forces économiques de la région. Ils pouvaient exercer leurs prérogatives d'autorité pour protéger leurs intérêts et leurs biens »<sup>106</sup>.

Cependant, là encore, l'hétérogénéité du tissu britannique, dont nous avons parlé un peu plus haut, nous force à relativiser. L'étude de Roland Quinault de « la Magistrature du comté du Warwickshire et le maintien de l'ordre public de 1830 à 1870 »<sup>107</sup> est à cet égard très intéressante. Il nous rappelle en premier lieu le cadre général de l'activité des juges de paix : « un océan d'agriculture avec quelques îlots industriels »<sup>108</sup>. En second lieu, il contredit, ou en tous cas relativise quelque peu l'absolutisme de l'affirmation selon laquelle la magistrature de comté est restée jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle la chasse gardée de la grande aristocratie terrienne. Il rappelle tout d'abord que de façon générale, les conditions requises pour la nomination à la magistrature, tout en assurant que les candidats seraient des propriétaires terriens, étaient fixées suffisamment bas pour que les moyens propriétaires puissent siéger sur le banc. Il note à ce propos la répugnance des grandes familles du comté à s'impliquer dans la justice de paix dans le Warwickshire jusqu'à la fin des années 1830<sup>109</sup>. Par contre, celle-ci compte dans cette période un grand nombre de membres du clergé. On note cependant que le recrutement des juges de paix parmi les grands propriétaires augmente fortement durant la période victorienne. D'après lui, « à la fin de la période victorienne, la magistrature de comté a pu être décrite avec raison comme *the close preserve of the squierarchy* »<sup>110</sup>. Mais bien que l'évolution de la composition de la magistrature ait été « due dans une certaine mesure, à certaines pressions politiques »<sup>111</sup>, il n'en reste pas moins que l'explication partisane, pas plus que l'explication de classe, ne sont, d'après ses explications, suffisantes pour rendre compte ni de la composition de cette magistrature, ni de son attitude face aux désordres. Son étude de la composition et du comportement de la magistrature durant cette période très troublée - qui inclut notamment les grandes émeutes et l'agitation chartistes<sup>112</sup> - montre la complexité des réseaux de solidarités à l'intérieur desquels évoluaient les magistrats et en conséquence leurs attitudes variées et contrastées en matière de maintien de l'ordre public<sup>113</sup>.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 159-160.

<sup>107</sup> Roland Quinault, *op. cit.*

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>112</sup> Voir encadré « Le mouvement chartiste »

<sup>113</sup> Quinault, *op. cit.*, p. 197.

#### Encadré 4 : Le mouvement chartiste.

Le mouvement chartiste qui enflamme les Midlands et surtout le nord de l'Angleterre mais aussi le Pays de Galles à partir de 1832 (le *Reform Act* ne donne pas le droit de vote aux ouvriers) jusqu'en 1848, « représente l'ultime menace démocratique en Angleterre dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle » (Stanley Palmer, *op. cit.* p. 411). Selon George Rudé, « le Chartisme marque une (...) transition entre les vieilles et les nouvelles formes de mouvements populaires. Le Chartisme constitua le premier mouvement indépendant de la classe ouvrière, et il domina toute la pensée politique et toute la politique intérieure du gouvernement dans les dix premières années du règne de Victoria ». (George Rudé, *op. cit.* p. 179). On peut dire par exemple que le début de la mise sur pied d'un véritable système de police professionnelle dans les zones rurales anglaises (*County Police Act* 1839) est le résultat direct des problèmes posés par les troubles chartistes. Il est clair que la signification politique immense de ce mouvement allait plus loin que la revendication du suffrage universel à la base des revendications incluses dans *The People's Charter* en 1838. George Rudé y voit le « produit de la nouvelle Grande-Bretagne industrielle » (p. 179) en même temps qu'une nouvelle étape franchie dans la grande tradition de la Réforme parlementaire. Selon Palmer, « la menace que constituait le Chartisme n'était pas vraiment une révolution physique, qui ne vint jamais, mais bien plutôt la conversion d'un grand nombre de consciences ouvrières à une idée révolutionnaire : celle de transformer l'Angleterre en une démocratie politique » (Palmer, *op. cit.* p. 414).

La complexité du mouvement chartiste se révèle dans la coexistence de plusieurs inspirations :

- une inspiration à caractère insurrectionnel que l'on voit se manifester en particulier lors des soulèvements dans le sud du Pays de Galles et dans le Yorkshire dans les années 1839-1840, mais aussi lors de la fameuse grève de 1842 (décrite comme la « première grève générale dans un pays capitaliste », par F C Mather, *in* « The General Strike of 1842 », *in* Stevenson & Quinault, eds, *op. cit.* p. 116), ainsi que tous les mouvements politiques qui précédèrent la révolution de 1848.

- une inspiration plus « politique » : en effet, « en outre, le chartisme s'était résolument associé aux campagnes menées contre l'amendement à la Loi sur l'Assistance Publique (*Poor Law Reform* voir *supra*) - agitation quelquefois marquée par des épisodes de nature violente - ou encore contre la réforme du système policier. L'importance, le langage et les pratiques politiques du mouvement chartiste le firent apparaître comme le plus dangereux des mouvements radicaux populaires du début du XIX<sup>e</sup> siècle, et les réactions des autorités, à tous les niveaux, contribuèrent sans nul doute à resserrer les liens entre les différents groupes dirigeants » (John Field, *op. cit.* p. 141). Stanley Palmer fait remarquer à juste titre que « l'homme à la tête de ce premier mouvement national vraiment anglais de protestation ouvrière était un Irlandais, Fergus o'Connor » (Palmer *op. cit.* p. 412), et s'étonne que les historiens n'aient de manière générale pas été plus intrigués par cet apparent paradoxe, mais explique lui-même qu'en tant qu'Irlandais, Fergus O'Connor « ne subissait pas l'influence des traditions anglaises de paternalisme et de déférence ; de plus, toujours parce qu'il était Irlandais, "le Lion de la Liberté" pouvait parler du fond du cœur à propos de l'oppression » (Palmer, *ibidem*).

Sur l'analyse du mouvement chartiste en tant que problème de maintien de l'ordre public, l'ouvrage consacré a longtemps été celui de F C Mather, *Public Order in the Age of the Chartists*, Manchester University Press, Manchester, 1959. Plus récemment l'ouvrage considérable de l'historien américain Stanley Palmer, *Police and protest in England and Ireland*, (Cambridge University Press, Cambridge, 1987), que nous avons déjà eu l'occasion de citer, a renouvelé l'analyse dans ce domaine.

## Les clivages idéologiques et partisans.

Les intérêts de classe peuvent être plus ou moins recouverts par une autre dimension extrêmement importante de la conception de l'ordre politique : ce que nous pourrions appeler le clivage idéologique / partisan. A l'époque qui nous intéresse, il s'exprime en Angleterre essentiellement à travers l'opposition *Whigs/ Tories*. Dominée jusque dans les années 1830 par l'aristocratie terrienne, la magistrature se trouve, à partir de la fin de la longue domination parlementaire tory, l'un des enjeux principaux de l'affirmation du pouvoir whig (bourgeoisie libérale). Vogler a recensé les nominations croissantes de supporters whigs et radicaux grâce à la création de justices de bourgs (*Municipal Corporations Act*, 1835) dans les nouvelles structures d'administration élues<sup>114</sup>.

L'antagonisme propriétaires terriens / industriels capitalistes, ainsi que l'antagonisme *Tories/Whigs* qui recouvre une partie du premier, sont des problématiques anglaises bien connues. L'important est ici de constater les effets directs de cet antagonisme sur le maintien de l'ordre public **à travers l'exercice des fonctions de juge de paix**, ce qui démontre l'importance de ces autorités en tant qu'enjeux de pouvoir.

A ce sujet, Vogler interprète le déroulement des violentes émeutes de Bristol de 1831 comme un exemple du changement de pouvoir dans la lutte des classes prenant ici la forme de l'antagonisme entre une magistrature Tory, propriétaire des terres et d'intérêts coloniaux, et une nouvelle bourgeoisie libérale et industrielle ayant l'appui de l'État libéral<sup>115</sup>. Cet antagonisme se répercuta directement dans le maintien de l'ordre public<sup>116</sup>. Les émeutes commencèrent par l'attaque des Assises par une foule en colère (à l'occasion de l'arrivée du président des Assises, un ardent contestataire de la Réforme parlementaire), puis se transformèrent en expédition pour aller délivrer les prisonniers de la Ville. La magistrature locale qui tentait d'exercer ses pouvoirs de maintien de l'ordre fut dans l'incapacité d'utiliser les moyens habituels, à savoir l'aide des citoyens locaux : il fut impossible durant les premiers jours d'engager des *special constables* recrutés normalement parmi les classes « respectables », et le 3<sup>e</sup> régiment de Dragons appelé à la rescousse prit le parti des émeutiers apparemment encouragés par les Libéraux de Bristol<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 46.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>116</sup> Nous nous appuyons ici essentiellement sur l'analyse de Richard Vogler.

<sup>117</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 32-39.

D'après Vogler, qui s'appuie en cela sur les études de J Eagles<sup>118</sup>, S Thomas<sup>119</sup> et T J Manchee<sup>120</sup>, la bourgeoisie libérale cessa de soutenir les émeutiers à partir du moment où ceux-ci commencèrent à saccager les propriétés privées (au lieu des bâtiments de la corporation dirigeante de la Ville). On rappela même le 14<sup>e</sup> régiment de Dragons qui avait été renvoyé car considéré comme trop soumis aux autorités civiles locales.

D'après l'un des observateurs de l'époque, « à partir de ce moment là, on observa un changement marqué dans l'attitude de l'opinion publique. Les troupes qui avaient été traitées avec force manifestations de mépris populaire et finalement renvoyées sous la pression de la foule, furent accueillies à leur retour avec des hourras, comme des libérateurs »<sup>121</sup>.

L'émeute fut alors fortement réprimée par l'Armée, sans que les Libéraux en prennent ombrage. Bien au contraire ils s'engagèrent par centaines comme *special constables*: selon Vogler, « 2819 hommes, dont 300 au moins avaient été envoyés directement par les syndicats, s'enrôlèrent dans la *Special Constabulary* et se mirent à patrouiller la ville avec l'armée. Ils ratissèrent les quartiers ouvriers et irlandais de Marsh Street, St James' Back et les Dings, à la recherche de "suspects" qui furent arrêtés en grand nombre. (...) Avec quelque satisfaction, la presse réformiste rapporta que deux tiers des gens arrêtés étaient des Irlandais »<sup>122</sup>.

Les émeutes de Bristol de 1831 sont également très intéressantes d'un autre point de vue : non seulement le Gouvernement refusa aux magistrats locaux le droit de juger les émeutiers mis en accusation en créant une « Commission spéciale », mais les magistrats furent eux-mêmes mis en accusation devant le *King's Bench* pour « négligence criminelle ».

Selon Richard Vogler, « les émeutes de Bristol de 1831 représentèrent une crise dans la longue lutte à trois pour le contrôle des institutions de l'État local, entre les magistrats, la bourgeoisie anti-corporation et le gouvernement. En 1831, l'État central retira de façon décisive son appui militaire et judiciaire à l'aristocratie coloniale (...). L'État était entré en coalition avec la bourgeoisie locale afin de priver une classe économique de son accès au pouvoir administratif et judiciaire »<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> J Eagles, *The Bristol Riots*, Cadell, London, 1832.

<sup>119</sup> S Thomas, *The Bristol Riots*, British Historical Association, Bristol, 1974.

<sup>120</sup> T J Manchee, *The origins of the riots in Bristol*, Bristol 1832 (opuscule).

<sup>121</sup> J Eagles, *op. cit.* p. 141 ; cité par Vogler, *op. cit.* p. 35.

<sup>122</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 36.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 39.

## Le facteur « ethno-religieux ».

Un autre facteur extrêmement important de définition de l'ordre politique dans le Royaume-Uni consiste en ce que nous pourrions appeler le facteur ethno-religieux.

Nous entendons par là que dans le Royaume-Uni, la religion a longtemps constitué - et constitue toujours dans certaines parties de son espace politique - une dimension essentielle de l'identité socio-politique. En Irlande et en Écosse, la religion a toujours été et reste un élément fondamental de définition de l'ordre politique. De plus, en Irlande, la structure même du gouvernement a toujours plus ou moins été à fondement ethno-religieux. Nous avons déjà évoqué cette question un peu plus haut. Quant à l'Irlande du Nord, qui accède à l'existence en tant qu'espace politique autonome en 1921, on peut dire qu'elle a constitué jusqu'en 1972 un véritable système politique ethnique (*ethnic polity*)<sup>124</sup> ; depuis 1972, le gouvernement de Londres doit gérer une situation d'affrontement violent entre des communautés, et dans laquelle il est lui-même profondément impliqué.

Une sécularisation certaine s'est produite en Écosse mais il reste des traces d'une ancienne structure conflictuelle liée aux relations passionnelles que l'Écosse, et en particulier l'ouest du pays et surtout la ville de Glasgow, a entretenu et entretient toujours avec l'Irlande du Nord. Nous avons déjà évoqué les liens anciens de l'Écosse avec l'Ulster qui se sont radicalisés au moment de la colonisation protestante. On peut ajouter qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle de nombreux Irlandais émigrèrent à leur tour en Écosse, attirés par la révolution industrielle : « ils apportèrent avec eux leurs querelles et rivalités, la compétition économique pour le travail, insufflant une vie renouvelée aux vieux antagonismes »<sup>125</sup>. On peut dire cependant que si « ni Glasgow ni Belfast - deux villes incarnant en quelque sorte la révolution industrielle - ne devinrent des *melting-pots* dans lesquels les travailleurs auraient pu mettre de côté leurs divisions pré-industrielles »<sup>126</sup>, Glasgow put par contre éviter la polarisation sectaire qui avait saisi Belfast et en particulier ses ouvriers au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, « l'Ouest de l'Écosse se révéla comme autre chose qu'une simple extension de l'Ulster, car elle faisait partie d'une entité nationale qui avait préservé ses propres traditions, institutions et moyens de réconcilier les différences internes »<sup>127</sup>. Néanmoins, le politologue Tony Gallagher admet qu'il reste un sentiment de différence à fondement « religieux », quoique que l'on doive surtout l'interpréter selon lui en termes de différences « tribales ».

---

<sup>124</sup> Voir sur ce concept notre introduction.

<sup>125</sup> Tony Gallagher, *Glasgow : The Uneasy Peace. Religious tension in Modern Scotland*, Manchester University Press, Manchester, 1987, p. 2.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

Les « traces » contemporaines de cet antagonisme peuvent être relevées précisément à l'occasion de « désordres publics », dont les deux principales formes en Écosse sont aujourd'hui les « processions » et les matchs de football : les deux sont l'occasion d'affrontements ritualisés (souvent violents) entre catholiques et protestants.

Tony Gallagher peut ainsi commencer son ouvrage sur la tension religieuse dans l'Écosse moderne : « l'idée selon laquelle le conflit nord-irlandais est une horrible aberration très loin des traditions et pratiques de l'île voisine se dissipe immédiatement si l'on assiste à n'importe lequel des matchs de football entre les deux équipes rivales des *Glasgow Rangers* et des *Celtics*, rassemblées sous le nom de l'*Old Firm*. L'hostilité et l'hystérie quelquefois manifestées lors des matchs de l'*Old Firm* peuvent servir de temps en temps à se rappeler la minceur de la croûte de la civilisation. Là-bas ont eu lieu des batailles rangées entre les supporters d'un roi hollandais protestant mort (Guillaume d'Orange) et ceux d'un prêtre continental vivant (le Pape), depuis des générations. Les termes catholique et protestant sont des symboles importants de solidarité auxquels de nombreux fans des *Celtics* et des *Rangers* ont choisi de s'identifier (...). Le phénomène de l'*Old Firm* montre que l'Irlande du Nord n'a certainement pas le monopole de la tension religieuse sectaire que l'on trouve dans les îles »<sup>128</sup>.

Enfin, il faut se souvenir que l'Angleterre elle-même n'abolit que très tardivement les « servitudes confessionnelles », en 1829<sup>129</sup>.

Cette division ethno-religieuse fondamentale se manifeste évidemment dans les problèmes d'ordre public : en effet, on s'aperçoit tout d'abord que l'antagonisme catholiques-protestants se manifeste fortement et souvent par des désordres publics, mais aussi qu'à ces occasions, la structure de maintien de l'ordre révèle son caractère partial : plus clairement, on peut dire que la conception de l'ordre des autorités est elle-même structurée par l'antagonisme politico-religieux.

L'exemple des *Gordon Riots* de 1780 (émeutes du nom de George Gordon, dernier fils du Duc de Gordon, et extraordinairement célèbres par leur férocité), est sur ce sujet particulièrement intéressant : il faut d'abord noter la nature fondamentalement anti-catholique de ces émeutes. Les *Gordon Riots* s'inscrivent à cet égard dans la grande tradition londonienne des émeutes anti-catholiques. Stanley Palmer note que « les travailleurs londoniens avaient une longue et fière tradition d'échauffourées factieuses contre les "papistes", la plus célèbre d'entre elles remontant à 1736, avec un cri de ralliement : à bas les Irlandais ! »<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>129</sup> Voir *supra* le *Catholic Emancipation Act* de 1829.

<sup>130</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. 85.

Les circonstances de 1780 étaient les suivantes : le gouvernement anglais venait d'accorder (en 1774) un certain nombre de droits aux catholiques du Canada français récemment acquis<sup>131</sup>. « Quatre ans après, afin de subvenir aux besoins militaires en personnel - on venait d'aviser le Roi que 80 000 soldats supplémentaires étaient nécessaires pour maîtriser l'Amérique - le Parlement adoucit un certain nombre de lois pénales anti-catholiques<sup>132</sup> en faveur des catholiques anglais »<sup>133</sup>. Par contre, la tentative d'extension du domaine de la loi à l'Écosse rencontra une très forte résistance et, après de violentes émeutes à Glasgow et Edimbourg, dut être abandonnée : « une année après le vote de cette loi, une association protestante fut fondée en Angleterre par George Gordon, "un fanatique à moitié fou" (...), avec pour objectif d'obtenir son annulation. Le groupe rassembla environ 120 000 signatures, et le 2 juin 1780, menée par son héros, une foule de 50 000 personnes se massa à St George's Field afin de soumettre la plus longue pétition jamais présentée au Parlement britannique<sup>134</sup>. Ce qui était sur le point de se passer était le résultat de la frustration (causée par la guerre américaine), la colère (causée par les concessions faites aux catholiques canadiens et irlandais), le ressentiment (pourquoi ne prenait-t-on pas au sérieux les pétitions d'honnêtes ouvriers anglais protestants ?), et du patriotisme (une longue tradition d'anti-catholiscisme dans un pays en guerre avec la France et l'Espagne) »<sup>135</sup>. Palmer termine son analyse de la nature des émeutes en insistant : « les faits démontrent la nature plus fondamentalement anti-catholique des émeutes menées par des foules disposées au pillage. Les émeutes ne furent pas entraînées par des revendications radicales mais par la nécessité de trouver un bouc-émissaire aux problèmes anglais du moment »<sup>136</sup>.

On retrouve dans le déroulement de ces émeutes ce double caractère politique et pillard. Deux éléments importants sont à souligner, dans la perspective qui nous préoccupe :

- **tout d'abord, la violence resta pendant les premiers jours extrêmement sélective**, puis changea brutalement de nature le 7 juin : les chapelles catholiques furent les premières à être détruites, puis les bâtiments eux-mêmes des ambassades de Sardaigne et de Bavière, puis les maisons et les chapelles catholiques. « Il n'y avait là dedans rien que des catholiques romains, dira plus tard l'une des émeutières, ils étaient Irlandais... et la maison devait être détruite »... « Les maisons de "partisans des

---

<sup>131</sup> *Quebec Act, 1774.*

<sup>132</sup> *Catholic Relief Act, 1778.*

<sup>133</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 84.

<sup>134</sup> Palmer se réfère ici à T. A. Crichtley, *A history of Police in England and Wales, op. cit.*

<sup>135</sup> Stanley Palmer, *op. cit.*, p. 84.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 85.

catholiques<sup>137</sup> bien connus - des hommes comme Sir George Savile qui avait parrainé la loi de 1778, et le Lord Chief Justice William Murray, premier comte de Mansfield - furent repérées et détruites, de même que celle du magistrat John Fielding, qui osa tenir tête à la foule. Si *No Popery!* était le cri qui résonnait à travers les rues, rapidement tout ce qui était associé avec le Gouvernement devint une cible. Le siège de la *Bow Street Police* fut pillé et ses archives brûlées, le palais de justice de l'Old Bailey envahi, et la demi-douzaine de prisons de la capitale démolies et incendiées<sup>138</sup>. Le soir du 7 juin, « la distillerie catholique de whisky de Langdale fut envahie, et ses 350 tonnes de whisky entièrement bues. A partir de ce moment-là, les désordres cessèrent d'être politiques, ou même protestants »<sup>139</sup>.

Pendant les cinq jours suivants se déroula « une apocalyptique orgie de violence »<sup>140</sup>. « Quand l'ordre succéda finalement au chaos, on dénombra pas moins de 700 morts, 450 arrestations parmi lesquelles on compta 160 mises en accusation et 25 pendaisons ; quant aux dommages matériels, ils furent évalués (...) à 100 000 livres *sterling* »<sup>141</sup>.

- **le deuxième élément est l'attitude des autorités de maintien de l'ordre.** De façon intéressante, celle-ci suivit l'inflexion dans la nature des désordres. Dès le début des troubles, le système de maintien de l'ordre local se révéla dans toute son impuissance.

Tout d'abord à cause de l'« inexistence d'une véritable force civile pour garder la Ville »<sup>142</sup>. Comme nous l'avons dit plus haut, la *Constabulary* n'était pas faite pour le maintien de l'ordre. Stanley Palmer rapporte par exemple que dans la nuit du 2 juin, « un groupe de six *constables* se retrouva en face d'une foule de 14 000 personnes ; sagement, ils ne tentèrent rien »<sup>143</sup>.

Mais le problème n'était pas uniquement le nombre : George Rudé cite par exemple un *constable* qui déclara qu'il n'avait pas l'intention de « protéger cette racaille papiste »<sup>144</sup>. Cette non-fiabilité des « forces civiles » de maintien de l'ordre se trouve avoir été aussi le cas des autorités : de nombreux magistrats qui étaient censés prendre toutes mesures nécessaires et diriger les opérations de maintien de l'ordre ne remplirent pas leur mission. En effet, après avoir requis l'assistance de l'Armée, les

---

<sup>137</sup> Traduction de « Catholic lovers ».

<sup>138</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 85.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> *Constable* John Bradley, cité par Rudé, lui-même cité par Palmer, *op. cit.* p. 96, note 2.

magistrats soit ne se trouvèrent pas sur les lieux pour les diriger, soit refusèrent de leur donner des ordres une fois sur le terrain (or les militaires se considéraient comme légalement tenus d'agir uniquement sous les ordres d'un magistrat civil, qui devait lire le *Riot Act*) : « les troupes furent réquisitionnées pour Leicester Fields et Clare Market, mais nul n'y vit un juge de paix ; pour cette même raison, la maison de Lord Mansfield brûla sous les yeux de 300 soldats. Par contre, lors de la destruction du siège de la police de Bow Street, un magistrat était présent mais refusa de lire le *Riot Act*.

A la suite de ces événements, le maire de Londres, Barkley Kennett, un Wilkite<sup>145</sup> profondément anti-catholique, fut accusé de négligence criminelle et condamné à une amende de 1000 livres *sterling*»<sup>146</sup>. On vit donc les autorités locales elles-mêmes encourager les émeutiers anti-catholiques ; ceci jusqu'au moment où la foule changea d'aspect et d'objectif à partir du 7 juin. D'après Palmer, « beaucoup de ceux qui s'activaient à exhorter les émeutiers à la dévastation changèrent alors de côté »<sup>147</sup>.

L'implication personnelle de la magistrature, autorité locale de maintien de l'ordre, dans la structure conflictuelle de l'espace socio-politique est ici évidente, bien qu'elle ne soit pas la seule cause de l'impuissance de ces autorités à faire face à la situation. Selon l'historien W. Nippel, « leur attitude était due en partie à leur sympathie pour les sentiments anti-catholiques, mais aussi à la timidité »<sup>148</sup>.

Pour mettre un terme au carnage, le Roi, après la réunion de son conseil le 7 juin, autorisa l'armée à intervenir **sans la direction des magistrats**. Les émeutes auraient duré en tout presque quinze jours.

Ces clivages fondamentaux dans lesquels se situent les autorités de maintien de l'ordre s'expriment donc de façon privilégiée dans le rapport de pouvoir extrême qu'est le maintien de l'ordre public. Cette position « stratégique » de l'autorité de maintien de l'ordre en ce qui concerne la définition des critères de l'ordre et du conflit, est renforcée en Angleterre par le caractère essentiellement local de la prise de décision : en effet, les juges de paix ayant eu depuis leur création, un statut local important, il n'est pas surprenant qu'on puisse les retrouver souvent impliqués **personnellement** d'une façon ou d'une autre dans les conflits qu'ils doivent régler.

---

<sup>145</sup> Voir encadré « John Wilkes et les *wilkites* ».

<sup>146</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 86.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>148</sup> W Nippel, *op. cit.*, p. 40.

## Encadré 5 : John Wilkes et les wilkites.

Les *wilkites* étaient les partisans de John Wilkes, qui a donné son nom aux *Wilkites Riots*, émeutes qui ont agité la capitale pendant les années 1760 et le début des années 70, parmi lesquelles l'émeute de 1768 est la plus fameuse. Ces émeutes sont à classer, selon la typologie que Rudé tente d'établir (cf. George Rudé, *The Crowd in History, op. cit.*), dans la catégorie des émeutes de la *City* (Londres, par opposition au Parlement de Westminster) et « politiques ». John Wilkes était ce qu'on pourrait appeler un Radical (au sens anglais) et opposant parlementaire fortement libertaire. Il s'exprimait à travers son journal, *The North Briton*, considéré par le Parlement comme « offensant » (Rudé, *ibidem* p. 55). Pendant plus de dix ans, de 1763 à 1774, il allait devenir dans la capitale le symbole de la liberté pour la *London Mob* (nom donné à la foule par les observateurs contemporains comme par exemple Daniel Defoe (v. *Hymn to the Mob*), les Fielding et bien d'autres, ainsi que par les historiens), ainsi qu'un acteur important de l'opposition entre d'une part le Parlement et le Gouvernement de Westminster et d'autre part la Cité de Londres, toujours fortement indépendante.

Selon George Rudé, tout commença avec la relaxe de Wilkes après son inculpation pour avoir diffamé le Roi, en 1763. « La relaxe de Wilkes fut accueillie par la foule au cri de Wilkes et Liberté ! qui pour une douzaine d'années devint le cri de ralliement de ses supporters » (Rudé, *op. cit.* p. 55). A la suite de cette affaire, le Parlement ordonna l'année suivante que le journal de Wilkes soit brûlé en place publique. À cette occasion « les classes inférieures de Londres bombardèrent les shérifs d'ordures et s'y opposèrent » (Rudé, *ibidem*). Wilkes fut expulsé du Parlement et se réfugia en France. A son retour, en 1768, il fut réélu député par les propriétaires fonciers libres (*freeholders*) de Londres, « ce qui déclencha de violentes émeutes dans les Cités de Londres et de Westminster, que les forces de l'ordre se trouvèrent bien incapables de mater » (Rudé, *ibidem*).

Ayant accepté de se rendre (considéré comme hors-la-loi), il fut enfermé à la prison du Roi, dont les abords furent alors la scène d'autres émeutes extrêmement violentes, dont la plus célèbre est celle du « massacre de St George's Field », lors de laquelle le régiment des Gardes tua onze personnes.

En fait, chaque péripétie de la vie de Wilkes était une occasion d'émeutes. Rudé cite son anniversaire puis sa candidature à la Mairie de Londres (*City*), où son élection en 1774 déclenche la dernière des émeutes *wilkites*. Il put finalement reprendre la même année son siège au Parlement, et « perdit progressivement ses liens avec les classes populaires inférieures de Londres » (Rudé, *op. cit.* p. 57).

### B) Les facteurs conjoncturels de la prise de décision en matière de maintien de l'ordre public.

La seconde catégorie de facteurs est celle de ceux que nous appellerons les facteurs **conjoncturels** : leur poids souvent décisif a tendance à être sous-estimé, notamment par un certain nombre d'historiens. Frank Munger, quant à lui, souligne leur importance. Ils complètent en effet, autant qu'ils relativisent, le poids de la « conception de l'ordre ».

A notre sens, les facteurs les plus importants sont au nombre de deux : **les moyens (la force)** à la disposition du juge de paix, d'une part ; **l'information**, d'autre part.

### Les moyens.

Selon Clive Emsley, au XVIII<sup>e</sup> siècle, un magistrat avait trois possibilités : « il pouvait ignorer l'émeute ; il pouvait tenter de désamorcer la situation et négocier une forme de compromis ; ou il pouvait employer la force. Il semble que peu d'entre eux aient opté pour la première solution.

La seconde attitude impliquait de se mêler à la foule, de lui parler, de lui promettre réparation, et d'essayer de persuader les gens de rentrer chez eux sans faire trop de dégâts. Les magistrats tentaient d'utiliser cet expédient quand ils estimaient que la foule avait raison »<sup>149</sup>. Nous rejoignons ici le critère de la conception de l'ordre. Toujours selon Emsley, « il fallait absolument tâcher d'arriver à un compromis lorsque les magistrats n'avaient pas de forces pour intimider la foule ou la disperser »<sup>150</sup>. Comme nous l'avons déjà fait remarquer et comme le souligne aussi Emsley, « les *constables* de paroisse étaient rarement suffisants pour contraindre des émeutiers, en fait ils étaient plutôt susceptibles de partager leurs aspirations. Les *special constables* étaient plus fiables (...). Mais l'instrument ultime de coercition le plus fiable était l'armée »<sup>151</sup>.

En fin de compte, pendant toute la période extrêmement troublée des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles (en Angleterre au moins jusqu'au développement de la police métropolitaine) la prise de décision du magistrat local se trouve extrêmement influencée par la plus ou moins grande possibilité de disposer de la force armée (on doit entendre à cette époque aussi bien les régiments de Milice que l'Armée professionnelle). Or, en dehors même de tous les problèmes d'acceptabilité politique de l'usage de l'Armée<sup>152</sup> qui étaient eux-mêmes énormes, cette possibilité était elle-même loin d'être évidente pour une raison majeure bien souvent négligée : la lenteur des communications jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Tony Hayter, dans son ouvrage consacré à « L'Armée et la Foule »<sup>153</sup> à cette époque, insiste sur ce problème qui était essentiellement une conséquence de l'état des routes au XVIII<sup>e</sup> siècle, dans la mesure où il affectait considérablement la nature et les possibilités du maintien de l'ordre. Il donne un exemple fictif intéressant : « une émeute estivale au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle dans des conditions

---

<sup>149</sup> Clive Emsley, *op. cit.*, p. 135.

<sup>150</sup> *Ibidem.*

<sup>151</sup> *Ibidem.*

<sup>152</sup> Voir *infra* le chapitre 1 du Titre II (la complexité du modèle centraliste).

<sup>153</sup> Tony Hayter, *op. cit.*, pp. 48-52.

météorologiques normales, située quelque part loin de Londres, par exemple St Austell<sup>154</sup>, pouvait se dérouler ainsi :

- Premier jour : Après quelques heures d'émeutes durant lesquelles les mesures de maintien de l'ordre local se seraient révélées inefficaces, un message serait envoyé par les magistrats au Ministre d'État<sup>155</sup>, probablement pas avant la fin de l'après-midi. Dans les conditions de transport du milieu du siècle, ce message n'aurait pas pu arriver à destination (...) avant...
- le Quatrième jour dans la soirée, ou tôt dans la matinée du cinquième jour. Le même jour, un message serait envoyé au Ministère de la Guerre et après une rapide consultation (...) l'autorisation de faire intervenir les troupes (possiblement de Falmouth) pourrait être envoyé.
- le Neuvième ou le Dixième jour verrait l'ordre arriver dans les mains de l'officier commandant les forces ; un détachement de cavalerie pourrait peut-être intervenir à St Austell le même jour, mais une compagnie d'infanterie, même dans le cas où un officier prévoyant au courant des troubles l'aurait maintenue dans un état de préparation maximum, pourrait difficilement intervenir avant le lendemain en milieu de journée »<sup>156</sup>.

Tony Hayter, bien qu'admettant le caractère extrême du cas des Cornouailles, affirme cependant que « les autres villes étaient presque aussi mal loties ; or les nombreuses émeutes du XVIII<sup>e</sup> siècle se déroulèrent loin de la Capitale. En dehors des Cornouailles, dont la population de mineurs faisait qu'elle était perpétuellement agitée par les émeutes, des turbulences secouèrent le Devon, le sud du Pays de Galles, Manchester, Leeds, Newcastle, Berwick-on-Tweed, et un grand nombre de villes au nord de Birmingham. Même les districts plus proches, comme l'Essex et le Sussex, étaient pratiquement aussi difficiles d'accès. Lincoln, à une distance de 130 miles, était à deux jours de Londres, Bristol distant de 110 miles était à environ un jour et demi-deux jours ; la diligence de Bath, qui se déplaçait sur l'une des meilleures routes du royaume, avait en 1765 réussi à réduire le trajet à 29 heures, et en 1782 à 17. (...). Tous ces horaires pouvaient, dans des conditions de neige ou de forte pluie, être multipliés par deux ou plus encore. Les années du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle semblent avoir souffert de conditions météorologiques extrêmement malchanceuses »<sup>157</sup>. Selon Hayter, « toutes ces difficultés étaient connues du ministère de la guerre, et lui aurait-on laissé les mains libres pour un plan global de maintien de l'ordre public,

---

<sup>154</sup> En Cornouailles.

<sup>155</sup> Ancêtre du *Home Secretary* (Ministre de l'Intérieur).

<sup>156</sup> Tony Hayter, *op. cit.* p. 50.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 50-51.

qu'il aurait certainement conseillé la construction d'un véritable réseau routier »<sup>158</sup>.

Les choses évoluent d'ailleurs considérablement à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle : le nombre très important et la gravité des émeutes et troubles à partir des années 1780 (les *Gordon Riots*, mais aussi les troubles politiques fréquents liés à la révolution française) vont amener le gouvernement anglais à prendre des mesures, notamment d'accroissement des effectifs de l'Armée permanente ainsi que l'exécution d'un vaste programme de construction de casernes, précisément en vue d'un meilleur système de répartition locale des troupes en vue de leur disponibilité pour le maintien de l'ordre.

Il faut en effet préciser que jusqu'à cette époque, le système en vigueur était celui du *Billeting*, à savoir le cantonnement des troupes chez l'habitant<sup>159</sup>. En 1792, le Colonel De Lancey fut envoyé faire une tournée d'inspection du nord de l'Angleterre, afin de se rendre compte de la disposition des troupes et « dans quelle mesure on pouvait compter sur elles en cas d'urgence »<sup>160</sup>. Celui-ci estima qu'il était « dangereux de garder les troupes dispersées à l'intérieur des villes industrielles, et que sauf si l'on pouvait leur construire des casernes, il vaudrait mieux les maintenir dans les petites villes et les villages à proximité, à partir desquels on pourrait agir en cas d'urgence avec bien plus d'efficacité »<sup>161</sup>. Pitt (le Secrétaire d'État de l'époque) choisit la première solution, celle des casernes : en effet, « après l'échec de sa tentative d'établir une force de police professionnelle pour Londres, et confronté à la multiplication des désordres déclenchés par la Révolution française, Pitt devint convaincu de la nécessité de pouvoir disposer en permanence de troupes dans tout le pays pour maintenir l'ordre public »<sup>162</sup>. Ainsi, « alors qu'en 1792 toutes les casernes de Grande-Bretagne et des Channels Islands qui comprenaient seulement quarante-trois forteresses et garnisons ne pouvaient loger qu'un peu plus de vingt mille hommes, en 1805 il y avait de la place pour un total de cent soixante mille »<sup>163</sup>.

Un autre événement qui eut, dans le domaine du maintien de l'ordre comme dans beaucoup d'autres, de grands retentissements, fut le développement du chemin de fer. En 1848, un corps de troupe ou de policiers partant de Londres par le train pouvait arriver frais et dispos à Manchester neuf heures après, alors que le même voyage avant la mise en service du chemin de fer nécessitait une marche forcée de dix-sept jours<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>159</sup> Voir à ce sujet les descriptions de Max Beloff, *op. cit.*, pp. 108-112.

<sup>160</sup> JL & Barbara Hammond, *The Skilled Labourer 1760-1832*, *op. cit.*, pp. 83-84. Les Hammond citent ici les archives du Ministère de l'Intérieur.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> Radzinowicz, *op. cit.*, p. 120.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Voir pour d'autres détails Stanley Palmer, *op. cit.*, p. 409.

Il faut donc tenir compte du fait que ce problème des moyens retentissait évidemment de façon capitale sur le moment d'intervention des juges de paix, et peut donc expliquer en grande partie ce caractère « réactif » du maintien de l'ordre qui est bien souvent invoqué pour caractériser le modèle britannique : il est bien évident qu'en l'absence de réelles forces de police organisées, c'est-à-dire *grosso-modo* jusqu'au dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, les magistrats n'avaient la plupart du temps aucun moyen d'empêcher les premières manifestations de désordre de se transformer en violences. Une fois qu'on en était là, ils n'avaient pas réellement d'autre alternative que de faire appel aux forces armées, c'est-à-dire la Milice, la *Yeomanry*, et par-dessus tout l'Armée régulière, pour rétablir l'ordre.

Et bien que même à l'époque de sa plus grande activité en matière de maintien de l'ordre (de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> au dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle), le principe même de cette utilisation de l'armée dans une fonction intérieure ait été toujours fortement controversé et contesté (en particulier par les militaires eux-mêmes<sup>165</sup>), « il fallut encore longtemps avant que le gouvernement central fasse réellement pression sur les autorités locales pour qu'elles apportent sur ce problème leurs propres solutions de rechange »<sup>166</sup>.

#### L'information.

Comme l'écrit fort justement Frank Munger, « à moins qu'un juge de paix ait été prévenu à l'avance d'un rassemblement, sa marge de manœuvre opérationnelle était relativement limitée »<sup>167</sup>. Ceci peut être à la fois considéré comme le résultat et la conséquence du caractère essentiellement répressif de l'activité de maintien de l'ordre exercée par les juges de paix.

Cependant, à cet égard, Frank Munger note un changement important pendant la révolution industrielle dans l'attitude de ces autorités, qui passent selon lui d'un mode de maintien de l'ordre « réactif » à un mode « pro-actif », en entendant par là un développement de la tendance à **anticiper le désordre**, et notamment à désigner tel ou tel groupe susceptible de troubler l'ordre public. Selon Frank Munger, « l'examen de la correspondance entre les juges de paix du Lancashire et le Ministère de l'Intérieur en 1800 et 1801 montre que leurs craintes au sujet d'une organisation révolutionnaire et des possibilités d'une insurrection précède la découverte de soi-disant activités révolutionnaires sous la forme de grands rassemblements ouvriers nocturnes. La découverte elle-même fut clairement le

---

<sup>165</sup> « Le Général Maitland était très convaincu que l'armée ne devait être utilisée qu'en dernier ressort et non en remplacement du pouvoir civil. Il fit de son mieux pour encourager les autorités locales et les propriétaires locaux à utiliser leurs propres ressources pour la défense de leurs biens », Radzinowicz, *op. cit.* p. 123. Voir aussi sur ce sujet Tony Hayter, *The Army and the crowd in Mid-Georgian England*, *op. cit.*, p. 3 et pp. 27-28.

<sup>166</sup> Radzinowicz, *op. cit.*, p. 124.

<sup>167</sup> Frank Munger, *op. cit.*, p. 79.

produit d'une surveillance accrue par l'utilisation d'espions et l'octroi aux *constables* de pouvoirs de plus en plus discrétionnaires pour pénétrer dans ces meetings par ailleurs pacifiques »<sup>168</sup>. Ces constatations amènent Munger à se demander « quand le maintien de l'ordre pendant la Révolution Industrielle passa-t-il de son mode réactif normal à un mode proactif, quelles en étaient les cibles et avec quelles conséquences »<sup>169</sup>.

## § 2 : Responsabilité et usage de la force.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'essentiel de l'activité opérationnelle de maintien de l'ordre public du magistrat dans cette période tournait autour de l'usage de la force, et singulièrement de la force armée ; ceci ne veut pas dire bien sûr que les magistrats n'avaient pas recours à d'autres moyens. Selon Tony Hayter, « il est possible de trouver des cas d'émeutes qui furent calmées ou dispersées grâce au seul comportement ferme et courageux d'un magistrat », et il rapporte qu'un magistrat écrivit ainsi, pendant les jours sombres de 1757 : « je me rendis parmi eux aussitôt que je le pus, et après quelques raisonnements et un peu de bière forte j'obtins leur promesse de se disperser et de rentrer chez eux sans faire plus de dégâts. Ils ne tinrent pas tout à fait leur promesse, mais partirent à Whitby - où ils obligèrent quelques personnes à leur donner un peu d'argent pour boire - mais ils ne cassèrent rien ; j'espérais bien que nous en avions alors fini avec de telles émeutes »<sup>170</sup>.

Le cas de Sir John Fielding est également intéressant. Ce magistrat londonien bien connu avait pour politique de n'appeler l'Armée qu'en dernière extrémité (il est d'ailleurs l'un des pionniers de l'utilisation d'une police « professionnelle », les *Bow Street Runners*). En 1768 (époque des troubles *wilkites*), « il passa de longues heures à tenter de pacifier et de disperser des foules londoniennes pourtant décidées à faire des dégâts et en général ivres d'alcool »<sup>171</sup>. Au cours des mêmes émeutes, « l'un des échevins (probablement Beckford) réussit à disperser la foule massée autour de la Mairie, qui avait déjà cassé un grand nombre de fenêtres, en lui faisant un discours, après avoir ordonné aux soldats qui étaient là de se retirer »<sup>172</sup>.

Tony Hayter cite aussi le cas de John Hewitt, « une forte personnalité, qui fut juge de paix à Coventry pendant de nombreuses années, et qui décrit ainsi une confrontation entre lui-même et les mineurs du Warwickshire qui étaient en

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> « Nathaniel Cholmley to the Duke of Newcastle », 4 octobre 1757. Add. MSS. 38874, S444r. Cité par Tony Hayter, *op. cit.*, p. 18, note 10.

<sup>171</sup> Tony Hayter, *op. cit.* p. 18.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

émeute à cause du prix des stocks de charbon en 1756 : 'j'allais à la porte et à peine celle-ci fut-elle ouverte que mon hall fut envahi. Sans leur démontrer aucune surprise, je leur demandai ce dont il était question ? ... Pour leur montrer que je n'étais pas effrayé par leur nombre, j'admis à l'intérieur autant de gens que ma maison pouvait en contenir. Je leur demandai de me permettre de finir mon dîner, ce qu'ils admirent immédiatement'<sup>173</sup>. Selon Hayter, Hewitt signifia aux mineurs qu'il serait toujours prêt à écouter les revendications mais qu'il punirait quiconque enfreindrait la loi, fit imprimer et distribuer des extraits de la législation le même jour, et écrivit au ministère de la guerre pour des troupes, « afin de parer à toute éventualité »<sup>174</sup>.

Ce type de magistrat était fortement apprécié par les ministres de l'époque, qui leur envoyaient des encouragements. Tony Hayter cite le cas du Lord Maire Harley - qui avait apparemment l'habitude de « se ruer sur la foule, attraper l'un des leaders de l'émeute et l'emmener pour faire un exemple » - qui fut l'objet d'un discours de louanges publiques de la part du *Speaker* de la Chambre des Communes en 1768 : « Aucun homme... ne peut rendre un plus grand service à son pays qu'un magistrat civil, qui grâce à une application prudente, modérée, mais en même temps ferme et vigoureuse, des pouvoirs que les lois anciennes lui ont confié, supprime émeutes et tumultes, et résiste résolument à ces pratiques illégales et extrémistes qui privent chaque individu des droits et privilèges que leur accorde la constitution... Grâce à votre exemple, tous les autres magistrats civils comprendront que le pouvoir du droit leur donne assez de force pour prévenir toute perturbation de la paix publique »<sup>175</sup>. Selon Hayter, cette attitude était la réaction naturelle d'un pouvoir politique harcelé par les émeutes mais qui était profondément hostile à l'usage de la force militaire. Cependant, « personne, et certainement pas les magistrats, ne croyait vraiment dans la théorie de la force morale (des autorités). L'expérience prouvait que malgré l'existence de magistrats exceptionnels et d'émeutes contrôlables, il était plus réaliste d'admettre qu'il y avait des magistrats médiocres et que surtout la plupart des émeutes dépassaient largement leur capacité de contrôle »<sup>176</sup>.

En cas de nécessité de recours à la force, se posait de façon particulièrement grave la question de la responsabilité des magistrats, conséquence de leurs pouvoirs étendus. A cet égard les études de cas historiques tendent à souligner le vague et l'ambiguïté de la situation sur le plan juridique, et ceci quelle que soit l'époque étudiée<sup>177</sup>. Sur ce plan le système moderne est

---

<sup>173</sup> John Hewitt, *A journal of the proceedings of J. Hewitt, Mayor, and one of His Majesty's Justices of the Peace for the City and County of Coventry, in the Year 1756 etc.*, (1779), pp. 2-3. Cité par Hayter, *op. cit.*, p. 18.

<sup>174</sup> *Ibidem.*

<sup>175</sup> Hayter, *op. cit.* p. 19.

<sup>176</sup> *Ibidem.*

<sup>177</sup> Voir sur ce sujet l'article de Clive Emsley, « The Military and Popular Disorders in England », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 61 (spring 1983), pp.10-16.

d'ailleurs le digne héritier de son ancêtre : la réglementation juridique du maintien de l'ordre n'a que très récemment évolué et conserve un certain nombre de points extrêmement flous qui laissent place à des interprétations contradictoires ou du moins parallèles. Cet état de choses a été particulièrement mis en lumière pendant la grève des mineurs de 1984-1985 en Angleterre mais aussi lors de l'intervention militaire en Irlande du Nord en 1969. Le droit du maintien de l'ordre reflète bien sûr en ce sens l'esprit de la législation anglaise dans l'ensemble assez peu contraignante et laissée à l'interprétation jurisprudentielle.

En matière de maintien de l'ordre et dans la période qui nous intéresse, les difficultés venaient essentiellement d'une contradiction : d'une part les juges de paix étaient chargés du maintien de l'ordre, et en conséquence étaient tenus d'employer « tous moyens nécessaires » pour assurer ce maintien de l'ordre, y compris la force armée ; d'autre part et cependant, ils n'avaient absolument aucun guide sur ce qui pouvait constituer les « mesures adéquates » en la matière. Ils devaient donc se fier pour cela à leur opinion ou leur expérience personnelle. Ceci était d'autant plus ennuyeux que le magistrat devait répondre **personnellement** de ses décisions devant les tribunaux. Plusieurs magistrats furent ainsi accusés de meurtre à la suite de décisions de dispersion de la foule par la force armée ayant entraîné des morts parmi les émeutiers. Le cas de Samuel Gillam, qui avait donné aux militaires l'ordre de tirer lors des fameuses émeutes *wilkites* à St George's Field en 1768 est célèbre et exemplaire<sup>178</sup>. Gillam fut acquitté mais le seul fait qu'il fût accusé fit à l'époque une profonde impression. À cette occasion, les *Lords Justices* réaffirmèrent le fondement de *common law* en matière d'utilisation de la force en cas de nécessité pour disperser une foule en émeute, ceci sans réelle précision.

Le problème se posait évidemment essentiellement à propos de l'utilisation de l'Armée. L'incertitude était aggravée par le contexte quasi-permanent de l'extrême répugnance manifestée par le Parlement envers l'Armée. En effet, alors que la constitutionnalité de l'existence même d'une armée permanente sur le territoire anglais était en doute, quid de son utilisation dans le maintien de l'ordre intérieur ?... Burke fut l'un de ceux qui s'élevèrent le plus fortement contre l'usage de l'armée en matière de maintien de l'ordre<sup>179</sup>.

*A contrario*, il n'était pas exclu non plus que les magistrats soient accusés de négligence pour n'avoir pas utilisé assez de force dans telle ou telle occasion. Les cas de Barkley Kennett (président des magistrats de Londres) après les *Gordon Riots* de 1780, et de Charles Pinney (maire et magistrat de Bristol) en 1832 après les émeutes de 1831, sont les plus célèbres<sup>180</sup>. Ces cas mirent chaque fois en

---

<sup>178</sup> Voir pour les détails Radzinowicz, *op. cit.* pp. 133-135.

<sup>179</sup> Sur ce sujet voir Radzinowicz, *op. cit.* pp. 134-135.

<sup>180</sup> On peut consulter à ce sujet : Radzinowicz, *op. cit.* pp. 135-141, Vogler, *op. cit.* pp. 17-18 et pp. 32-39.

évidence l'impossibilité de définir précisément ce qu'on devait attendre d'un juge de paix. A cet égard le cas de Charles Pinney est particulièrement intéressant. Pendant son procès, trois points principaux furent discutés en ce qui concerne les devoirs du magistrats pendant l'émeute : on accusait en effet Pinney d'une part de ne pas avoir montré assez de vigueur en ne donnant pas l'ordre aux troupes de tirer sur la foule ; on lui reprochait d'autre part d'avoir refusé de charger lui-même la foule avec les Dragons ; enfin de ne pas avoir utilisé assez de force pour mettre fin aux troubles.

Sur la première accusation, il fut répondu que Pinney avait en cela respecté l'avis des officiers militaires, et que bien que la décision lui revienne, on ne pouvait lui reprocher de suivre les conseils des experts militaires. Sur la deuxième, le juge établit que « le droit n'oblige pas un magistrat à charger avec les soldats... Je ne vois pas comment ceci pourrait faire partie de la responsabilité de quelqu'un qui est tenu par ailleurs à donner des directives générales »<sup>181</sup>. Selon la troisième accusation, la plus importante, les magistrats n'avaient proposé aucun plan d'action, aucun d'entre eux n'étaient là pour recevoir ceux qui étaient venus à leur aide ; lorsque les prisons, le palais de justice et d'autre immeubles furent détruits il n'y avait aucune force adéquate pour repousser les émeutiers. Selon Pinney, les tentatives pour rassembler les *Specials* s'étaient révélées infructueuses. Le juge admit la défense de Pinney, aux motifs qu'il ne relevait pas du Maire, en tant qu'autorité civile, de s'occuper d'entretenir une force militaire ou civile prête à agir à l'occasion.

Une confusion supplémentaire s'était établie après le vote du *Riot Act* : la plupart des magistrats se comportaient comme si la loi avait abrogé la *common law* en matière d'émeutes, et croyaient leurs mains liées pendant une heure après leur lecture de la loi. D'autre part, à partir du vote du *Riot Act*, il était très rare qu'une autre autorité se risquerait à ordonner des mesures sans la caution des magistrats ; nous avons vu en effet que cette loi non seulement identifiait les magistrats comme les autorités toutes-puissantes en matière de désordres publics, mais les déchargeait théoriquement de toute responsabilité si la procédure décrite dans la loi avait bien été suivie. Les jugements sur les événements de 1780 vinrent contredire ces interprétations, et ajouter à la confusion juridique en affirmant d'une part que le *Riot Act* n'avait en aucune manière abrogé la *common law*, et que dans ce domaine, les magistrats, mais aussi les soldats, ne faisaient ni plus ni moins que leur devoir de citoyen en combattant les émeutes.

Ces interprétations juridiques furent données à propos de la constitutionnalité de l'intervention militaire sans l'autorisation des magistrats dans une situation désespérée ; nous avons déjà eu l'occasion de mentionner l'initiative que prit le roi lors des émeutes Gordon. Cette intervention fut tout

---

<sup>181</sup> Voir *State Trials* (1891), N.S., vol. 3, p. 231.

d'abord présentée par le roi lui-même comme l'exercice de sa prérogative royale en cas de nécessité absolue<sup>182</sup>. Cette interprétation ne suffit apparemment pas à convaincre l'opinion publique, qui selon plusieurs auteurs interpréta l'acte du roi comme une application de la loi martiale<sup>183</sup>, ni la totalité du gouvernement, de la base constitutionnelle de cette décision. L'interprétation « autorisée » de l'intervention militaire fut finalement construite par Lord Justice Mansfield dans un exposé à la Chambre des Lords, et devint la doctrine officielle.

L'interprétation de Lord Justice Mansfield se construisait comme suit : « On a eu tendance à tenir pour acquis (...) que Sa Majesté, en donnant des instructions à propos des émeutes, a en l'occurrence simplement agi sur le fondement de sa prérogative, qui découle de son devoir de protection et de préservation de l'État, dans les cas de nécessité qui ne sont pas couverts par le droit et le commerce juridique ordinaires... Je me propose de démontrer que la situation est en fait exactement à l'opposé (...). On doit considérer en effet qu'il est tout à fait évident que non seulement tout homme a légalement la possibilité d'intervenir en vue de supprimer une émeute, et particulièrement en cas de félonie, trahison, et rébellion, mais encore qu'il en a en réalité l'obligation (...). Les personnes ayant prêté leur assistance pour la suppression des émeutes et des tumultes, doivent être considérées juridiquement comme de simples personnes privées, agissant légalement, et en conséquence justiciables, si elles abusent de ce pouvoir légal dont elles sont investies, des lois de leur pays (...). C'est pourquoi je me suis appliqué à réfuter l'idée fausse selon laquelle nous vivrions sous un gouvernement militaire, ou que les militaires auraient davantage de pouvoir, ou un pouvoir différent de celui des autres citoyens, idée fausse qui s'est répandue depuis le commencement de ces émeutes ; il faut rejeter ces spéculations vaines et infondées qui tendraient à faire croire que le Droit ou la Constitution ont été suspendus ou n'ont pas été appliqués. Je pense que ce grave malentendu a été engendré par une mauvaise interprétation de la Loi sur l'Émeute »<sup>184</sup>.

Il est d'autre part intéressant de citer aussi un extrait du discours de Lord Loughborough, qui met bien en évidence la contradiction entre les interprétations qui avaient jusque là prévalu sur la base des dispositions du *Riot Act* et la nouvelle doctrine de responsabilité : « Je saisis cette occasion de mentionner publiquement

---

<sup>182</sup> Cobett, *The Parliamentary History of England from the earliest period to the year 1803*, 1821, p. 689. Cité par W. Nippel, *op. cit.* p. 411.

<sup>183</sup> Anonyme, *A narrative of the proceedings of Lord George Gordon and the persons arrested under the denomination of the Protestant Association*, J. Wallis, London, 1780. Cité par Nippel, *op. cit.* p. 411. D'autres auteurs font la même affirmation. Il s'agit de W. Vincent (pseudonyme pour Thomas Harcroft), in *A plain and succinct narrative of the late riots and disturbances*, Fielding and Walker, London, 1780, p. 41, et de C.M. Clode, in *The Military Forces of the Crown*, John Murray, London, 1869, vol. 2, p. 167.

<sup>184</sup> Lord Mansfield, in « Debate on the Duke of Richmond's motion respecting the conduct of the Military in disarming the citizens of London », H L (juin 21, 1780), cité dans *Parliamentary History* (1780-1781), vol. 21, cols 726-754, col. 746.

une erreur fatale commise par de nombreuses personnes. On a pu imaginer, parce que la loi autorise un délai d'une heure avant la dispersion d'une foule à laquelle on a lu le texte de la proclamation de la Loi sur l'Émeute (...), que durant tout ce temps le pouvoir civil et la magistrature sont complètement désarmés, et que les sujets du Roi, dont le devoir est de supprimer les émeutes à quelque moment que ce soit, doivent demeurer passivement et sans rien dire. Cette idée n'a jamais été celle des Législateurs (...). Les magistrats conservent tous les pouvoirs que le Droit leur a donnés (...) »<sup>185</sup>.

Selon cette interprétation, les soldats avaient agi en tant qu'individus sur la base de leurs pouvoirs de citoyens en vertu de la *common law*, et « peu importait que leurs manteaux soient rouges ou marrons »<sup>186</sup>.

Ce recours à la doctrine des devoirs du citoyen avait bien sûr des précédents, et des fondements juridiques certains, mais n'avait jamais été appliqué aux soldats de façon si ouverte, impliquant quasiment l'abolition de la règle selon laquelle les soldats devaient agir sous l'autorité des magistrats (autorités civiles). Nippel fait remarquer que même Mansfield avait eu des doutes sur la légalité de la décision royale<sup>187</sup>. La doctrine fut néanmoins confirmée par Lord Loughborough lors du jugement des émeutiers<sup>188</sup>.

Les implications de cette doctrine étaient énormes : en premier lieu **elle élevait les militaires au rang d'autorités de maintien de l'ordre**, en contradiction absolue avec la doctrine constitutionnelle de la « constitution civile », au moins en tous cas telle qu'elle avait été interprétée jusque-là par les constitutionnalistes whigs, certains comme nous l'avons dit allant jusqu'à contester la possibilité constitutionnelle de l'existence même de l'Armée. Cette contradiction du droit et l'incertitude de leur statut dans ce domaine du maintien de l'ordre dans lequel on leur demandait sans cesse d'intervenir ont constitué l'un des problèmes majeurs que les militaires aient eu à gérer jusqu'à nos jours.

La doctrine impliquait en second lieu **la responsabilité individuelle et pénale de tout acteur, civil ou militaire**, comme le montrèrent par la suite les procès pour meurtres intentés non seulement contre des magistrats mais contre des officiers militaires. Le vague dangereux de cette doctrine, qui combinait donc le principe d'une responsabilité « spéciale » des magistrats et des militaires (en 1831 ce furent un magistrat, Pinney, et deux officiers, le capitaine Brereton et le capitaine Warrington, qui furent accusés d'avoir manqué à leur devoir de maintien de l'ordre, et non n'importe quels citoyens) et leur responsabilité pénale individuelle, ne simplifia pas les rapports de terrain entre la Magistrature et

---

<sup>185</sup> Lord Loughborough, voir « The Proceedings at large on the trial of George Gordon » (1781) 21 in *State Trials* 286, p. 493, cité par Radzinowicz, *op. cit.* p. 136.

<sup>186</sup> Lord Mansfield, cité par Vogler, *op. cit.* p. 18. Le rouge était la couleur caractéristique de l'uniforme des soldats.

<sup>187</sup> W. Nippel, *op. cit.* p. 412.

<sup>188</sup> Voir à ce sujet Nippel, *ibidem*.

l'Armée, mais aussi entre la Magistrature et l'Exécutif, qui incontestablement disposait hiérarchiquement des « forces de la Couronne ».

Ceci favorisa une sorte de division des responsabilités floue et sujette à caution, dont le caractère problématique culmina notamment lors de l'épisode de Featherstone. Ce que l'on appelle en effet le « désastre de Featherstone » fut la répression d'émeutes à la suite d'un vaste *lock-out* des mineurs dans le Yorkshire en septembre 1893 ; à cette occasion, les magistrats décidèrent, apparemment contre l'avis des policiers locaux<sup>189</sup>, de requérir l'armée. Featherstone est un exemple d'une arrivée inopportune de l'armée en raison d'une totale absence de coordination entre les autorités locales. Suite à des malentendus en effet, les militaires arrivèrent sur les lieux sans qu'il y ait d'autorité civile locale pour les diriger. Après moult péripéties, l'affrontement entre les soldats et les mineurs se solda par deux morts et onze blessés. La commission d'enquête s'étonna fortement que bien que les magistrats aient réquisitionné la troupe, aucun parmi les cinq cents juges du comté ne pût être trouvé avant vingt heures pour leur donner des instructions.

Featherstone est également une illustration des liens qui pouvaient exister entre la magistrature et les intérêts en jeu dans le conflit industriel : la réquisition fut faite sous la pression des propriétaires des mines, **dont certains étaient eux-mêmes des magistrats**. Pour beaucoup, « il est clair que l'armée fut utilisée comme agent des employeurs »<sup>190</sup>. L'ambiguïté de la situation apparut d'autant plus facilement que le Ministre de l'Intérieur de l'époque, Asquith, mis en cause par les parlementaires, déclara amèrement : « Il semblerait qu'il soit difficile, voire même impossible, de faire comprendre aux gens de ce pays quelle est la nature des responsabilités du Gouvernement en ce qui concerne les désordres publics locaux... la responsabilité de la prévention et de la suppression du désordre est, et a toujours été depuis les temps les plus anciens de notre histoire, du ressort de l'Autorité Locale (...). Je dégage entièrement (...) ma responsabilité »<sup>191</sup>. Ce vague dans la définition des responsabilités entre les autorités publiques en ce qui concerne l'action militaire a persisté jusqu'à aujourd'hui<sup>192</sup>.

Nous avons tenté de dégager quelques lignes directrices pour caractériser une certaine conception de l'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La domination historique assez nette de

---

<sup>189</sup> Voir Roger Geary *in Policing Industrial Disputes 1893-1985*, Cambridge University Press, 1985, p. 8.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>191</sup> *Parliamentary Debates*, XVII, 4, 20 septembre 1893, 1722-1723.

<sup>192</sup> Voir *infra* deuxième partie, titre II, chapitre premier. On peut aussi consulter à ce sujet Anne Mandeville, « Armée et maintien de l'ordre au Royaume-Uni », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n°11 (Nov. 92-Janv. 93), pp. 139-159. Voir aussi Robin Eveleigh, *Peace-keeping in a democratic society*, C Hurst & Co. Ltd, London, 1978.

cette fonction par les magistrats et plus généralement par l'élite locale révèle finalement la problématique de l'administration anglaise à cette époque : l'importance de la prise en mains des tâches étatiques par les autorités politiques locales traditionnelles est considérée comme l'une des manifestations les plus fondamentales de la conception libérale-démocratique de la philosophie politique anglaise. A cet égard, la Grande-Bretagne en général et l'Angleterre en particulier, ont attaché leur nom à l'expression de « libertés locales ».

L'étude de l'interaction spécifique de maintien de l'ordre donne à ce concept politique, voire idéologique, un sens concret : dans ce domaine, la liberté locale va de pair avec une profonde diversité, à la fois en matière de conceptions de l'ordre politique, et sur le plan de l'organisation de la répression. Cette diversité peut être synonyme de sectarisme et de partialité, et donc source d'inégalités de traitement, ce qui peut apparaître particulièrement grave en matière de maintien de l'ordre public. Ceci est d'autant plus facile que la conception de la démocratie locale a soutenu jusqu'à cette fin de XIX<sup>e</sup> siècle un système répressif à dominante non-spécialisée et donc fortement dépendant, quant à son fonctionnement, de la bonne volonté mais aussi de la personnalité des individus, la notion de compétence « professionnelle » n'étant pas, dans ce système, une préoccupation majeure, ni même un concept significatif.



## **Chapitre quatrième :**

**L'émergence des autorités modernes :  
persistance, démocratisation et bureaucratisation  
de la tradition locale.**



## **Section I :**

### **Les autorités politiques locales et le contrôle de la structuration de la « nouvelle police ».**

Ces développements concernent essentiellement l'Angleterre (sauf Londres), le Pays de Galles et l'Écosse.  
L'Irlande et la métropole anglaise développent de leur côté à partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle un système de police centralisé.

Nous avons souligné le caractère désordonné, ou plutôt empirique et inégal, de la construction du système de maintien de l'ordre, résultant du maintien de forts particularismes locaux et d'un pouvoir central faible à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle. La création progressive d'un **système de police** distinct - institution qui deviendra peu à peu dominante dans le « management » du maintien de l'ordre public - a suivi, elle aussi, les contours de l'évolution de la structure locale de gouvernement et d'administration. On entend par **système de police** une organisation spécialisée dans la fonction de police, avec des personnels à temps plein et rémunérés.

Ce qui nous intéresse donc ici est de dégager les principes gouvernant la structure et le contrôle de cette institution de Police par les autorités locales, ceci même si cette « nouvelle police »<sup>1</sup> remplit d'autres fonctions que le maintien de l'ordre.

La plupart des travaux historiques connus tendent d'ailleurs à démontrer que la création de la police en Grande-Bretagne fut essentiellement une réponse aux préoccupations engendrées par les désordres publics du début du XIX<sup>e</sup> siècle, comme la création de la police irlandaise l'avait été aux troubles révolutionnaires de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Les interprétations des raisons de la démarche des créateurs de cette nouvelle police varient par contre sensiblement. L'historien Victor Bailey<sup>2</sup> propose une typologie des explications de la formation du système de police en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle. Il distingue à cet égard les historiens **consensuels**<sup>3</sup>, tels que Reith, Critchley, Radzinowicz, Tobias et Miller<sup>4</sup>, qui soutiennent que la nouvelle police constituait une tentative (largement réussie d'après eux) de rationalisation et de mise en place d'un système de maintien de l'ordre impartial et efficace, et les historiens **conflictuels** comme Hart, Mather, Silver Foster, et Philips<sup>5</sup>, qui voient

---

<sup>1</sup> Selon l'expression consacrée.

<sup>2</sup> Victor Bailey, ed, *Policing and punishment in nineteenth century Britain*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, 1981, pp. 12-14.

<sup>3</sup> Que l'historien britannique Clive Emsley désigne du nom de « tradition Whig » de l'historiographie britannique. On trouve aussi cette définition sous la plume des historiens John Stevenson et Roland Quinault, dans leur ouvrage *Popular Protest and Public Order*, op. cit., p. 15.

<sup>4</sup> Charles Reith, *The Police Idea*, Oxford University Press, London, 1943, et *The Blind Eye of History : A Study of the Origins of the Present Police Era*, Faber & Faber, London, 1975 ; TA Critchley, *A history of the Police in England and Wales*, Constable, London, 1967, et *The Conquest of Violence*, Constable, London, 1970 ; Leon Radzinowicz, *A history of English Criminal Law and Its Administration from 1750*, 4 vols., Stevens & Co., London, 1948-68 ; JJ Tobias, *Crime and Police in England 1700-1900*, St Martin's Press, New York, 1979 ; enfin Wilbur Miller, *Cops and bobbies : Police authorities in New York and London : 1830-1870*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.

<sup>5</sup> Jenifer Hart, « Reform of the borough police », *English Historical Review*, 70 (1955), pp. 411-427 ; F C Mather, *Public Order in the Age of the Chartists*, Manchester University Press, Manchester, 1959 ; Alan Silver, « The demand for order in civil society : a review of some themes in the history of urban crime, police, and riot », in David Bordua, *The Police : Six Sociological Essays*, Wiley, New York, 1967 ; John Foster, *Class Struggle and the Industrial Revolution : Early Industrial Capitalism in Three English Towns*, Wiedenfeld and Nicolson, London, 1974 ; David Philips, « Riots and public order in the Black country », in John Stevenson & Roland Quinault

dans la création de la police une manifestation du conflit de classes, « une réaffirmation du pouvoir de l'État menacé par une nouvelle conjoncture »<sup>6</sup>, celle du radicalisme de la classe ouvrière des années 1830 et 1840. Cette vision est aussi celle développée par Robert Storch dans plusieurs articles importants<sup>7</sup>, qui dépeignent les policiers comme des « missionnaires internes » chargés de la pacification des « classes dangereuses ».

D'autres historiens, comme Clive Emsley, ont tenté de faire la part de ces deux visions opposées. D'après lui en effet, tout d'abord, le problème posé par ce qu'il appelle « l'interprétation Whig » du développement de la police professionnelle en Angleterre, c'est-à-dire la vision « consensualiste », s'insère dans le problème plus général posé par cette vision de l'évolution historique, selon laquelle « l'État est neutre et les mauvaises gens qui commettent les infractions et provoquent du désordre se situent en dehors de la société elle-même »<sup>8</sup>. Quant à la vision de la Police comme un instrument du pouvoir de classe, elle s'insère, selon Clive Emsley, dans le cadre général de la problématique structuraliste de la société du XIX<sup>e</sup> siècle, et dont des représentants importants sont Michel Foucault et Michael Ignatieff<sup>9</sup>. Or, d'après lui, « cette vision structuraliste du développement de la Police procure un antidote puissant à la vision Whig (...), mais son problème réside, d'une part, dans la nature déterministe de cette interprétation, et d'autre part dans le fait que malgré toute sa puissance, l'argument selon lequel les forces de police furent établies et développées en vue d'imposer la discipline (sociale) ne peut être prouvé en respectant les méthodes historiques en vigueur »<sup>10</sup>.

Néanmoins, quelles qu'en soient les explications, le constat des historiens est le même, à savoir que « à l'origine et dans les premières années, la Police fut davantage impliquée dans la politique et les désordres publics que dans la lutte contre le crime. Durant la période qui va de 1815 à 1848, les préoccupations principales des ministres et des magistrats, telles qu'elles s'expriment dans les archives, sont les émeutes et les manifestations, les rassemblements ouvriers, et l'extrémisme politique »<sup>11</sup>. On peut donc dire qu'au moment de la création de la

---

(eds), *Popular Protest and Public Order : Six Studies in British History 1790-1920*, George Allen & Unwin, London, 1974.

<sup>6</sup> Palmer, *op. cit.* p. 8.

<sup>7</sup> Robert Storch, « The plague of the blue locusts : police reform and popular resistance in Northern England, 1840-1857 », *International Review of Social History*, 20 (1975), pp. 61-90, et « The policeman as domestic missionary : urban discipline and popular culture in Northern England 1850-1880 », *Journal of Social History*, 9 (1976), pp. 481-509.

<sup>8</sup> Clive Emsley, *Policing and its Context, op. cit.*, p. 7.

<sup>9</sup> Michel Foucault, *Surveiller et Punir*, Gallimard, Paris, 1975 ; Michael Ignatieff, *A Just Measure of Pain : the Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, édition de 1978 citée par Clive Emsley, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>10</sup> Clive Emsley, *op. cit.*, p. 7.

<sup>11</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 9.

police en tant que force, la fonction de police se confondait pratiquement avec la fonction de maintien de l'ordre public.

Il est très important de souligner que la construction du système de police britannique s'est faite dans le cadre de l'évolution du gouvernement local, et en ce sens, à travers la Police, le maintien de l'ordre reflète le processus de démocratisation relative du pouvoir politique local. Il renvoie aussi à l'état de la construction générale du système politique britannique, c'est-à-dire celui de l'intégration de ce que d'aucuns appellent la « périphérie » écossaise. Nous avons évoqué les particularités de l'application en Écosse du système de gouvernement local, par exemple la faible implantation des juges de paix. Cependant, les forts particularismes écossais en matière de gouvernement local (dont certains sont extrêmement anciens, en particulier la puissance administrative des bourgs) coexistent de plus en plus à partir de l'Union (1707) avec la mise en place d'une structure de type anglo-gallois. On retrouve les *Lords-Lieutenants* et les commissions de paix. On peut dire que de façon générale, à partir de l'Union, le développement du gouvernement local écossais commence à ressembler dans une certaine mesure à celui de l'Angleterre et du Pays de Galles. Il le précède d'ailleurs quelquefois; c'est le cas en matière de maintien de l'ordre et de police : avec le *Burgh Reform Act* de 1833 le gouvernement rend possible en Écosse l'incorporation des bourgs et l'établissement des polices de bourgs (sous la direction d'une autorité élective, les *Commissioners of Police*) deux ans avant le *Municipal Corporations Act* en Angleterre. Le développement des polices est ainsi plus précoce en Écosse qu'en Angleterre ; c'est d'ailleurs en Écosse qu'est pour la première fois employé officiellement le mot controversé de « police » pour désigner l'organisation de la sécurité intérieure.

Cependant, il faut noter la persistance de particularités écossaises, et notamment l'institution des shérifs, surtout dans les zones rurales. D'après la Loi sur la Police de 1967 (article 17 alinéa 3), le magistrat et le shérif demeurent encore aujourd'hui des autorités de police susceptibles de diriger la police en matière opérationnelle (incluant le maintien de l'ordre public).

La démocratisation relative à laquelle nous faisons d'autre part allusion se manifeste surtout au travers de la réforme de l'administration urbaine, que nous avons évoquée plus haut. La création des *Watch Committees* permet aux autorités élues de contrôler théoriquement les activités de la police locale qu'elles ont elles-mêmes créée. Mais la généralisation du gouvernement local « représentatif » (c'est-à-dire élu) ailleurs que dans les villes ne se fait qu'assez tard : en effet, le Parlement réorganise finalement le système chaotique de gouvernement local au travers des *Local Government Act* de 1888 (pour l'Angleterre et le Pays de Galles), et *Local Government (Scotland) Act* de 1889 (pour l'Écosse). Ces lois créent les conseils de comtés élus qui récupèrent la majorité des pouvoirs exécutifs détenus jusqu'alors par les magistrats du comté, et ainsi le contrôle de

la police. De façon intéressante, les *Standing Joint Committees*, qui sont créés à l'intérieur des « Conseils de Comté » (*County Councils*) sur le modèle des *Watch Committees* des bourgs, ont une composition différente : de façon significative, les juges de paix constituent la moitié de ce comité. Les lois sur la Police de 1964 et 1967 trancheront la différence entre *Watch Committees* et *Standing Joint Committees* dans le sens « démocratique » : les nouvelles « autorités de police » sont depuis lors composées d'un tiers de juges de paix et de deux tiers de conseillers élus.

Les juges de paix conservent par ailleurs en 1888 leurs pouvoirs opérationnels individuels en matière de maintien de l'ordre public comme nous l'avons dit plus haut. Ce n'est qu'en 1895, à la suite du désastre de Featherstone, que leur est retiré le pouvoir de réquisition directe des troupes.

La réorganisation de 1888 maintient d'autre part la distinction autorités urbaines / autorités rurales, qui sera la règle jusqu'aux lois sur la Police de 1964 et 1967 déjà citées : les grosses municipalités refusant d'être englobées dans les « intérêts ruraux », 57 bourgs municipaux anglo-gallois de plus de 50 000 habitants se transformèrent en 1888 en « bourgs de comtés » autonomes, notamment en matière de police, puisqu'ils conservèrent les *Watch Committees*. En ce qui concerne l'Écosse, en 1889 Edimbourg, Glasgow, Dundee et Aberdeen se transforment en « comtés urbains » (*City counties*), leurs autorités héritant de tous les pouvoirs de gouvernement local ; en dehors des cités, la distinction des autorités urbaines et rurales demeure, comme en Angleterre.

Cette diversité va bien sûr influencer sur les caractéristiques du développement du système de police, et par conséquent, du maintien de l'ordre. Nous allons examiner ces différents aspects de l'évolution des rapports de la police et des autorités locales en matière de maintien de l'ordre.

### **Sous-section I : L'évolution contrastée du contrôle politique local en matière de maintien de l'ordre.**

Nous avons déjà évoqué le *Borough Police Act* de 1835 (qui formait une section du *Municipal Corporations Act* de la même année), qui donnait aux nouvelles autorités de bourgs (les corporations) anglaises l'obligation d'établir une police de bourg « suffisante », et qui n'avait éveillé dans l'ensemble des villes britanniques qu'un intérêt relativement faible, en raison surtout de la répugnance des nouveaux élus locaux à dépenser leur argent de cette façon (une loi similaire de 1833 prévoyait aussi en Ecosse la possibilité pour les bourgs d'établir des forces de police). L'inspiration assez « démocratique » de cette loi votée dans la foulée du *Reform Act* de 1832 n'eut donc au départ qu'un effet très relatif. Le *Borough*

*Police Act* de 1835 (Angleterre et pays de Galles) et le *Police Act* de 1833 (Écosse) étaient pourtant une totale victoire du contrôle local (par rapport à l'inspiration qui avait présidé à la mise sur pied de la police de Londres dix années plus tôt). La loi ne prévoyait en effet aucun contrôle spécifique du *Home Office* sur les nouvelles autorités de police (les *Watch Committees* et les *Commissioners of Police*), en dehors d'un rapport trimestriel que le comité devait fournir sur la paye, le recrutement et la réglementation des nouvelles forces. Aucune directive sur ces sujets n'était prévue, pas plus sur ce que l'on voulait dire par nombre suffisant de policiers, que sur l'origine des fonds nécessaires à leurs salaires, le montant de ceux-ci, ou les qualifications nécessaires au métier de policier. On ne précisa pas non plus « l'exacte répartition dans chaque bourg des pouvoirs entre la *Corporation*, le *Watch Committee*, et les magistrats. La loi était une preuve de la confiance du Gouvernement dans la capacité des autorités locales à réprimer le crime et le désordre public dans leur propre circonscription »<sup>12</sup>.

Ces principes d'organisation policière furent étendus par les lois de 1839 (*County Police Act* et *County Police (Scotland) Act*) aux comtés. Le contrôle par l'autorité locale traditionnelle fut préservé, en totale contradiction avec l'inspiration originelle de la démarche législative, fruit de la philosophie réformatrice centralisatrice du benthamite Edwin Chadwick et de Charles Rowan, ce dernier étant alors *Commissioner* de la police métropolitaine<sup>13</sup>. Le *Constabulary Report*, rédigé par Chadwick, prévoyait rien moins que l'établissement d'une police nationale dans les comtés nommée et contrôlée par les chefs de la police de Londres et le Ministère de l'Intérieur ! De plus, Chadwick préconisait la création d'une force mobile nationale de trois cents à quatre cents hommes, à déployer en cas de troubles.

Les recommandations révolutionnaires du *Constabulary Report*, qui se trouvaient sérieusement en porte-à-faux avec la pensée des magistrats locaux du pays<sup>14</sup> furent totalement abandonnées par le gouvernement whig, qui fit voter une loi respectant largement les intérêts locaux, en laissant le contrôle des nouvelles forces totalement dans les mains des magistrats.

Il faut cependant bien réaliser que même ce processus limité de « policiarisation » ne touchait qu'une partie du pays : la législation des années 1830 n'engendra que peu de créations en matière de police, et il fallut attendre en effet 1856, (1857 pour l'Écosse), pour que soit décrétée la généralisation de l'obligation de création et d'entretien d'une police dans tous les bourgs et comtés

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 399.

<sup>13</sup> Pour une discussion approfondie du contenu du rapport Chadwick, de la polémique suscitée par celui-ci, et du destin du projet de loi, puis de la loi de 1839, voir Palmer, *op. cit.* pp. 420-429. Voir aussi *infra* notre analyse « la conception centrale de l'autorité ».

<sup>14</sup> Comme le montrent les résultats d'un questionnaire envoyé à l'époque aux magistrats des comtés par les chefs (« *Commissioners* ») de la Police Métropolitaine de Londres. Voir à ce sujet Palmer, *op. cit.* p. 422.

du pays (alors que l'institution avait déjà été largement généralisée en Irlande). Par ces lois, (*County Police Act, 1856, Borough Police Act 1856, Police (Scotland) Act 1857*) la Police fut donc théoriquement étendue à tout le territoire britannique (c'est-à-dire anglo-gallois et écossais).

Le principe demeurait cependant celui du contrôle par l'autorité locale. A cet égard, les principes de centralisation et de spécialisation à nouveau défendus par Edwin Chadwick subirent en 1854, lors de la présentation d'un second projet de réforme sur la police, un échec cuisant<sup>15</sup>. Par ailleurs, il faut noter que les corporations municipales<sup>16</sup> et les parlementaires représentants des circonscriptions urbaines firent front commun contre l'idée de l'inspection **centrale** des forces. Les lois de 1856 et de 1857 créaient en effet les *Inspectors of Constabulary*<sup>17</sup>, trois pour l'Angleterre et un pour l'Écosse, nommés par le Ministère de l'Intérieur pour contrôler « l'efficacité » des forces locales.

On peut finalement souligner que la loi de 1856, qui marque le début de la véritable organisation du système de police anglais à l'extérieur de Londres, quoique elle ait « légitimé l'idée de Police, le fit dans un sens absolument contraire à celui qui avait découlé de l'expérience irlandaise, car elle l'enracina dans la communauté locale. En Angleterre, l'idée de Police arrivait à maturité, mais son triomphe était aussi celui du contrôle et des droits locaux, qui avaient été au cœur des controverses dans ce domaine depuis 1780 »<sup>18</sup>.

L'un des aspects les plus intéressants de cette évolution de l'autorité est l'établissement, de façon relativement systématique, - à partir du moment où se généralisait l'existence de forces de police - d'un rapport entre la nature de l'autorité locale, c'est-à-dire son caractère urbain ou rural, et la nature des polices locales, et aussi l'influence de ce rapport sur les caractéristiques de développement de l'autorité du *Chief Constable* (chef de la police locale).

Les différences entre autorités rurales et urbaines se manifestent principalement à deux niveaux :

- le recrutement des chefs de police
- la nature du contrôle sur la police

---

<sup>15</sup> Voir encore Palmer, *op. cit.* pp. 501-510.

<sup>16</sup> Sur le rôle historique important dans le domaine de la Police et du maintien de l'ordre de l'Association des Corporations Municipales (« Association of Municipal Corporations »), voir T A Critchley, *op. cit.*, pp. 116, 243, 272, 279, 290, 296.

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur ce sujet, on peut consulter notamment l'article de Richard Cowley, « A watchdog for the service », in *Police Review*, 26 juillet 1991, pp. 1521-1523.

<sup>18</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 517.

- **Le recrutement des chefs de police**

Le premier niveau auquel se manifeste cette différence entre autorité rurale et autorité urbaine est celui des choix faits en matière de recrutement des chefs des polices locales : les recherches les plus récentes en matière d'histoire des origines sociales des *Chief Constables* montrent clairement que ceux-ci ont longtemps fait partie de l'élite sociale locale dans les comtés (où ils étaient nommés par les juges de paix, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur depuis 1839), aussi bien en Angleterre et au Pays de Galles qu'en Écosse ; David Wall a montré qu'en 1905, 3/4 des chefs des polices des comtés figuraient dans les grands annuaires de l'élite de l'époque (*Who's Who, ou Kelly's Handbook of Official and Titled Classes*)<sup>19</sup>. David Wall note ainsi de façon très intéressante que « la mention des chefs des polices de comté dans ce type d'annuaires se faisait en vertu de leur origine et non pas de leur occupation. Le poste de chef de la police de comté était une occupation appréciée par les benjamins de l'aristocratie locale, comme l'avaient été autrefois l'armée et le clergé »<sup>20</sup>. Cette étude systématique confirme les analyses de T A Critchley (à propos de la période de 1856 à 1908), qui décrit cette orientation du recrutement des *Chief Constables* dans les comtés comme relevant d'une **véritable politique**, même s'il n'emploie pas ce terme. D'après lui en effet, « du point de vue des juges de paix, une expérience dans la police importait moins que l'acceptabilité sociale. La plupart méprisaient l'expérience de la *Metropolitan Police*, préférant des candidats issus de familles bien placées, et recherchant par dessus-tout le cachet du service dans les forces armées »<sup>21</sup>. Cette attitude se traduisait entre autres par les salaires offerts aux *Chief Constables* des comtés, extrêmement élevés dans l'ensemble<sup>22</sup>.

Cet aspect « social » du recrutement des *Chief Constables* des comtés était en total contraste avec la situation dans les bourgs et les cités. Critchley note que « seules les villes les plus grandes et les plus riches pouvaient se permettre de payer les salaires qui auraient attiré des candidats de première classe »<sup>23</sup>. Il cite ainsi Liverpool, Manchester, Birmingham, et Bristol. D'après lui, « la très grande majorité des autres bourgs fixaient la barre bien plus bas (...). Certains cherchèrent à recruter des anciens de la *Metropolitan Police* comme premiers *Chief Constables*, et

---

<sup>19</sup> David Wall, « Chief Constables : a changing elite », in R. Mawby (ed.), *Policing Britain*, Plymouth Polytechnic, Department of Political and Social Sciences, 1987, p. 87 ; cité par Robert Reiner, *op. cit.* p. 14.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> T A Critchley, *A history of Police in England and Wales*, *op. cit.* p. 141.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 140.

en général attirèrent des policiers du rang d'inspecteur. Ceux-ci, amenant avec eux l'expérience et les traditions de la force métropolitaine, contribuèrent certainement à mettre en œuvre et développer des standards communs<sup>24</sup>. Il estime cependant que « beaucoup de petits bourgs étaient très réticents à l'idée de dépenser l'argent de leurs contribuables pour recruter un officier venant de l'extérieur, fût-il qualifié, et choisissaient plus simplement de nommer l'un des anciens veilleurs en tant que chef de la police, qu'ils pouvaient payer en conséquence à peine plus que ses subordonnés<sup>25</sup>. On comprend d'après ce *pattern* que « seulement 5 % des *Chief Constables* de bourg en activité en 1905 figurent dans les annuaires de l'élite, et (que) ces derniers aient été les chefs des grosses forces des principales cités<sup>26</sup> ».

Ainsi, dans les polices de bourgs, c'est à la fois la nature de l'élite locale, l'importance très variable des forces de police, et le mode de recrutement des policiers qui semblent avoir encouragé de façon plus précoce que dans les comtés le recrutement interne des *Chief Constables*, ainsi que l'absence de formation d'un « corps des officiers », caractéristique qui est encore aujourd'hui un sujet de fierté pour la police britannique<sup>27</sup>.

La Commission Desborough de 1919, nommée à la suite des désastreuses grèves dans la police, s'émut apparemment de cette situation contrastée, et recommanda l'évolution vers un système général de recrutement interne des chefs des polices. Selon cette importante commission, « aucune personne sans expérience dans la police ne devrait pouvoir être nommée au

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 14, *ibidem*.

<sup>27</sup> On peut lire par exemple, dans le fascicule de présentation (pour le recrutement) de la police écossaise de 1989 : « Avez-vous envie d'une carrière ?... (...) où tout le monde commence au même niveau ? », in *The Scottish Police*, Scottish Office, imprimé en Écosse pour Her Majesty's Stationery Office, D'd. 8036500 6/87. On doit noter cependant que la composition des rangs des officiers supérieurs est devenu un sujet de débats de plus en plus important et controversé à partir de la fin des années 1980, en raison des problèmes d'acceptabilité croissants rencontrés par l'institution, qui peuvent être analysés comme une véritable « crise de la police » ; à la suite des difficultés de plus en plus grandes des relations entre la police et un grand nombre de citoyens que symbolisèrent les émeutes de Brixton de 1981, mais aussi de l'éclatement d'un certain nombre de scandales à l'intérieur même de l'institution policière, « le Gouvernement se tourna vers les rangs supérieurs de la police qui constituaient des boucs émissaires commodes. Un cœur d'opinion se développa sur le thème des défauts de la gestion policière et de la création d'un nouveau corps d'officiers » (*officer class*) (Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 33). L'idée était de recruter ce nouveau corps d'officiers supérieurs de police essentiellement dans les rangs de l'Armée. D'après Robert Reiner, Mme Thatcher y aurait été particulièrement favorable (*ibidem*, pp. 348-350, et « Thatcher refuses meeting on officer class speculation » in *Police Review*, 13 juillet 1990, pp. 1380-1381). On peut aussi consulter sur ce sujet Robert Reiner, « Pulling rank on the Police file », in *The Guardian*, 4 juillet 1990, p. 21, et « Top Cop Class », in *The Howard Journal of Criminal Justice*, n° 29 (1990), pp. 215-229. Pour une discussion intéressante des avantages, potentialités et inconvénients d'une telle réforme, voir l'article d'un ancien membre de la *Metropolitan Police* actuellement professeur de droit, Bernard Robertson, in « An officer and a gentleman ? », *Police Review*, 13 juillet 1990, pp. 1392-1393. Voir aussi une étude « comparative » de l'état de la situation en France par Roy Ingleton, « Officer class : how the other half lives », *Police Review*, 24 août 1990, p. 1675.

poste de *Chief Constable* d'une force de police, à moins qu'elle ne possède des qualités ou une expérience absolument exceptionnelles qui la rendent particulièrement apte à exercer cette fonction, ou qu'il ne se présente aucun autre candidat issu de la police considéré comme suffisamment qualifié pour le poste»<sup>28</sup>. Cette recommandation de la commission Desborough fut prise en compte par le ministre de l'Intérieur : ces conditions de recrutement sont en effet mentionnées dans le règlement n° 9, dans le cadre de la réglementation sur les salaires, les conditions du service, et le recrutement, que le ministre avait reçu pouvoir d'édicter par la loi sur la police de 1919.

Cette réglementation n'eut toutefois pratiquement aucun effet jusqu'à la seconde guerre mondiale : elle fut en effet en quelque sorte tournée<sup>29</sup> par les commissions de comté qui « soit nommaient aux postes de *Chief Constables* des policiers du style traditionnel provenant de la police coloniale, soit nommaient des anciens militaires aux postes d'*Assistant Chief Constables* (postes non réglementés) afin de leur donner "l'expérience policière nécessaire"<sup>30</sup> pour les postes de *Chief Constables* ». En conséquence, « alors qu'en 1908 seulement 3 des 44 *Chief Constables* de comté anglais provenaient des rangs de la police (le reste étant composé d'ex-officiers de l'Armée de Terre ou de policiers de la coloniale), il ne s'en trouvait encore que 4 en 1939 sur 42. Par contraste, seulement 15 sur 123 chefs des polices de bourgs en 1908, et 6 sur 117 en 1939 ne provenaient pas des rangs de la police »<sup>31</sup>.

Il est également intéressant de souligner, à propos de cette division en matière de recrutement, l'existence de deux associations représentatives distinctes des *Chief Constables* jusqu'en 1948 : le *County Chief Constables Club*, qui comme son nom l'indique, était le club (le terme est significatif) des chefs des polices de comté, fondé en 1858, et la *Chief Constables Association of England and Wales*, fondée en 1896 pour représenter les chefs des polices des bourgs et des cités. D'après Reiner, « conformément aux divisions fondamentales existant entre les chefs des polices des bourgs et ceux des comtés en matière de statut social et de pouvoir, il y eut peu de contacts entre les deux associations avant la première guerre mondiale »<sup>32</sup>. La mise sur pied d'une « conférence centrale des *Chief*

---

<sup>28</sup> *Reports of the Committee on the Police Service* (Commission Desborough), Cmnd 874 et 574, HMSO, London, 1920, § 139.

<sup>29</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 15.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Richard Vogler fait lui-aussi remarquer que jusqu'en 1951, « plus de 51 % des *Chief Constables* des comtés avaient tenu le rang d'officier supérieur (*Senior Officer*) dans l'armée. En 1964 ce chiffre était tombé à 8 % » (*op. cit.* p. 105).

<sup>31</sup> Les conclusions de Robert Reiner sont fondées sur la thèse de David Wall, *The selection of Chief Constables in England and Wales, 1835-1985*, University of York, Department of Social Policy, 1989 (surtout le chapitre 2).

<sup>32</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 16.

*Constables* » en 1918 fut une étape vers la coordination ; mais la fusion entre les deux associations longtemps extrêmement réticentes n'intervint qu'en 1948, débouchant sur la formation de l'*Association of Chief Police Officers of England and Wales* (ACPO), plus tard (1970) renommée *Association of Chief Police Officers of England, Wales and Northern Ireland*<sup>33</sup>.

La situation écossaise est plus consensuelle, quoique ressemblante : en 1870, les *Chief Constables* des comtés écossais décidèrent de former le *Chief Constables's Club*, dont les membres de droit étaient les *Chief Constables* des comtés ; les *Chief Constables* des bourgs écossais étaient alors seulement des membres « associés ». En 1887, ces derniers furent admis comme membres à part entière. Dès 1920, contrairement à l'Angleterre et au Pays de Galles, le nom de l'association se transforma en *Chief Constables' (Scotland) Association* ; en 1970, elle devint l'*Association of Chief Police Officers (Scotland)*, sur le modèle anglo-gallois. La dernière modification date de 1991, avec l'adoption du titre d'*Association of Chief Police Officers in Scotland*<sup>34</sup>.

- **La nature du contrôle sur la police**

Le deuxième niveau de manifestation des différences entre autorités urbaines et rurales est celui de la nature du contrôle exercé sur la police par les différents types d'autorités locales.

Dans les bourgs, les autorités municipales exercent, nous l'avons vu, à travers le *Watch Committee*, tous les pouvoirs en matière de gestion des forces (recrutement de la police, nomination du chef de la Police, discipline, organisation générale, déploiement, etc). De plus, selon l'historienne Barbara Weinberger, « durant les premières décades de la police de bourg, l'autorité locale (le *Watch Committee*) avait tendance à exercer un véritable pouvoir de direction opérationnelle de la police lorsqu'il s'agissait de troubles délicats. Une très forte surveillance était exercée sur le comportement de la police et tout policier pouvait être convoqué devant le comité pour rendre compte de ses actions »<sup>35</sup>. Il semble ainsi que l'on puisse dire que l'importante intervention en pratique des autorités locales de bourg dans la conduite des affaires de police entraînait le fait que la

---

<sup>33</sup> Voir pour plus de détails *Police Review*, 23 septembre 1983, pp. 1790-1791 ; voir aussi Robert Reiner, *Chief Constables*, op. cit. appendix C (« The history and structure of the *Association of Chief Police Officers*»), pp. 362-367.

<sup>34</sup> Voir sur ce sujet *infra* et aussi Sir William Sutherland, « Association of Chief Police Officers in Scotland », in *The Police Review Centenary Edition : 100 years of service to the officers who serve the British public* (numéro spécial de *Police Review*, 1993), pp. 48-50.

<sup>35</sup> Barbara Weinberger, « Are the Police professionals ? An historical account of the British Police Institution », in Clive Emsley & Barbara Weinberger, eds, *Policing Western Europe : Police, Professionalism, and Public Order*, Greenwood Press, Westport CT, 1991, p. 80.

position du chef de la police de bourg n'était en aucune manière extraordinaire : « il était tout simplement le *constable* qui occupait le rang le plus élevé dans la force, et son statut dépendait du nombre de *constables* sous ses ordres »<sup>36</sup>, ce qui pouvait varier considérablement. Dans la plupart des bourgs on le désignait du nom de *Head constable*, mais « beaucoup étaient seulement distingués par leur grade, souvent celui de *Superintendent* »<sup>37</sup>. Cette autorité du *Watch Committee* sur la police a été mise en avant pour souligner l'apparition du principe démocratique dans l'histoire du contrôle de la police.

Pendant, comme le font remarquer avec justesse certains auteurs anglais, « il est important d'ajouter que le contrôle exercé par les *Watch Committees* sur les *constables* se faisait juridiquement théoriquement sans préjudice ni des pouvoirs de *common law* du *constable* - qui demeuraient - ni de l'obligation à la fois législative et de *common law* que celui-ci avait d'obéir à toute réquisition d'un juge de paix. Etant donné que les lois ne désignaient nommément personne en tant que responsable de la direction et du contrôle quotidiens de la force, l'influence de ces survivances ne pouvait qu'être renforcée en pratique »<sup>38</sup>. C'est de cette manière que vont se heurter au cours du dernier quart du XIX<sup>e</sup> et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle la conception du contrôle politique local du chef de la Police de bourg et une certaine conception de l'autonomie de celui-ci, affrontements qui mettent en lumière la forte ambiguïté tout d'abord de la définition juridique des compétences de chacun, de la définition de la fonction de police, de la notion d'autorité de police, et finalement du caractère pragmatique de la résolution des conflits en fonction des rapports de force concrets du moment.

Par contraste, étant donné le « développement tardif de formes institutionnalisées de gouvernement dans les zones rurales, où l'autorité informelle des juges de paix se manifesta bien plus longtemps que dans les villes »<sup>39</sup>, les pouvoirs exercés par le *Chief Constable* du comté étaient très grands. Celui-ci était en effet maître du recrutement de la force sous ses ordres, et disposait en outre de la pleine autorité opérationnelle<sup>40</sup>. « Cette situation était rendue possible et même nécessaire du fait du besoin dans les zones rurales d'autorités permanentes pour le commandement et le management quotidien de la force, étant donné que les magistrats, puis les *standing committees* ne se réunissaient qu'une fois par mois, voire une fois

---

<sup>36</sup> TA Critchley, *op. cit.* p. 125.

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> Tony Jefferson & Roger Grimshaw, *Controlling the Police*, Frederic Muller / The Cobden Trust, London, 1984, p. 30.

<sup>39</sup> Barbara Weinberger, *op. cit.* p. 81.

<sup>40</sup> Voir à ce sujet Critchley, *op. cit.* p. 124. Voir aussi Weinberger, *op. cit.* pp. 80-81.

par trimestre »<sup>41</sup>. Barbara Weinberger fait remarquer de façon intéressante que « l'une des conséquences inattendues de cette conception de l'organisation de police fut que le *Chief Constable* de comté put ainsi affirmer davantage ses prétentions au statut professionnel que le chef de police de bourg qui était davantage un subordonné » (du *Watch Committee*)<sup>42</sup>.

Ainsi peut-on dire sur ce sujet de la permanence de la diversité locale que « la loi de 1856 non seulement consolida les différences de relations que les comtés et les bourgs entretenaient avec le centre, mais également leurs systèmes très différents de management de la force locale. Et ces différences, quoique avec quelques modifications opérées par le *Local Government Act* de 1888, survécurent jusqu'en 1964 »<sup>43</sup>. Ce que Jefferson et Grimshaw notent pour la police anglo-galloise peut aussi être appliqué à la police écossaise.

Pour mieux comprendre comment a évolué la conception de l'autorité locale de police (et de maintien de l'ordre public), il est intéressant de comparer la situation des relations entre les chefs des polices locales et les autorités politiques locales telle qu'elle est généralement décrite par les historiens et la situation actuelle de cette relation telle qu'elle résulte des lois sur la Police de 1964 (pour l'Angleterre et le Pays de Galles) et de 1967 (pour l'Écosse). En effet, en l'état actuel du Droit positif et de la pratique (élément fondamental de l'analyse de toute situation en la matière) il est admis que les « autorités de police » locales ne peuvent pas exercer aujourd'hui un contrôle de la Police aussi important que celui exercé au XIX<sup>e</sup> siècle par le *Watch Committee*. On analyse généralement cette situation comme la conséquence de la perte de certains pouvoirs spécifiques par les autorités de police locales (nomination, promotion, discipline et révocation des policiers de rang inférieur à celui d'*Assistant-Chief Constable*) et l'acquisition en parallèle par le ministre de l'Intérieur de « contre-pouvoirs » (sinon pouvoirs supérieurs) (pouvoir de régler, de fixer les salaires, d'approuver les nominations et les révocations par l'autorité de police), mais aussi l'acquisition par les *Chief Constables* eux-mêmes de pouvoirs importants (essentiellement la direction et le « contrôle » de sa force). Coïncée entre l'autorité suprême du ministère de l'Intérieur et l'autorité professionnelle immédiate du *Chief Constable*, l'autorité de police locale a peu à peu perdu son rôle dominant et ne joue plus qu'un rôle secondaire. Ceci est cependant à nuancer pour l'Écosse.

---

<sup>41</sup> Weinberger, *op. cit.* p. 81.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Jefferson & Grimshaw, *op. cit.* p. 33.

## Sous-section II : La résistance aux « fusions »<sup>44</sup>.

L'une des manifestations les plus importantes et les plus commentées de la persistance d'une conception du contrôle du maintien de l'ordre par les autorités politiques locales est le phénomène de la résistance de ces mêmes autorités au processus de fusionnement des forces de police (et en même temps le transfert ou la fusion de leur pouvoir de contrôle) de 1856 à 1964.

La division majeure entre autorités de comté et autorités de bourgs ne doit en effet pas faire oublier la diversité encore plus générale des conditions d'organisation des polices. A la fin de la première guerre mondiale, une série de grèves dans la Police décida le gouvernement à intervenir en vue de la réorganisation du statut de celles-ci, avec notamment la nomination de la commission Desborough en 1919, qui recommandait la rationalisation du développement des différentes forces de police, par le moyen, entre autres, d'un processus de fusionnement, qui devait se manifester principalement par la suppression de la multitude des petites polices de bourgs ou leur dissolution dans le cadre plus vaste des comtés. On doit en effet considérer qu'il existait au tournant du XX<sup>e</sup> siècle 188 forces de police anglo-galloises séparées, auxquelles on peut rajouter 70 forces écossaises<sup>45</sup>, toutes dépendantes d'autorités différentes ; parmi toutes ces forces, certaines étaient de toutes petites polices de bourgs, qui pouvaient ne compter que quelques personnes, à côté de forces comptant plusieurs centaines, voire plusieurs milliers d'hommes.

La commission Desborough recommanda l'abolition de toutes les *borough forces* des villes ayant une population inférieure à 100 000 habitants. Ces positions outragèrent les petites municipalités, « et pendant plus de vingt ans la force du gouvernement local réussit à s'opposer aux tentatives répétées du Ministère de l'Intérieur d'abolir les petites forces de police »<sup>46</sup>. On doit constater en effet l'échec de ces tentatives de fusion jusqu'aux années 60<sup>47</sup>. Critchley recense pour 1939 à la veille de la guerre 183 forces de police anglo-galloises, dont 31 comptaient moins de 50 hommes<sup>48</sup>. Si l'on y ajoute les polices écossaises à la même époque, c'est-à-dire 52, et la police nord-irlandaise, on compte 236 forces totalement inégales sur le territoire britannique. Quelques

---

<sup>44</sup> Le terme anglais est « amalgamations ».

<sup>45</sup> R Hale, *Police forces, past and present, in Scotland & Wales, op. cit.* Un grand nombre des polices de bourg écossaises comptaient en 1870 moins de dix hommes. Par exemple, on peut citer la police du bourg d'Alloa (*Alloa Burgh Police*), qui, d'après le rapport de l'inspecteur de la *Constabulary* écossais de l'époque, comptait en 1870 4 policiers. Ce n'est qu'en 1930 que cette force fusionna avec la police du comté de Clackmanshire. En comparaison, la *City of Aberdeen Police* comptait en 1870 79 hommes, et elle fusionna en 1975 avec la police régionale de Grampian. La police de Glasgow comptait quant à elle dès l'origine (1800) 71 hommes, et dès la première inspection on en dénombrait 684. Au tournant du siècle, elle avait atteint le chiffre de 2000 hommes.

<sup>46</sup> Critchley, *op. cit.* p. 240.

<sup>47</sup> Voir sur ce sujet *ibidem* pp. 239-245.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 240.

fusions eurent lieu pendant la guerre en conséquence des circonstances et activités particulières imposées par cette période qui nécessita une certaine rationalisation. Cependant, même la loi sur la Police de 1946 n'obtint sur ce plan qu'un succès fort modeste, toujours en raison de l'opposition ou du peu d'enthousiasme des autorités locales à mettre en œuvre les fusions. En 1960, il restait encore 125 polices locales anglo-galloises et 33 polices écossaises. Le fameux *Police Act* de 1964, sur lequel est fondé encore aujourd'hui l'organisation de contrôle des polices locales, ne réduisit pas le nombre des polices. Ce n'est qu'en 1972 que le nouveau *Local Government Act* réduisit d'un seul coup le nombre de forces et d'autorités de police locales à 43. Une loi similaire de « régionalisation » ramena en Écosse en 1975 le nombre de forces de police à 8. La police nord-irlandaise était, elle, depuis longtemps unique.



## **Section II :**

**L'émergence de « l'institution de Police » comme autorité locale  
et l'affaiblissement de la structure politique locale  
de l'autorité de maintien de l'ordre.**

En matière de maintien de l'ordre public comme en matière de police générale, la tendance est à la baisse progressive, à partir de la fin de la première guerre mondiale, de l'influence des autorités politiques locales sur la gestion des affaires de la Police. Ceci ne veut pas dire pour autant que l'on assiste à ce qu'un certain nombre d'auteurs décrivent comme un processus de « centralisation », dans le sens où celle-ci est généralement entendue, c'est-à-dire le remplacement de l'autorité politique locale par l'autorité politique gouvernementale, celle du *Home Office*. La réalité est beaucoup plus complexe. Les liens de collaboration ont toujours été extrêmement importants entre le Ministère de l'Intérieur et les chefs des polices locales, et se sont essentiellement manifestés par la création progressive des éléments d'une « profession de police » (homogénéisation (relative) du recrutement, de la formation, des salaires, des techniques, etc.), et tout ce que l'on pourrait appeler la conception et la mise sur pied des « politiques ».

Cette collaboration s'exerce aussi en matière d'exercice de l'autorité opérationnelle, et notamment dans le domaine du maintien de l'ordre public. À cet égard, les circulaires du *Home Office* sur la question de l'aide militaire au pouvoir civil sont particulièrement significatives<sup>49</sup>.

On peut parler globalement d'un mouvement de professionnalisation du système civil de maintien de l'ordre public, qui tend en Grande-Bretagne à favoriser une certaine **autonomisation** de l'institution de Police, à la fois au sens de la « gestion » et au sens opérationnel, au détriment de l'autorité politique locale.

## **Sous-section I : Le développement de la machinerie du maintien de l'ordre sur le « modèle policier ».**

### **§ 1 : Le mouvement de développement des polices locales.**

A partir de sa création en 1829, la *Metropolitan Police* va devenir un rouage essentiel de la sécurité intérieure et surtout du maintien de l'ordre public, non seulement dans le district londonien, mais partout en province. En ce sens, elle est l'instrument de la prise de contrôle progressive et concrète par la Police (en tant qu'institution) du traitement du maintien de l'ordre (et de la sécurité intérieure d'une façon générale).

---

<sup>49</sup> Voir *Home Office, Civil Disturbances and the Employment of the Military in Aid of the Civil Power* (Notes for the use of *Chief Constables*), août 1919.

Nous ne désignons pas ici le contenu du développement en quelque sorte technique de la profession de police et de la réponse aux désordres publics, que nous aborderons plus loin à propos de l'évolution des forces de l'ordre. On veut parler plutôt ici en quelque sorte du développement d'une sorte d'autorité professionnelle.

Ce mouvement s'exprime essentiellement dans la création d'organisations de police locales ; la *Metropolitan Police* a participé prioritairement à la stimulation de ces initiatives, en tâchant d'exporter si possible le modèle londonien. Cette mission était en général confiée à des policiers londoniens, soit seuls soit par équipes de deux. Selon Palmer, les statistiques officielles montrent que de juin 1830 à janvier 1838 les *Commissioners* de Londres dépêchèrent « 221 hommes de tous rangs dans 136 localités de 25 comtés avec pour but d'établir des forces de police locales. Les lieux d'envoi de ces policiers londoniens incluaient des districts ruraux, des docks, des stations de chemin de fer, autant que des villes. Le genre de forces qu'ils contribuèrent à mettre sur pied allait des *special constabularies* aux polices régies par l'*Improvement Act* (rénovation des anciens guets de paroisses) en passant par les polices de bourgs (sous le régime des lois de 1833 et 1835). Un total de 34 bourgs nouvellement incorporés reçurent la visite des émissaires londoniens ; quatre *Superintendents* devinrent finalement chefs de la Police à Liverpool, Manchester, Bristol, et Hull »<sup>50</sup>. Palmer cite en effet ailleurs le cas du *Superintendent* Joseph Bishop, ancien commandant de la Division V de la *Metropolitan Police*, qui au début de 1836, immédiatement après l'« incorporation » de la ville, devint chef de la nouvelle police de Bristol qu'il avait contribué à créer<sup>51</sup>.

Il est très important et très intéressant de remarquer que cette « participation » de la *Metropolitan Police* à la mise sur pied de diverses forces n'est pas le signe d'une centralisation, ni même de l'exportation d'un modèle de relations d'autorité et de commandement opérationnels. Comme le fait remarquer Vogler en effet, « la *Metropolitan Police* fut le résultat d'une action législative de l'État central. Elle était un exemple d'institution dépendante du centre sans presque aucuns liens ni solidarités locales. Il est en conséquence totalement faux de considérer cette force comme un paradigme naturel de développement de la police en Angleterre et au Pays de Galles. Les relations que les forces locales ont établies avec l'État central au XX<sup>e</sup> siècle étaient informelles et fondées sur des sources locales d'autorité. Elles n'ont pas été le résultat d'une action législative par l'État central sous la forme d'institutions dépendantes »<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 410.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 396.

<sup>52</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 97.

## § 2 : L'Entraide.

Pendant la période de développement des forces de police locales, il arrivait de temps en temps que lors d'une menace de désordre sérieux, une force locale vienne au secours d'une autre, mais ce type de coopération demeurait exceptionnel. La loi sur la Police de 1890 autorisa la signature de conventions d'entraide (*mutual aid agreements*) entre forces locales. Auparavant, la plupart des aides policières (et surtout celle de la Police métropolitaine, qui était devenue une sorte de force nationale de maintien de l'ordre) devait se faire sur la base d'une loi de 1835 (*Special Constables Act*) qui autorisait l'enrôlement des policiers métropolitains en tant que *Specials*, par amendement à la première loi de 1831 sur les *Specials* qui restreignait leur recrutement aux citoyens locaux. Vogler considère les conventions d'entraide comme une étape très importante dans l'affirmation de l'autonomie professionnelle policière en matière de maintien de l'ordre<sup>53</sup>. Les conventions d'entraide se généralisèrent en 1925. Il faut cependant savoir que jusqu'en 1964 les policiers ne possédaient leurs pouvoirs que dans la limite de leur propre circonscription de police ou la circonscription contiguë.

Nous reviendrons beaucoup plus en détails sur cette procédure de l'entraide dans notre deuxième partie, au cours de l'analyse des autorités opérationnelles<sup>54</sup>.

### Sous-section II : L'affirmation des *Chief Constables* en tant qu'autorités opérationnelles de maintien de l'ordre.

Nous avons évoqué la montée en puissance de l'institution<sup>55</sup> de police à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle en tant que **force** de maintien de l'ordre public. Ce qui nous intéresse ici est l'émergence de la police en tant qu'**autorité** de maintien de l'ordre public, à travers l'affirmation progressive de ce que l'on désigne aujourd'hui par l'expression d'« autonomie opérationnelle » du *Chief Constable*. Nous reviendrons bien sûr en détails sur cette question dans notre deuxième partie, le *Chief Constable* étant aujourd'hui devenu un élément fondamental de la « modernité ». Il s'agit ici uniquement d'évoquer les principes fondamentaux de cette affirmation des Chefs des polices locales en tant qu'autorités de maintien de l'ordre public.

Les *Chief Constables* sont les héritiers du principe local d'autorité. Nous avons vu que celle-ci provient historiquement de deux sources : les juges de paix

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>54</sup> Voir *infra* Partie II, Titre II, chapitre premier (les atteintes au principe de l'autorité policière locale).

<sup>55</sup> Ce terme est cependant à prendre avec précaution dans le contexte britannique : on peut contester en effet l'existence d'un **corps** de policiers distinct transcendant les organisations locales de police jusqu'au milieu du vingtième siècle.

d'une part, et les autorités politiques locales d'autre part, avec la démocratisation de la conception du pouvoir local.

## § 1 : L'affirmation de l'autorité opérationnelle.

A l'égard des juges de paix, l'évolution se fit en deux mouvements : en premier lieu, la perte par les magistrats locaux de leur autorité opérationnelle, à laquelle nous avons déjà consacré un certain nombre de développements ; en second lieu, la récupération par les *Chief Constables* de cette autorité.

La création des *County councils* (ancêtres des « autorités de police » modernes) par le *Local Government Act* de 1888, enleva aux juges de paix la plupart de leurs pouvoirs en matière exécutive, et donc théoriquement le contrôle de la police du comté. Il faut noter cependant que la loi prévoyait aussi que les juges fourniraient la moitié des « comités permanents » des conseils, qui contrôlaient la police. Elle leur laissa d'autre part leurs pouvoirs en matière de maintien de l'ordre public.

Le véritable tournant est opéré par la formulation en 1908 de recommandations par le *Select Committee* désigné en son sein par la Chambre des Communes afin de considérer la question de « l'emploi des forces armées en cas de désordres publics » (*Employment of the Military in case of Disturbance*). Ces recommandations<sup>56</sup> étaient elles-mêmes fondées sur les travaux de la commission inter-ministérielle de 1894 (*Inter-departmental Committee on Riots*) désignée par Asquith en 1894 à la suite des conclusions de la commission d'enquête sur le désastre de Featherstone, qui avait souligné la nécessité d'une meilleure intégration des pouvoirs militaire et civil en cas d'émeute.

La commission inter-ministérielle chargée de définir et de répartir « les diverses responsabilités des autorités civiles et militaires en périodes d'émeutes »<sup>57</sup>, avait examiné notamment la question de la réquisition et du contrôle des forces armées en matière de maintien de l'ordre intérieur.

Cette commission inter-ministérielle avait donc fait un certain nombre de suggestions, qui devaient entraîner la perte par les magistrats anglais de leur pouvoir de réquisition directe de l'aide militaire. Les événements de Featherstone avaient en effet mis en lumière en quelque sorte tous les défauts du maintien de l'ordre local-traditionnel.

La commission parlementaire (*select committee*) de 1908 adopta la totalité des recommandations du rapport de la commission, publié en 1895, qui prévoyait que toute réquisition devait être transmise au *Chief Constable* local qui pouvait

---

<sup>56</sup> Publiées sous la forme d'un *Parliamentary Paper: Report of the Select Committee on the Employment of the Military in case of Disturbance*, H C, *Parliamentary Papers* 236, 1908.

<sup>57</sup> *Report of the Interdepartmental Committee on Riots, Parliamentary Papers* (C.2016), 1895, XXXV ; cité par R Vogler, *op. cit.*, p. 51.

ainsi exercer son pouvoir discrétionnaire **professionnel** en décidant s'il devait ou non transmettre la requête à l'armée, au vu notamment de son évaluation de la gravité des troubles, de l'État de ses propres ressources, et des possibilités d'aide policière extérieure au vu de l'état des conventions d'entraide<sup>58</sup>.

La commission ajoutait que le *Chief Constable* informait en même temps l'autorité militaire du « nombre et de la composition des troupes qu'il requérait, indiquant précisément le lieu où celles-ci devaient être envoyées, en nommant avec précision la gare la plus proche »<sup>59</sup>. Le *Chief Constable* devait par ailleurs « s'occuper des problèmes de logement, nourriture et de diverses questions logistiques posées par l'utilisation des troupes »<sup>60</sup>, ainsi que « prévoir la réception des troupes à la gare, ainsi que des moyens de les conduire à l'endroit où leur assistance était requise »<sup>61</sup>.

Auparavant, « de telles réquisitions directes par la police avaient été catégoriquement refusées par les militaires »<sup>62</sup>. Selon Vogler, les nouvelles règles « modifièrent radicalement les relations entre l'Armée, la Police et la Magistrature en matière de répression des émeutes »<sup>63</sup>.

Le Droit restait cependant obscur. Les « clarifications » de 1894 et 1908 n'avaient fait que définir le moyen de transmission de la requête pour l'aide militaire au pouvoir civil, et on ne s'était pas posé la question de l'identification ou de la définition de l'autorité civile elle-même. Il était par ailleurs précisé que « si (...) le magistrat pensait que la situation devenait si pressante qu'une réquisition directe aux autorités militaires était impérative, il serait fondé à réquisitionner directement ; il devrait ensuite prendre lui-même les mesures que le *Chief Constable* aurait prises si la réquisition avait été faite à travers lui, et informer le *Chief Constable* aussi rapidement que possible de toutes les mesures prises »<sup>64</sup>. Ce qui semblait logique au vu de l'existence du *Riot Act*, toujours en vigueur. Il est donc important de noter qu'au point de vue du Droit, les magistrats restaient les autorités de maintien de l'ordre public.

Vogler remarque d'ailleurs de façon intéressante que les liens traditionnels se maintinrent pendant un certain temps après la loi, d'une façon sans doute variable selon les lieux et les situations. Ceci confirme l'importante force d'inertie

---

<sup>58</sup> Voir *Home Office, Civil Disturbances and the Employment of the Military in aid of the Police* (Notes for the use of *Chief Constables*), août 1919.

<sup>59</sup> *Ibidem*, cité dans *Home Office, Circular of 15th april, 1909 to Chief Constables of the Counties* (163, 219/10).

<sup>60</sup> *Ibidem*. Les éléments sur le nombre et la composition des troupes n'étaient cependant que purement indicatives pour le commandant des troupes, et les *King's Regulations* (n° 956) précisent leur caractère non-obligatoire.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Vogler, *op. cit.*, p. 51.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

organisationnelle et le poids des traditions et structures locales que nous avons déjà vu à l'œuvre dans le système de maintien de l'ordre britannique. D'autre part, la pratique à partir de 1910 (le conflit industriel de Tonypany) voit s'affirmer fortement en la matière l'autorité gouvernementale<sup>65</sup>.

Cette incertitude de la législation en matière de réquisition et de contrôle des troupes, qui a dans une certaine mesure persisté jusqu'à nos jours, et a été particulièrement illustrée lors de l'intervention de l'armée en Irlande du Nord en 1969<sup>66</sup>, a entraîné le recours à une doctrine formée parallèlement par la jurisprudence et devenue le fondement de l'autorité et du statut constitutionnel des policiers et des Chefs des Polices, la doctrine de l'indépendance opérationnelle.

Nous reviendrons en détails sur les fondements et le développement de cette doctrine dans notre analyse des autorités opérationnelles contemporaines ; l'important est de mentionner ici que cette doctrine a favorisé (ou légitimé ?) l'héritage par le *Chief Constable* de l'autorité conférée par le principe constitutionnel historique de l'autorité politique locale.

## § 2 : L'affirmation de l'indépendance opérationnelle.

Il faut ici évoquer la naissance et la systématisation de la doctrine de *Constabulary Independence*. Cette doctrine n'est pas spécifique au maintien de l'ordre public. Elle a été essentiellement élaborée à l'occasion de conflits de décision entre diverses autorités politiques locales et certains *Chief Constables*. Le fondement de cette doctrine jurisprudentielle, est le cas *Fisher v. Oldham Corporation*<sup>67</sup> de 1930. Il n'est pas important ici de citer les circonstances et le fond-même de l'affaire. La décision prise dans le cas *Fisher v. Oldham Corporation* établissait qu'il n'existait pas en matière délictuelle ou quasi-délictuelle (*tort*), de relation de maître à serviteur entre l'Autorité locale de police et le *Chief Constable*.

Cette décision a servi, dans le domaine qui nous intéresse, de référence jurisprudentielle pour l'élaboration d'une doctrine constitutionnelle de l'indépendance policière par rapport à toutes instructions sur les méthodes et la stratégie en matière opérationnelle. Dans son jugement, le juge citait en référence un extrait d'un autre jugement plus ancien, *Enever v. the King* (1906) :

---

<sup>65</sup> Voir *infra* la conception centraliste de l'autorité.

<sup>66</sup> Ces problèmes ont été magistralement exposés par le Colonel Robin Eveleigh dans son ouvrage *Peace-Keeping in a Democratic Society: The lessons of Northern Ireland*, C. Hurst & co Ltd, London, 1978. Voir plus particulièrement dans la première partie « The difficulty of discerning which is the Civil Authority whom the soldier should assist », pp. 11-21.

<sup>67</sup> *Fisher v. Oldham Corporation*, 1930, 2 K.B., 364.

« les pouvoirs d'un *constable*, c'est-à-dire d'un officier de police, qu'ils soient confirmés par la *common law* ou la législation parlementaire, sont exercés par lui en vertu de son office, et ne peuvent engager la responsabilité d'aucune personne en dehors de lui-même... Un *constable*, par conséquent, lorsqu'il agit en tant qu'officier de paix, n'exerce pas une autorité déléguée mais une autorité originelle ».

Cette affirmation de l'autorité opérationnelle du *Chief Constable* ne vaut pas cependant comme nous l'avons vu dans le domaine de l'aide militaire au pouvoir civil. Sur ce terrain, d'une part les dispositions ne sont pas claires en matière de réquisition et d'intervention ; d'autre part, le *Chief Constable* ou tout autre officier de police n'a aucune autorité sur l'armée en matière de direction et de conduite des opérations ; à cet égard, s'est affirmée en pratique (quoique sans fondement légal) l'autorité du Cabinet. Nous examinerons donc cette dernière question à l'intérieur de nos développements sur la conception centraliste. Notons également qu'en Écosse, le contrôle opérationnel de la police reste contrairement à l'Angleterre et au Pays de Galles une responsabilité potentielle des officiers de paix locaux : le magistrat dans les bourgs (*burghs*) et le shérif ailleurs.

Cette situation montre à nouveau de façon particulièrement frappante la similitude de la structuration des relations de pouvoir et de décision en matière de maintien de l'ordre avec le *pattern* plus global de la réalité du pouvoir politique britannique, très loin de l'autorité « rationnelle-légale ».

On s'aperçoit en effet que les définition, redéfinition, extension, rétrécissement, abrogation, et création de la structure d'autorité de maintien de l'ordre relèvent davantage de la pratique et des rapports de force, les textes de loi étant peu nombreux et souvent peu explicites d'une part, et se trouvant très souvent (quelquefois en conséquence) en concurrence ou en contradiction avec d'autres sources de la légitimité de l'action.

La jurisprudence d'une part, la doctrine d'autre part, rationalisent et légitiment, souvent *a posteriori*<sup>68</sup> une réalité concrète du maintien de l'ordre, comme le notait la *Royal Commission* sur la Police de 1962 : « le problème de la subordination du *constable* au magistrat est le suivant : elle a constitué historiquement la forme légale du contrôle sur la Police qu'a choisi le Parlement en votant au XIX<sup>e</sup> siècle les lois qui gouvernent encore le statut constitutionnel de la Police. Mais il s'agit d'un contrôle qui durant le XX<sup>e</sup> siècle est progressivement tombé en désuétude. Le Droit et la Pratique sont donc en conflit, avec pour conséquence une incertitude sur l'autorité de contrôle de la Police, car les *Chief Constables* ont depuis affirmé une grande indépendance »<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Voir les interprétations à propos des *Gordon Riots*, *supra*, chapitre II.

<sup>69</sup> *Royal Commission on the Police, Final Report*, Cmnd 1728, HMSO, London, 1962, § 35.

On peut citer en conclusion le sociologue Robert Reiner qui confirme qu'à partir de la fin du siècle, les Chefs de la Police devinrent « de plus en plus autonomes vis-à-vis du gouvernement local et des magistrats »<sup>70</sup>. La Police était en route pour devenir « ce corps autonome de professionnels, dont le contrôle politique est devenu aujourd'hui une source majeure de controverses »<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Books Ltd, Harvester Press, 1985, p. 46.

<sup>71</sup> *Ibidem*.



## **Chapitre cinquième :**

**La conception ethno-régionaliste  
du maintien de l'ordre public en Irlande du Nord :  
la défense de l'État protestant (1922-1972).**

En ce qui concerne la question de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, et donc particulièrement le contrôle de l'organisation et du déploiement des forces en cette matière, l'étude de l'Irlande du Nord appelle une problématique particulière, que nous avons tenté de caractériser à l'aide de l'idée de conception « régionale », mais qui relève avant tout de « l'ethnisation », si l'on peut s'exprimer ainsi.

La naissance de la nouvelle Irlande se fit dans un bain de sang. Breathnach compte qu'entre janvier 1919 et la trêve anglo-irlandaise de 1921, plus de 1300 personnes moururent en Irlande à cause de la guérilla, assassinées, torturées, ou exécutées<sup>1</sup>. On estime qu'entre 1920 et 1922 environ 300 personnes furent tuées<sup>2</sup> en Irlande du Nord, pour la plupart à Belfast, où se déroula aussi une quasi-guerre civile, notamment entre l'IRA et les *Specials*<sup>3</sup>. En 1922, « 232 personnes furent tuées (incluant 2 députés unionistes), environ 1000 furent blessées, 400 internées »<sup>4</sup>. Un couvre-feu fut maintenu à Belfast jusqu'en 1924. Après la signature du traité anglo-irlandais en 1922, la violence continua avec la guerre civile dans le Sud et des affrontements sectaires atroces à Belfast<sup>5</sup>. La période de la mise en place de l'accord sur les frontières entre les deux « États » fut également très mouvementée et violente.

Enfin, après de longues négociations et l'usage extensif par le nouveau pouvoir protestant d'un système coercitif particulièrement puissant pour réprimer la minorité récalcitrante, les deux parties de l'Irlande s'attachèrent chacune à consolider leur espace politique.

Pour le nouveau pouvoir nord-irlandais autonome, qui était **exclusivement protestant**, maintenir l'ordre public allait signifier essentiellement défendre l'« État » protestant contre ceux qui étaient analysés comme les ennemis à la fois extérieurs et intérieurs du régime et de la société protestante : les Catholiques. En ce sens, on pourrait presque dire que l'organisation étatique dans son entier, que beaucoup d'Unionistes analysaient comme « assiégée », était un vaste système de maintien de l'ordre. Les institutions de « sécurité intérieure » n'étaient que le bras armé d'une structure irrédûctiblement liée à l'État protestant jusqu'à se confondre avec lui. La problématique du système de maintien de l'ordre est ainsi radicalement différente de celle qui caractérise l'Irlande des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles.

Cette situation n'est pas entièrement surprenante, si l'on se souvient que c'est le principe ethno-religieux qui est à l'origine de la « création » de l'Irlande du Nord

---

<sup>1</sup> Breathnach, *op. cit.* p. 86.

<sup>2</sup> Voir Paul Arthur, *op. cit.* p. 26.

<sup>3</sup> Voir encadré « Une police citoyenne » : la *Special Constabulary*.

<sup>4</sup> Paul Arthur, *op. cit.*

<sup>5</sup> On peut voir à ce sujet Michael Farrell, *Northern Ireland : The Orange State*, *op. cit.* pp. 21-65.

en tant qu'entité politique autonome, par l'intermédiaire du processus de partition, cette dernière ayant eu pour effet de masquer le problème fondamental du statut des catholiques à l'intérieur de la nouvelle « Irlande du Nord ». La scission ethnique fut le prétexte et le signal du désengagement anglais de la politique irlandaise. Il n'est ainsi pas étonnant qu'avec l'État anglais aient disparu un certain nombre de principes à la base de l'organisation du système de la *Constabulary*<sup>6</sup> et du maintien de l'ordre en général.

### Encadré 6 : Une « police citoyenne » : la *Special Constabulary*.

Force composée à l'époque de « citoyens » protestants de l'Ulster, dissoute en 1969, les *Specials* d'Irlande du Nord ont constitué une modalité très particulière de l'expression de la grande tradition britannique séculaire de la *Special Constabulary*. L'institution de la *Special Constabulary*, ou des *Specials*, comme sont désignés, encore aujourd'hui en Grande-Bretagne, ces « policiers » d'un genre tout à fait particulier, est sans doute l'un des traits les plus originaux du système de maintien de l'ordre britannique. Sa filiation avec l'institution du *posse comitatus* (voir sur cette notion, *supra*, Titre premier) est indéniable ; Palmer fait le lien très nettement (*op. cit.*, p. 148).

Leur reconnaissance en Angleterre sur le plan législatif date de 1662, c'est-à-dire de la Restauration, lorsqu'une loi\* « pour une meilleure protection des pauvres de ce royaume » (13 & 14 Charles II, c. 12, s. 15 (*An Act for the Better Relief of the Poor of this Kingdom*), 1662) jeta les fondations pour l'utilisation de *special constables*, c'est-à-dire « de *constables* non pas nommés, comme à l'ordinaire, pour une durée de temps fixe, mais pour une urgence particulière » (HB Simpson, « In the Office of Constable », *English Historical Review*, vol. 10 (1895), pp. 638-639).

Il s'agissait de recruter, en cas de désordres importants, des citoyens pour une durée déterminée (celle des désordres), dans des conditions qui variaient d'ailleurs quelque peu selon les époques et les lieux, conformément aux caractéristiques générales que nous avons déjà relevées à propos du Royaume-Uni. On pouvait trouver ainsi des *specials* armés ou non armés, payés ou non payés, selon les circonstances du lieu. Le recrutement de ces *specials* se faisait en tous cas selon une forme d'enrôlement et de prestation de serment, par lesquels ces hommes recevaient un certain nombre de pouvoirs leur permettant d'agir en matière d'ordre public sous l'autorité des magistrats, c'est-à-dire notamment de disperser les foules et d'appréhender les émeutiers et les contrevenants avec un mandat du magistrat. On les reconnaissait grâce à leur brassard particulier.

L'utilisation des *Specials* a toujours été particulièrement importante dans la métropole londonienne (voir à ce sujet Radzinowicz, *op. cit.* Tome 2, pp. 215-224). À Londres en effet, l'ampleur et le nombre des problèmes de maintien de l'ordre aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, ajoutés à l'importance de la population, en firent une nécessité, en l'absence d'une police professionnelle, ainsi qu'une option toujours possible, après la création de cette dernière. Radzinowicz remarque que les modalités de l'enrôlement des *special constables* variaient en proportion de la gravité de la situation. Jusqu'en 1821 pour Londres, « un désordre naissant, ou des troubles limités à un espace relativement restreint, avaient pour effet d'amener les magistrats locaux à enrôler, sur place et de leur propre initiative, dix, quinze, ou vingt des habitants les plus respectables afin de renforcer le bras du pouvoir civil. Mais quand l'ordre public était menacé sur une plus grande partie du territoire de la métropole, l'initiative passait

<sup>6</sup> La *Royal Irish Constabulary* (RIC), la Police de l'Irlande (v. *infra* « les formes centralisatrices du maintien de l'ordre en Irlande jusqu'à la Partition » (titre II, chapitre I).

des magistrats au *Home Office*. L'enrôlement des *special constables* prenait alors un aspect de mobilisation organisée » (Radzinowicz, *op.cit.*, p. 218.). A partir de 1821, à la suite des événements tragiques de la procession funéraire de la reine Caroline, une loi donna le pouvoir aux magistrats métropolitains (ceux des bureaux de police), d'enrôler des *specials* « non seulement en cas déclaré de trouble, émeute, ou félonie, mais aussi comme mesure préventive, s'ils étaient informés de la possibilité de la survenance de tels troubles » (1 George IV, c. 37, sections 1 et 2).

Les *Specials* réapparaissent historiquement sur les scènes des désordres publics avec une « remarquable régularité » (Radzinowicz, *op. cit.*, Tome 2, p. 215), leur enrôlement étant devenu au XVIII<sup>e</sup> siècle « une question de routine dès que la paix était considérée comme sérieusement menacée » (*ibidem*). Il faut cependant nuancer cette remarque, non pas dans le temps, car comme nous l'avons dit les *Specials* sont une institution continue, mais dans l'espace : le recrutement et l'utilisation des *special constables* est tout d'abord et en effet un phénomène essentiellement **urbain**. Ceci s'explique si l'on considère la base du recrutement de la *Special Constabulary*, celle des citoyens dits « respectables », et soucieux de l'ordre établi, c'est-à-dire selon Palmer « issus des classes moyennes et citadines » (Palmer, *op. cit.* p. 180). La plupart des historiens notent cette différence entre villes et campagnes. Darvall décrit ainsi le recours aux *specials* dans un certain nombre de villes et de villages pendant les troubles luddites : « en l'absence de forces régulières de police, les villes et villages de l'Angleterre de la Régence devaient s'appuyer sur les *special constables*, payés ou non. En cas de menace, l'enrôlement des *Specials* était toujours le premier mouvement des autorités. Ces hommes, que l'on recrutait quand on le pouvait, comme à Nottingham, parmi les membres les plus respectés de la communauté (Darvall, *op. cit.*, p. 252), étaient (...) généralement organisés en patrouilles de nuit, du crépuscule à l'aurore, se relayant à cette tâche ingrate mais nécessaire » (*ibidem*).

D'après ses descriptions, un grand nombre de ces *specials* fut utilisé pendant les troubles luddites : « Nottingham en enrôla jusqu'à 400 pendant la première semaine des désordres en novembre 1811. Cette force augmenta jusqu'à plus de 600 dans les semaines qui suivirent. Au moins 1500, environ 2 % de la population et 10 % des hommes adultes du hundred de Salford, dans le Lancashire, furent enrôlés dans la deuxième partie du mois d'avril 1812. Plus de 400, ce qui représente une proportion aussi importante, furent engagés dans le même temps à Bolton-le-moors » (*ibidem*, pp. 252-253).

Tout en notant donc ainsi le recours souvent important à l'institution des *Specials* à cette occasion des troubles luddites, Darvall remarque néanmoins qu'il fut reconnu « qu'il n'était pas aussi aisé d'employer ce système dans les campagnes que dans les villes. A la campagne, on ne pouvait pas compter sur une classe moyenne responsable, la population, parmi laquelle on aurait dû recruter les *special constables*, étant essentiellement composée de travailleurs en sympathie avec les émeutiers » (*ibidem*, p. 253). Comme l'exprime très bien Palmer à ce propos, « le problème (de la *Special Constabulary*) était que l'institution ne pouvait pas fonctionner là où l'on en avait le plus besoin (...). Dans la guerre contre le Luddisme, les *special constables* occupèrent une place finalement très marginale » (Palmer, *op. cit.* p. 180). On peut rajouter à ce caractère essentiellement citadin des *Specials*, l'adjectif **protestant**. Historiquement en effet, les « citoyens respectables » sont au Royaume-Uni les Protestants. Nous avons vu qu'avant 1829 c'est en quelque sorte la qualité même de citoyen qui est refusée aux Catholiques ; que dire de celle de citoyen « respectable » ... Cette remarque sur la seconde caractéristique des *special constables* est donc bien sûr particulièrement fondée en ce qui concerne l'Irlande, à propos de laquelle Palmer note justement que « cette forme continue d'assistance communautaire autorisée s'y révéla impossible à mettre en œuvre » (*ibidem*, p. 535.). Ainsi, bien que l'on puisse noter quelques tentatives d'utilisation de *specials* pour le maintien de l'ordre public en Irlande, ce format en est généralement absent, pour la bonne raison qu'il ne se trouvait en général pas assez de citoyens protestants « respectables » pour assurer le maintien de l'ordre. Palmer peut ainsi souligner la profonde différence entre le système anglais et le système irlandais : en Angleterre, même « avec l'établissement de la

police en tant qu'agent du contrôle des foules, on continua à appliquer la coutume de faire appel aux *special constables*. En Irlande, la *Royal Irish Constabulary* agissait toujours seule » (*ibidem*, pp. 534-535). La police irlandaise était parfaitement consciente de cette problématique particulière. On peut citer à cet égard le témoignage d'un policier devant la commission d'enquête sur la RIC en 1883, qui déclarait que pour ce qui était de recruter des *specials*, « vous n'en rassembleriez même pas une douzaine demain dans ma ville » (*Report of the Committee of Inquiry into the Royal Irish Constabulary, Parliamentary Papers*, 1883 (3711) : témoignage du *Chief Constable* Richard Allen (Cité par Palmer, *op. cit.* p. 535)). La perspective change du tout au tout à partir de la partition de l'Irlande et la création de l'Irlande du Nord ; les *Specials* vont alors devenir l'un des piliers du maintien de l'ordre de l'« État protestant ». (v. *infra* section II).

Il n'existe pas énormément de littérature sur le phénomène des *Specials*, que cela soit en Angleterre ou dans le reste du Royaume-Uni. On peut voir : F C Mather, *Public Order in the Age of the Chartists*, Manchester University Press, Manchester, 1959, pp. 81-7 ; Ronald Seth, *The Story of the Special Constabulary in England, Wales and Scotland*, V. Gollancz, London, 1961 ; enfin, sur l'Irlande du Nord, Sir Arthur Hezlet, *The B-Specials. A History of the Ulster Special Constabulary*, Tom Stacey, London, 1972, et Michael Farrell, *Arming the Protestants : the formation of the Ulster Special Constabulary and the Royal Ulster Constabulary 1920-1927*, Pluto Press, London, 1983.

Un observateur attentif de la réalité historique française du maintien de l'ordre et de la force publique est bien sûr tenté par une comparaison avec les *Gardes Nationales*. Sur ce sujet, l'ouvrage à consulter est celui de Georges Carrot, *Le maintien de l'ordre en France, op. cit.*

\*Les autres lois concernant les *Specials* sont les suivantes : 1 & 2 William IV, c. 41 (1831), et 5 & 6 William IV, c. 43 (1835).

Le « nouveau » *pattern* de l'autorité en matière de maintien de l'ordre nord-irlandais allait ainsi se distinguer par quelques traits dominants, que nous allons analyser.



**Section I :**

**Le contrôle du maintien de l'ordre  
par le gouvernement « régional » de l'Ulster :  
la nouvelle répartition des pouvoirs.**

L'autorité de contrôle en matière de maintien de l'ordre passa officiellement en 1922 des représentants du gouvernement anglais à *Dublin Castle* au nouveau Gouvernement de l'Irlande du Nord à Stormont.

Le 23 décembre 1920 avait été votée la Loi sur le Gouvernement de l'Irlande (*Government of Ireland Act*), qui constitutionnalisait pour les Britanniques la partition de l'Irlande. Cette loi excluait de l'administration autonome de l'Irlande du Sud six comtés de la province de l'Ulster, qui restaient rattachés au Royaume-Uni (qui devenait le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord). Le 21 juin 1921, le roi George V inaugurerait le nouveau Parlement de l'Irlande du Nord, et demandait à tous les Irlandais de « pardonner et oublier » (*forgive and forget*)<sup>7</sup>.

Le 6 décembre de la même année était signé le Traité anglo-irlandais (*Anglo-Irish Treaty*), qui officialisait l'acceptation de la partition par les plénipotentiaires du gouvernement provisoire de l'Irlande libre ; le traité fut ratifié par *Dáil Éireann* (le nouveau parlement irlandais) le 7 janvier 1922<sup>8</sup>. Dès l'acceptation du traité par l'Irlande du Sud les Britanniques commencèrent à rassembler leurs troupes dans les casernes, en préparation de l'évacuation dans le Sud ; la garnison du Nord devait par contre demeurer. Les *Black and Tans* et les *Auxiliaries*, forces supplémentaires créées pour suppléer la police de l'Irlande, la *Royal Irish Constabulary* (RIC), pendant la guerre anglo-irlandaise, furent dissous le 18 février et rapatriés en Angleterre.

Le transfert de l'autorité gouvernementale correspondait aussi à celui de la responsabilité en matière de police et de maintien de l'ordre public. Le nouveau pouvoir était censé « assurer la paix, l'ordre et un bon gouvernement »<sup>9</sup>. À cet égard, il est nécessaire de donner un aperçu des conditions globales de transfert au Gouvernement de Stormont du pouvoir de décision politique. Il faut également dans ce domaine distinguer la théorie constitutionnelle de la pratique politique.

---

<sup>7</sup> Cité par Breathnach, *op. cit.* p. 96.

<sup>8</sup> Ce traité brisait l'unité de la République à laquelle *Dáil Éireann* et l'IRA avaient prêté serment ; le profond désaccord qui existait non seulement dans le cabinet, mais aussi à l'intérieur du parlement et dans l'armée, ainsi que parmi les Irlandais, déclencha immédiatement, sous l'impulsion de la sécession effectuée par Eamon de Valera et ses partisans, la guerre civile dans le Sud, qui dura de juin 1922 au cessez-le feu de mai 1923.

<sup>9</sup> Paul Arthur, *op. cit.* p. 26.

## Encadré 7 : Les forces supplétives pendant la guerre civile anglo-irlandaise (1919-1921).

Les premiers de ces auxiliaires sont les *Black and Tans* : cette expression se traduit mot à mot par « Noirs et Bruns » : ce nom fait allusion au curieux uniforme que les membres de cette force étaient obligés de porter à cause d'une pénurie d'uniformes dans la *Royal Irish Constabulary* : vestes vert très foncé de l'uniforme policier et pantalons kakis de l'armée régulière. Ces forces sont restées tristement célèbres dans la mémoire des Irlandais : le gouvernement britannique envoya en effet au début de 1920 un contingent d'anciens réguliers censés appuyer la RIC dans la lutte « contre-révolutionnaire » qui était devenue une véritable guerre civile. Ils sont environ 1500 au début de 1920 ; ils seront plus de 7000 à leur maximum, à la fin de l'année.

Le comportement de ces hommes a été décrit comme « un règne de terreur » (Chris Ryder *op. cit.* p. 31) par certains, comme une « erreur » (Charles Townshend, *op. cit.* p. 56) par d'autres ; selon Breathnach, ils « ajoutèrent l'ignominie à la décadence : (...) ils se complaisaient dans la rapine et le pillage, brutalisant quelquefois leur victimes jusqu'à les rendre méconnaissables » (Breathnach, *op. cit.* pp. 87-88). La seconde force « d'appui » à la RIC pendant la guerre civile de 1919-21 était l'*Auxiliary Division of the Royal Irish Constabulary* (ADRIC), créée en juillet 1920, et organisée en compagnies mobiles indépendantes d'une centaine d'hommes, recrutés pour la plupart parmi d'anciens officiers de l'Armée ; Townshend qualifie généreusement cette force de *nearest approach to a specialist counterinsurgency force so far* (*op. cit.* p. 58). D'une façon générale, les comptes-rendus de leur comportement sont extrêmement sévères : selon l'auteur pré-cité, « ils avaient reçu un entraînement de police très minime, et pour la plupart se souciaient peu de se comporter comme des policiers ». Plongés dans l'ennui de l'Irlande rurale pluvieuse, et frustrés par le harcèlement d'un ennemi invisible, beaucoup cherchaient refuge dans l'alcool. Ainsi que l'ancien Inspecteur-Général de la RIC l'avait prédit (lors de la décision de leur création), la discipline RIC fut impuissante à les contrôler et les empêcher de se venger sur une population qui soutenait tacitement les rebelles. Les repréailles de l'ADRIC se firent de plus en plus fréquentes et importantes pendant l'automne 1920, impuissantes cependant à contrer les « rebelles » (Voir aussi sur ce sujet Breathnach, *op. cit.*, et Chris Ryder, *op. cit.*). Selon Breathnach, « l'acte de vandalisme le plus important accompli par les forces britanniques (y compris la Police) fut sans doute le sac et l'incendie de Cork les 11 et 12 décembre 1920 » (Breathnach, *op. cit.* p. 89). Il cite aussi un officier de police, Florence O'Donoghue, selon lequel « en un mois, ces forces de maintien de l'ordre avaient brûlé et partiellement détruit 24 villes (...) ; ces forces armées comprenaient trois groupes principaux : l'Armée, la *Royal Irish Constabulary*, et les Auxiliaires » (Florence O'Donoghue, *Rebel Cork's fighting story*, Tralee, 1962).

Ces « forces d'appui » furent diversement appréciées par la Police et l'Armée dans leur ensemble. Selon les analyses des auteurs déjà cités, en ce qui concerne la RIC, alors que certains s'engageaient dans la spirale de violence et de répression en compagnie des auxiliaires, perdant tout sens de la modération et de leur devoir, un certain nombre de policiers condamnèrent par contre ces procédés et refusèrent de suivre le mouvement. On compte un certain nombre de démissions, et aussi d'épisodes célèbres de la résistance des membres de la RIC aux « nouvelles politiques de répression et de justice sommaire » (Chris Ryder, *op. cit.* p. 31) entérinées par le vote de la Loi sur la restauration de l'ordre en Irlande (*Restoration of Order in Ireland Act*) de 1919, selon laquelle quiconque était suspecté d'appartenir à l'Armée Républicaine Irlandaise ou au *Sinn Fein* pouvait être arrêté et enfermé.

Selon Breathnach, « tous les hommes de la RIC n'appréciaient pas la présence et la politique des Tans et des Auxies » (Breathnach, *op. cit.* p. 90). Les brutalités exercées par les Tans, même sur les policiers qui avaient démissionné, firent l'objet d'une enquête par l'*American Commission on Conditions in Ireland 1921*, selon laquelle, d'après certains témoignages de policiers, environ 500 policiers de la RIC auraient donné leur démission entre avril et mai 1920. Breathnach rend compte de l'incident le plus célèbre qui eut lieu entre la RIC « régulière » et les « auxiliaires » le 19 juin 1920 à la caserne de Listowel (*op. cit.* pp. 90-91). On peut aussi voir sur ce sujet l'ouvrage d'Anthony Gaughan, *Listowel and its vicinity*, Cork, 1973, et Chris Ryder, *The RUC*, *op. cit.* pp. 31-32. De façon intéressante, les *Black and Tans*, comme les *Specials*, font partie de la violente mythologie des « loyalistes » d'Ulster, et notamment les membres des groupes paramilitaires protestants ; les références aux *Black and Tans* et aux *Specials* apparaissent en effet dans certaines chansons loyalistes, dont Richard Deutsch a fait une analyse récente (« Le langage de la haine dans les chansons loyalistes en Irlande du Nord », in Jean Brihault (sous la direction de), *L'Irlande et ses langues*, actes du colloque de Rennes de 1992 de la Société Française d'Études Irlandaises, 1992, pp. 107-113). Richard Deutsch insiste sur la date de mise en circulation du recueil de chansons *Orange Loyalist Songs*, 1971 : « l'année 1971 est une date charnière dans l'histoire de la province. Les conservateurs sont au pouvoir à Londres. À Belfast, le gouvernement de James Chichester-Clark est remplacé par celui de Brian Faulkner. La lune de miel entre l'armée et les catholiques a pris fin dès février : lors d'une émeute, un soldat britannique est abattu par l'IRA. Le premier d'une longue liste. 1971 marque aussi l'introduction de l'internement administratif. Mesure qui ne rassure pas totalement les protestants et les loyalistes qui ont vu, en quelques années, toutes leurs valeurs s'écrouler ou disparaître. 1972, avec l'administration directe de Londres, amène la fin du Stormont, symbole de la suprématie protestante » (Deutsch, *op. cit.* p. 107).

Il nous a paru intéressant de reproduire ici le texte de la chanson significativement intitulée « Ulster », qui fait particulièrement référence aux « institutions » citées (notre source est l'article de R. Deutsch, *op. cit.*, pp. 110-111, qui précise que « dans Ulster, le républicanisme est assimilé à une maladie contagieuse que seuls les auxiliaires militaro-policiers des Black & Tans ou des B-Specials sont capables de traiter » (p. 110)) :

**Encadré 8 :**  
**Ulster, une chanson loyaliste**

**Ulster**

Wake up you sons of Ulster,  
Bad news I have for you.  
Our country is in danger,  
And so are our lives too.

We have an epidemic  
But the doctors are not sure,  
They disbanded all the Specials,  
Their one and only cure.

Their disease is called the « rebels »,  
Some call it IRA  
But the symptoms are similar,  
So call it what you may.

This disease is not uncommon,  
We have had it here before.  
But the Black & Tans then cured them,  
So we'll have to get some more.

They brought across a specialist,  
With letters to his name  
His vaccine it was hopeless,  
From Rome you know it came.

They tried the water cannon,  
And rubber bullets too  
But these were unsuccessful.  
What can the doctor do ?

This disease is most contagious  
More so were popery reigns.  
It's rife in Ballymurphy,  
But history this explains.

Now I am not a surgeon,  
But the cure I would prescribe,  
Just bring back all the Specials,  
And give Ulster back her Pride.

NO SURRENDER  
The Carrick Poet.

(Orange Loyalist Songs, 1971, Anon., SDA, Belfast, 1971 ; cité par Richard Deutsch, op. cit.).

On peut remarquer que « le 27 mai 1971, un des leaders loyalistes, John McKeague, soupçonné d'être le chef du groupe paramilitaire protestant, *The Red Hands Commandos*, ainsi que deux autres membres de l'*Ulster Loyalist Association* sont inculpés sous le coup de la loi *Prevention of Incitement to Religious Hatred* » de 1970 (Richard Deutsch, *ibidem*, p. 107)

En matière de répartition des responsabilités, l'article 75 de la Loi de 1920 est le plus important : il réservait pour le Parlement de Westminster le droit souverain de légiférer dans tout domaine, réaffirmant le principe de la souveraineté du Parlement britannique *in fine*. Selon cet article en effet « malgré l'établissement des Parlements d'Irlande du Sud et d'Irlande du Nord (...) l'autorité suprême du Parlement du Royaume-Uni restera entière sur toutes personnes, affaires et choses en Irlande ».

En dehors de ce principe, qui fut en pratique complètement négligé pendant la période de l'État protestant, la loi de 1920 procédait à une répartition des responsabilités en trois catégories<sup>10</sup> :

- la catégorie des « **domaines exceptionnels** » (*areas excepted*) dans lesquels Stormont n'intervenait jamais, par principe, et qui restaient de la compétence exclusive du Parlement de Westminster. On y trouvait par exemple le contrôle et la disposition des forces armées, le droit de battre monnaie, la réglementation et le contrôle du commerce extérieur et aussi le contrôle des impôts principaux.
- la catégorie des « **domaines réservés** » (*reserved matters*), qui n'étaient pas de la compétence de Stormont, mais qui lors de la signature du Traité avaient été considérés comme de la compétence potentielle d'une assemblée représentative de l'Irlande unifiée au cas où celle-ci émergerait. Ils incluaient par exemple, l'administration des services postaux. En l'absence d'une telle évolution de la situation politique, ces pouvoirs sont restés de la compétence de Westminster.
- la troisième catégorie est celle des « **domaines transférés** » (*transferred matters*), dans lesquels le Parlement d'Irlande du Nord recevait pleine compétence législative et réglementaire. Comme le note Michael Cunningham, « les plus significatifs furent peut-être, étant donnée l'importance des divisions nord-irlandaises, le transfert de la responsabilité de l'organisation des élections et de celle du maintien de l'ordre public »<sup>11</sup>. Ces responsabilités incombaient au Ministre des Affaires Intérieures (*Minister of Home Affairs*), qui était l'un des six ministres (avec ceux des Finances, du Travail, du Commerce, de l'Éducation et de l'Agriculture) en dehors du Premier Ministre créés pour l'administration des affaires transférées à Stormont.

---

<sup>10</sup> Voir sur ces problèmes Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-1989*, Manchester University Press, Manchester, 1991, pp. 1-8.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 3.

En ce qui concerne plus particulièrement le domaine de la sécurité, la Loi de 1920 attribuait au Parlement de l'Irlande du Nord la responsabilité du maintien de l'ordre général, incluant notamment le contrôle de la Police et des prisons. En dehors des forces armées et de la RIC (qui faisait partie des domaines réservés, et qui fut dissoute peu après ; voir notre section suivante), le Gouvernement nord-irlandais disposa d'une large autonomie en matière d'organisation des forces de sécurité et de législation, autonomie résultant non seulement du texte de 1920, mais aussi et surtout de l'attitude britannique à partir de cette période, correspondant à un désir de désengagement des affaires irlandaises<sup>12</sup>. En conséquence, Stormont prit des mesures destinées à consolider et protéger un espace politique fragile et menacé selon lui par toutes sortes de dangers venant à la fois du sud et de l'intérieur même de sa population.

La RUC fut créée par le *Constabulary Act* de 1922, et destinée à prendre la succession de la RIC ; ses effectifs furent augmentés rapidement par la création de l'*Ulster Special Constabulary* (USC), recrutée sur le fondement du *Special constable Act* de 1914, précisé par un *Order in Council* de 1920<sup>13</sup>.

Bien qu'il y ait eu quelques préoccupations du côté de Westminster à propos de la mise sur pied par le Gouvernement nord-irlandais d'un appareil répressif important et visiblement sectaire, « les pesanteurs en ce domaine étaient les mêmes que dans les autres domaines politiques »<sup>14</sup>. En clair, un contrôle trop tâtilon risquait d'entraîner la Grande-Bretagne dans un engrenage qu'elle désirait éviter à tout prix, de même qu'il pouvait endommager le compromis de 1920. Michael Cunningham note que « constitutionnellement, étant donné qu'il était à la source du financement de la RUC et de l'USC, Westminster aurait pu exercer un contrôle plus grand sur le développement des forces protestantes de sécurité »<sup>15</sup>. Il note cependant, et avec une grande justesse du point de vue des historiens, que « cet argument peut être contredit si l'on tient compte du fait que le Parlement impérial n'avait jamais hésité à faire usage d'une législation d'exception ou très répressive en Irlande ; il était en l'occurrence peu vraisemblable qu'il refuse aux Unionistes, par scrupule, la même latitude dans leur objectif de consolidation de l'Irlande du Nord »<sup>16</sup>.

Sur cette base, le Gouvernement nord-irlandais n'éprouva aucune difficulté à mettre sur pied une législation draconienne, le *Civil Authorities (Special Powers) Act* (loi plus connue sous le nom de *Special Powers Act*) en 1922, qui remplaçait le *Restoration of Order in Ireland Act* de 1919 qui s'appliquait anciennement à toute l'Irlande. Le caractère particulièrement significatif de cette législation résidait moins dans l'établissement d'infractions et de peines sévères en matière de

---

<sup>12</sup> Voir sur ce sujet, *ibidem*, pp. 6-20.

<sup>13</sup> Voir *infra* section II.

<sup>14</sup> Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

désordre public que dans l'attribution de très importants pouvoirs discrétionnaires à l'Exécutif, et particulièrement au Ministre aux Affaires Intérieures<sup>17</sup>, lequel avait le pouvoir de déléguer ses compétences à son secrétaire d'État ou à **tout officier de police**. Parmi ces pouvoirs figurait celui de prononcer la mise en action de la procédure d'internement administratif (*internment*). Cette dernière procédure était largement utilisée, « chaque fois que le Gouvernement estimait qu'il existait une menace pour l'État nord-irlandais, ainsi durant les "campagnes militaires" de l'IRA en 1938-1939, 1956-1962 et 1971. Elle fut aussi utilisée en d'autres occasions, par exemple lors de la visite du Roi en 1951 »<sup>18</sup>. Paul Brennan note par ailleurs que « la menace n'était pas toujours perçue comme venant des Républicains. Dans les années 20, et aussi dans les années 30, par exemple, l'internement administratif fut appliqué dans la lutte contre l'agitation industrielle »<sup>19</sup>.

Michael Cunningham peut conclure de ces constats que « la pré-éminence de l'Exécutif sur le Judiciaire, le manque de pouvoirs de ce dernier en matière de révision de la loi, et les divisions politiques de l'Irlande du Nord, se mêlèrent pour faire de ces pouvoirs une source de controverse - donnant à l'État d'Irlande du Nord une apparence quasi-fasciste du point de vue de ses opposants nationalistes »<sup>20</sup>. Les premiers doutes ressentis par le Cabinet britannique sur la légalité du développement de ce « qui était en effet une organisation militaire » financée par l'argent britannique<sup>21</sup> n'affectèrent en rien le développement de la RUC ou de l'USC<sup>22</sup> ou l'usage qui fut fait du *Special Powers Act*, renouvelé chaque année par le Parlement jusqu'en 1933, quand il fut rendu permanent.

Il faut souligner en conclusion que « la relation Stormont-Westminster en matière de sécurité reproduit la structure plus vaste de l'organisation constitutionnelle »<sup>23</sup>. La compétence juridiquement suprême de Westminster fut annihilée par l'inertie du Gouvernement britannique, et sa réticence de fait à l'idée de s'engager directement. Les tentatives de prise en mains de la conduite du maintien de l'ordre et de la sécurité au début des années 1970 débouchèrent logiquement sur un bouleversement de la structure constitutionnelle par l'introduction de l'administration directe.

---

<sup>17</sup> L'article 1<sup>er</sup> du *Special Powers Act* stipule que « L'Autorité Civile (...) aura le pouvoir, en ce qui concerne les personnes, affaires et choses dépendant de la juridiction du Gouvernement de l'Irlande du Nord, de prendre toutes mesures et tous décrets qui lui paraîtront nécessaires à la préservation de la paix et au maintien de l'ordre public ».

<sup>18</sup> Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, Longman France, Paris, 1991, p. 66.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 9.

<sup>21</sup> P Buckland, *A History of Northern Ireland*, Gill & Macmillan, Dublin, 1981, p. 43.

<sup>22</sup> Voir à ce sujet Chris Ryder, *The Ulster Defence Regiment*, *op. cit.*, pp. 1-34.

<sup>23</sup> Michael Cunningham, *op. cit.*, p. 8.

**Section II :**

**Le contrôle des forces de maintien de l'ordre.**

## Sous-section I : La question de la Police de l'Ulster.

Au début de 1922, le Gouvernement provisoire du sud de l'Irlande de Michael Collins et le Gouvernement britannique tombèrent d'accord sur la décision de dissolution de la *Royal Irish Constabulary*. Selon Chris Ryder, « les membres de cette force vieille de 85 ans avaient déjà eux-mêmes demandé à être dissous. En novembre de l'année précédente, un fort mouvement de protestation avait été déclenché par un formulaire que l'on avait fait circuler à l'intérieur de la force, qui demandait à chaque policier quelle était sa religion et qui lui demandait de déclarer s'il était prêt à servir le gouvernement du Nord »<sup>24</sup>. La dissolution de la RIC se fit d'ailleurs dans des conditions très difficiles<sup>25</sup>.

A la suite de la décision informelle de dissolution, une commission fut formée en Irlande du Nord afin de réfléchir sur les modalités de remplacement de la *Royal Irish Constabulary*. Cette commission rendit ses conclusions le 28 mars 1922, recommandant la création d'une nouvelle force, l'*Ulster Constabulary*. Les conditions de salaire et d'organisation étaient calquées sur celles de la RIC, de même que la recommandation de port d'armes, contrairement au modèle londonien<sup>26</sup>, et à la décision courageuse que prirent les autorités d'Irlande du Sud de créer une force de police non armée, la *Gàrda Síochána*<sup>27</sup>.

Le nombre recommandé pour la RUC était de 3000 hommes, ce qu'elle ne dépassa pas jusqu'en 1969. Le rapport ne voyait pas de mal à recruter des ex-RIC et des *Specials* dans la nouvelle police, et suggérait que celle-ci soit composée pour un tiers de catholiques. Enfin, le modèle de l'autorité de contrôle était centralisé (comme pour la RIC), la force étant sous l'autorité d'un Inspecteur-

---

<sup>24</sup> Chris Ryder, *op. cit.* p. 44.

<sup>25</sup> Les ex-RIC sont d'une part traqués par l'IRA, d'autre part confrontés à la méfiance, voir l'hostilité des Unionistes (Voir Chris Ryder, *op. cit.* pp. 45-49).

<sup>26</sup> Voir *infra* l'étude de la création de la *Metropolitan Police*.

<sup>27</sup> En gaélique, *Gàrda Síochána* signifie « gardiens de la paix ». Il existe peu de travaux sur cette remarquable force de police de 11 000 hommes et femmes, centralisée mais non armée depuis l'indépendance de la République d'Irlande, ce qui est apparu comme une performance notable sur un sol possédant une aussi forte tradition de violence. Les deux études majeures sont celles de Séamus Breathnach, dans *The Irish Police*, *op. cit.*, pp. 116-193, et de Conor Brady, *Guardians of the peace*, Gill and Macmillan, Dublin, 1974. Breathnach souligne ainsi le caractère révolutionnaire de la conception des Gardiens de la paix en Irlande : *Born out of the bombs and bullets of the civil war, the Gàrda Síochána's job with an endless tradition of bigotry and suspicion to supersede, was to pacify a country which had known violence for centuries. Violence had been exalted by the poets; armavirumque-cano had been the theme of successive bards and balladeers; they had all sung ticated strength of the empire. Now an understrength Garda Síochána, unarmed and war weary, was given the greatest task of all : that of wooing the rebellious nation back to constitutional democracy* (*op. cit.*, pp. 119-120).

On peut voir, pour une vision concrète de la *Gàrda Síochána*, un certain nombre d'articles dans la *Police Review* : Claire Casey, « Protectors of the Peace », *Police Review*, 23 octobre 1992, pp.1970-1971, et « Same difference », *Police Review*, 6 novembre 1992, pp. 2072-2073.

Général qui était lui-même responsable devant le ministre nord-irlandais de l'Intérieur (*Minister of Home Affairs*).

L'*Irish Free State Agreement Act*, plus connu sous le nom de « pacte de Londres », fut signé le 30 mars 1922 conjointement par Michael Collins, président du Gouvernement provisoire de l'« État de l'Irlande Libre » (*Irish Free State*), James Craig, nouveau premier ministre du gouvernement de l'Ulster, et Winston Churchill, premier ministre britannique. Ce « pacte » incluait un certain nombre de recommandations sur la police de l'Ulster : il prévoyait notamment la création d'une police spéciale, composée à moitié de protestants et de catholiques, dans les régions à population mixte ; dans ces districts, tous les *Specials* devaient être retirés et ceux-ci devaient rapporter leurs armes. Il prévoyait également la formation d'une commission composée de catholiques afin qu'elle intervienne en matière de recrutement des catholiques pour les polices spéciales. D'autre part, tous les policiers devaient travailler en uniforme et être officiellement enregistrés ; enfin, toute recherche d'armes devait être entreprise uniquement par la police en groupes composés pour moitié de catholiques et pour moitié de protestants, avec l'assistance des militaires si nécessaire<sup>28</sup>. Aucune de ces recommandations ne fut prise en compte dans le schéma de la nouvelle force. Le 1<sup>er</sup> juin 1922 le Parlement d'Irlande du Nord vota le *Constabulary Act* créant la *Royal Ulster Constabulary* (le roi ayant donné son accord à l'utilisation du préfixe royal).

La nouvelle Police possédait sur le plan organisationnel beaucoup de traits hérités de la RIC. Il est cependant évident que l'un des caractères les plus frappants et les plus constants de la nouvelle force, à savoir l'aspect sectaire (la proportion de catholiques ne dépassera jamais 10 % dans les meilleures périodes, jusqu'à aujourd'hui où la proportion oscille autour de 7 %), la distingue de son ancêtre. On aurait ainsi tort de réunir dans un même panier, comme cela arrive souvent, l'aspect « centralisé » et militarisé, qui fit de la RUC l'incontestable héritière de la RIC, et son aspect profondément sectaire (voir plus bas), qui la rapprochait davantage des *Specials* et des anciennes milices ou forces « citoyennes » protestantes.

D'autre part, comme nous l'avons vu, l'aspect dit « centralisé » est à distinguer de celui du XIX<sup>e</sup> siècle. On avait en effet comme avec la RIC un contrôle « central » de la force, c'est-à-dire unique et gouvernemental, mais ce contrôle était effectué par un gouvernement « régional », qui n'avait rien de commun avec l'ancien gouvernement établi à *Dublin Castle*. Pendant cinquante ans en effet, le Gouvernement et le Parlement nord-irlandais de Stormont allaient agir de façon quasiment indépendante du Gouvernement du Royaume-Uni. La Police, régulière ou spéciale, allait ainsi accentuer le caractère de « politique ethnique »<sup>29</sup> de l'Irlande du Nord de 1922 à 1969.

---

<sup>28</sup> Ces détails sont tirés de Breathnach, *op. cit.* p. 98.

<sup>29</sup> Voir *supra* dans notre introduction notre analyse de ce concept et de la « structuration ethno-communautaire » de l'espace politique nord-irlandais.

## Sous-section II : La montée en puissance de la *Special Constabulary*.

Il est important de remarquer que la *Constabulary régulière* (ancienne RIC qui devint en 1922 l'*Ulster Constabulary* puis la *Royal Ulster Constabulary*) perdit dans le nouvel État protestant le monopole du maintien de l'ordre civil : dès 1920, les Protestants avaient obtenu du gouvernement anglais la permission de créer une force de citoyens armés, selon le modèle des *Specials* ou *special constables*. Il faut, pour comprendre la logique de ces développements, revenir un moment sur l'évolution constitutionnelle et politique de l'Irlande à partir de 1920. Après un été particulièrement mouvementé et neutrier, notamment à Londonderry et Belfast, où la RIC complètement démoralisée fut remplacée par l'Armée, et alors que l'on s'acheminait vers un compromis qui passait par la partition de l'Irlande, le gouvernement britannique accepta, sous la pression des Unionistes, qui se méfiaient de la RIC, le principe de la création d'une force de maintien de l'ordre spécifiquement « ulstérienne ». D'après Chris Ryder, « la signification de cette décision fut grande, car il s'agissait du premier acte de reconnaissance de la partition de l'Irlande »<sup>30</sup>. Cette décision doit aussi être en grande partie expliquée par le désir d'alléger la pression exercée sur l'Armée, mise alors à rude contribution.

Les modalités de recrutement et d'organisation de la nouvelle force approuvées par le Cabinet britannique reflétaient largement les propositions unionistes : elles prévoyaient la création de trois groupes de *Specials*, respectivement les « A », les « B », et les « C », dont le recrutement devait être confié à des magistrats spécialement nommés, qui devaient examiner les candidatures dont les actes devaient être individuellement présentés dans les commissariats de police. A cet effet, les appels à candidatures devaient être publiés par voie de presse, ce qui fut fait le 1er novembre 1920 ; en pratique, le recrutement fut noyauté en bloc par les officiers de l'*Ulster Volunteer Force* (UVF), qui voyaient dans la création des *Specials* le moyen de légaliser et institutionnaliser la puissante force armée illégale qu'ils avaient mise sur pied depuis 1912. Ainsi, de façon significative, le Lieutenant-Colonel Wilfred Spender, commandant en chef de l'UVF, détaillait déjà le projet dans un memorandum publié le 19 octobre 1920 dans lequel il affirmait : « il n'y a pas de raison pour que l'UVF ne fournisse pas la totalité des hommes nécessaires, et j'espère en toute confiance que cela sera le cas, de même que j'espère que ceux-ci éliront comme leaders ceux qui dans le passé ont assumé le devoir que l'État est maintenant prêt à assumer »<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Chris Ryder, *op. cit.* p. 38.

<sup>31</sup> Cité par Chris Ryder, *ibidem*, p. 39.

## Encadré 9 : *L'Ulster Volunteer Force.*

La création de l'*Ulster Volunteer Force* fait partie du mouvement de réaction protestante au *Home Rule* (le mouvement politique pour l'autonomie de l'Irlande ; voir sur ce sujet *infra* titre II). L'opposition protestante au *Home Rule* s'organisa particulièrement en Ulster où la question de l'autonomie était ressentie comme un premier pas vers l'indépendance d'une Irlande dans laquelle les protestants ne pourraient que se retrouver en minorité. Leur sentiment dominant est bien résumé par la formule célèbre « Home Rule means Rome Rule ».

En 1905, fut formé l'Ulster Unionist Council qui devait mener le combat anti Home Rule. En 1911, cette organisation comptait 300 membres (C. Ryder, op. cit. p. 23) et en septembre 1912, le « Pacte Protestant de l'Ulster » (The Ulster Covenant) fut signé à travers toute la province de l'Ulster par 218 206 hommes. Certains signèrent avec leur sang plutôt qu'avec de l'encre (C. Ryder, op. cit. p. 23). Les femmes furent quant à elles invitées à signer une « Déclaration de soutien » (Declaration of support), ce qu'elles firent, au nombre de 228 991. Quatre mois plus tard, les riches gentlemen propriétaires terriens et les hommes d'affaires d'Irlande du Nord financèrent par l'intermédiaire de l'Ulster Unionist Council la levée (en toute illégalité) d'une milice armée parmi les membres signataires du Pacte. Ils la nommèrent l'Ulster Volunteer Force (UVF), et celle-ci atteignit rapidement le nombre de 100 000 hommes. « Peu de temps après l'UVF s'entraînait ouvertement dans toute la province, quoiqu'au début ses membres n'étaient équipés que de manches à balais ou de répliques d'armes en bois. Des camps d'entraînement étaient mis sur pied par des membres de la gentry sur leurs terres (...). Certains membres plus entreprenants commencèrent à se procurer des armes en contrebande (...). Ils reçurent bientôt 30 000 fusils et 3 millions de cartouches en provenance d'Allemagne et distribués par le Lieutenant-Colonel Fred Crawford en 1914 avec l'approbation active de Sir Edward Carson, leader du Parti Unioniste, et les autres dirigeants du parti » (C. Ryder, op. cit. p. 23). La résistance protestante au Home Rule devint, selon Charles Townshend, « d'une passion sans précédent, voire hystérique » (Britain's civil wars, op. cit. p. 51). Le problème était que le gouvernement anglais n'y pouvait rien. La police était peu fiable sur ce plan pour des raisons évidentes (composition ethnique à majorité catholique dans le rank and file, v. *infra* titre II) et l'Armée manifesta dans cette affaire une attitude extrêmement conservatrice. Il faut préciser qu'un grand nombre de militaires, et notamment d'officiers, étaient des protestants d'Ulster.

La célèbre affaire de la « mutinerie de Curragh » (The Curragh Mutiny) en mars 1914 est à cet égard significative : un groupe d'officiers basés à Curragh, près de Dublin, démissionnèrent plutôt que d'accepter des ordres dont ils pensaient qu'ils les amèneraient à forcer les Unionistes à rentrer dans une Irlande unie indépendante (voir sur ce sujet l'ouvrage de Sir J. Fergusson. *The Curragh Incident*, London, 1964, et aussi A. P. Ryan, *Mutiny at the Curragh*, Macmillan, London, 1956 ; voir également plus récemment I. Beckett, *The Army and the Curragh Incident 1914*, The Bodley Head Ltd, London, 1986). A Londres, beaucoup d'officiers supérieurs soutinrent ces officiers démissionnaires, et notamment le Général Sir H. Wilson, lui-même originaire d'Ulster et soutien avéré de l'UVF. « Ulster would fight and Ulster would be right, avait dit Carson, et il semblait qu'à Londres personne n'était prêt à le contredire » (C. Ryder, op. cit. p. 23). La mutinerie de Curragh fut le premier épisode moderne qui amena les gouvernants anglais à mettre en doute la subordination politique de l'Armée (sur ce problème de la fiabilité politique de l'Armée britannique en matière de maintien de l'ordre vue sous un angle historique, cf. K. Jeffery, « Military Aid to the Civil Power in the United Kingdom », in P. Rowe & C. Whelan, *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm, London, 1985, pp. 57-61). Il sera d'autant plus difficile aux Anglais de réprimer les Protestants d'Ulster que leur comportement pendant la guerre de 14-18 fut particulièrement courageux et loyal vis-à-vis de la Couronne britannique : le plus grand sacrifice eut lieu notamment le 1<sup>er</sup> juillet 1916 à la Bataille de la Somme, lorsque la 36<sup>e</sup> Division de l'Ulster supporta le terrible choc d'une offensive contre les Allemands et perdit 5 000 hommes en un seul jour, ce qui lui valut quatre Victoria Crosses.

La création de la puissante *Ulster Special Constabulary* (USC)<sup>32</sup> allait donc donner, avant même la mise en place de l'« État nord-irlandais », un caractère sectaire au fondement de l'organisation du « maintien de l'ordre » en Ulster. Les *A* et *C Specials* furent dissous après le traité sur la frontière à la fin de 1925, mais les *B-Specials* furent maintenus, oscillant entre 11 000 et 12 000 jusqu'en 1968, puis réduits ensuite à 8500 pour des raisons d'économie (déployés pour la dernière fois avant leur dissolution en août 1969 lors des explosions de violence à Londonderry et Belfast).

L'USC, à laquelle malheureusement n'a été consacré qu'un nombre très réduit d'études<sup>33</sup>, est particulièrement intéressante pour la compréhension de la nature de l'espace politique britannique : en effet, et paradoxalement, nous l'avons vu, en créant la *Special Constabulary*, les Irlandais du Nord recouraient à la grande tradition séculaire anglaise de la force citoyenne. Or, les Anglais avaient justement évité, à partir de la création de la *Constabulary*, la création de forces locales en Irlande. En effet, alors qu'en Angleterre la *Special Constabulary* a constitué l'expression du pouvoir local et par la suite le symbole des « libertés anglo-saxonnes » et du *self-policing* communautaire démocratique, au contraire, toutes les forces locales ont toujours été en Irlande des instruments de la domination protestante. La *Yeomanry* irlandaise, en particulier, créée au moment de la Rébellion Irlandaise de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la même année que celle de la suspension de l'*Habeas Corpus* sur le territoire irlandais, est de plutôt sinistre mémoire. Essentiellement concentrée en Ulster, cette force « gagna en 1798 une réputation de férocité dans le maintien de l'ordre intérieur »<sup>34</sup>. Exclusivement protestante, la *Yeomanry* était fortement liée au mouvement de croissance des loges orangistes dans le nord de l'Irlande, et avait donc un comportement et une idéologie extrêmement sectaires. Ainsi par exemple, selon le témoignage (dans un rapport à *Dublin Castle*) d'un juge de paix du comté de Meath, en 1812, « (La *Yeomanry*) tira froidement et délibérément sur (...) les malheureux Irlandais comme sur des Tigres du Bengale »<sup>35</sup>. Pour ces raisons de sectarisme évident, cette force locale n'était pas très appréciée par l'administration anglaise du début du XIX<sup>e</sup> siècle ; son utilisation se fit très rare et, à partir de 1834, les membres en furent peu à peu désarmés.

L'USC a reproduit et amplifié toutes les tares des forces qui l'ont précédée, l'explication la plus évidente en étant le contexte de sa création et de son

---

<sup>32</sup> 33 000 hommes en 1921, dont 25 000 *B-Specials* (la composante des volontaires à temps partiel), selon les chiffres de Breathnach (*op. cit.* p. 100). Paul Arthur compte 44 000 *Specials* en 1922 (*op. cit.* p.28). Selon lui, les *B-Specials* (les *A* et les *C* ayant disparu progressivement) comptaient en 1969, à la veille de la « crise », 425 permanents et 8481 membres à temps partiel, tous protestants (*op. cit.* p. 28).

<sup>33</sup> Voir Sir Arthur Hezlet, *The B-Specials. A History of the Ulster Special Constabulary*, Tom Stacey, London, 1972, et Michael Farrell, *Arming the Protestants : the formation of the Ulster Special Constabulary and the Royal Ulster Constabulary 1920-1927*, Pluto Press, London, 1983. On peut aussi trouver des éléments dans l'ouvrage de Séamus Breathnach, *op. cit.*

<sup>34</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. 160.

<sup>35</sup> Cité par Kevin Boyle, *in The Police in Ireland before the Union : III*, *op. cit.* p. 345.

utilisation, à savoir l'anarchie de la guerre civile irlandaise. Elle devint ensuite le bras d'un pouvoir protestant appuyé sur une législation d'exception permanente. Selon Michael Farrell, « les *Specials* étaient une force redoutable. Même pendant les périodes calmes ils s'entraînaient aux manœuvres et au maniement des armes. Ils étaient armés de fusils, revolvers, baïonnettes, et plus tard de mitraillettes qu'ils gardaient chez eux ; dans les années 1950 et 60 ils disposaient de Bren-guns et de véhicules blindés Shortland. Ils pouvaient être mobilisés très rapidement, et constituaient ainsi pour le gouvernement une réserve paramilitaire presque inépuisable. La plupart du temps, ils étaient utilisés pour du travail à temps partiel comme par exemple la surveillance de barrages routiers, ou des patrouilles ; étant donné leur connaissance intime de la géographie locale et des affinités politiques de leurs voisins catholiques, ils constituèrent un outil extrêmement efficace dans la suppression de toute résistance à l'ordre unioniste »<sup>36</sup>.

Cette dernière réflexion nous amène à la troisième caractéristique du système de maintien de l'ordre en ce qui concerne la nature de l'autorité, à laquelle nous avons d'ailleurs déjà fait largement référence. Il s'agit de la nature profonde des liens unissant pendant la période de l'État protestant (1921-1972), les organisations « partisans » protestantes et la Police, régulière ou « spéciale ».

---

<sup>36</sup> Michael Farrell, *op. cit.* p. 96.



**Section III :**

**L'État sectaire et les autorités de maintien de l'ordre.**

Selon Paul Arthur, l'opposition politique nord-irlandaise utilisait pour désigner les *Specials* l'expression d'« Ordre d'Orange en uniforme »<sup>37</sup>. Cette expression est une allusion claire tout d'abord à la place et au rôle prédominant de cette organisation dans l'État nord-irlandais, à laquelle nous avons déjà eu l'occasion de faire allusion<sup>38</sup>, mais aussi aux liens entre cette structure et les « forces de sécurité ».

Ce n'est bien sûr pas ici le lieu pour procéder à une étude de l'Ordre d'Orange en Irlande du Nord. Il est cependant nécessaire de donner quelques éléments pour pouvoir expliquer l'importance, pour la nature et le fonctionnement de l'État, du fait que les forces de sécurité soient fondamentalement liées à cette organisation.

L'Ordre d'Orange fut fondé en 1795 : c'était à l'époque une organisation protestante militante, qui avait pour objectif de maintenir la domination protestante en Irlande, notamment contre la tendance des *United Irishmen*. A l'origine un mouvement plutôt rural, l'Ordre d'Orange vit véritablement son rôle décupler au moment de la « menace » du *Home Rule*, et devint le « parti des Protestants », obtenant le soutien des autres classes sociales protestantes contre « l'ennemi » catholique ; dès 1885, en effet, « de nombreux ulstériens conservateurs issus de diverses classes rejoignirent l'Ordre d'Orange, et, par la force du nombre, en prirent le contrôle »<sup>39</sup>. Le rôle de l'Ordre fut ainsi essentiel dans la fondation du Parti Unioniste d'Ulster en 1893. L'alliance originelle entre le Parti Unioniste et l'Ordre d'Orange signifiait que la défense de l'Union serait étroitement liée à celle du protestantisme.

La force de l'Ordre d'Orange résidait en effet dans ce qu'il était beaucoup plus qu'une organisation politique, ou un parti : cette organisation était devenue un élément extrêmement important de la vie sociale protestante. Elle jouait en effet un rôle considérable dans l'organisation de tout un rituel protestant structuré autour de la célébration des liens entre le libérateur Guillaume d'Orange et la « communauté protestante ». Au travers des loges, l'Ordre procéda peu à peu à une véritable structuration sociale et idéologique de la vie protestante. Il est ainsi facile de comprendre par exemple que l'Ordre constitua en fait le ciment qui unissait les diverses organisations unionistes qui fleurirent à partir du dépôt du premier *Home Rule Bill*. L'alliance entre les Unionistes et l'Ordre d'Orange renforçait le fondement protestant de l'État de l'Ulster. Cette alliance fut consolidée et systématisée dans les structures étatiques nord-irlandaises jusqu'en 1972. On peut en effet considérer qu'à partir de 1922, le Parti Unioniste, appuyé sur un système majoritaire, régna en maître sur le Parlement et donc sur le

---

<sup>37</sup> Paul Arthur, *op. cit.* p. 28.

<sup>38</sup> Voir *supra* note sur l'Ordre d'Orange (Première partie, chapitre introductif).

<sup>39</sup> Véronique Richoud, *op. cit.* p. 39.

Gouvernement de l'Ulster. On peut considérer qu'il s'agit là d'un véritable système de parti unique.

Les liens entre ces organisations partisans protestantes et les « forces de sécurité » s'affirmèrent dès la naissance de ces dernières. Le poids de l'Ordre d'Orange dans les structures étatiques et en particulier dans les forces de l'ordre a valu à l'Ulster de 1922 à 1969 le surnom d'« État Orangiste »<sup>40</sup>.

On peut donner, en dehors des explications données plus haut à propos de la formation de l'État et de la guerre d'indépendance, quelques exemples de ces liens. A propos de la RUC, Michael Farrell déclare que « le caractère (sectaire) de la force s'affirma très tôt : dès août 1922, Dawson Bates (Ministre de l'Intérieur) donna son autorisation à la formation d'une loge orangiste RUC. Il y fit un discours en avril 1923 lors de sa première réunion. L'engagement politique fut plus tard découragé (...)»<sup>41</sup>, mais le caractère de la force était fixé. Le Ministre était un membre de l'Ordre, il existait une loge policière orangiste : la RUC pouvait difficilement se montrer impartiale en ce qui concernait l'Ordre d'Orange et le Parti Unioniste »<sup>42</sup>.

Les *Specials* étaient aussi depuis le début nous l'avons vu entièrement protestants. Dans son ouvrage, Michael Farrell rapporte une parole significative du premier ministre nord-irlandais James Craig en 1922 : « c'est aussi des rangs de la Loyale Institution d'Orange que nos splendides *Specials* sont sortis »<sup>43</sup>.

En 1936, le Conseil National pour les Libertés Civiques (*National Council for Civil Liberties* ou NCCL) en Angleterre, publia un rapport alarmant sur les pratiques nord-irlandaises, entre autres en matière de maintien de l'ordre public. Ce rapport dénonçait dans ce domaine particulier les liens entre le parti unioniste, les loges orangistes, et les diverses forces de sécurité, et en conséquence l'évidente partialité du comportement des forces de l'ordre dans la pratique. Malgré ce rapport et la dénonciation de la situation nord-irlandaise dans certains journaux britanniques<sup>44</sup>, à la suite de très violents désordres autour de processions orangistes en 1935<sup>45</sup> le gouvernement britannique ne bougea pas.

---

<sup>40</sup> Comme l'indique le titre de l'ouvrage de Michael Farrell (*The Orange State*).

<sup>41</sup> A la suite de « l'affaire Nixon » (prise de position violemment partisane d'un officier supérieur de la RUC, John Nixon) le commandant en chef de la RUC (qui devait le rester 25 ans) tenta par la suite de règlementer l'engagement politique et l'appartenance à des sociétés secrètes (comme l'Ordre d'Orange) des membres de la police de l'Ulster (V. Chrys Ryder, *op. cit.* pp. 61-62).

<sup>42</sup> Michael Farrell, *op. cit.* p. 96.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>44</sup> Voir l'éditorial très célèbre du grand quotidien anglais, le *Manchester Guardian*, le 13 juillet 1935.

<sup>45</sup> Ces désordres eurent lieu lors des célébrations unionistes du *Silver jubilee* de George V, en 1935, et lors des traditionnelles parades estivales orangistes (Juillet-août ; période connue sous le nom de *marching season*, car les Catholiques célèbrent aussi par des parades les anniversaires républicains comme le soulèvement de 1916). Les parades dégénérent cette année-là en émeutes inter-communautaires d'une violence comparable à celle qui avaient ensanglanté Belfast 15 ans plus tôt. Selon les mots de Chris Ryder, « la Cité (Belfast), à nouveau sous couvre-feu, était une fois de plus balayée par le feu des snipers venant des deux côtés de ses frontières

Selon Chris Ryder, « le gouvernement britannique, dirigé par Stanley Baldwin, n'interféra pas malgré une grande inquiétude au Parlement et dans la presse, bien que Craig fût appelé à Londres en consultation. (...) En juin 1936, un groupe de 13 députés (britanniques) (3 Conservateurs, 3 Libéraux, 4 Travailleurs, et 3 Travailleurs Indépendants) organisèrent un meeting sur la question où ils attirèrent 180 de leurs collègues, mais malgré les tentatives de pression sur le Premier ministre il n'y eut aucune réponse positive. Ces problèmes étaient de la responsabilité du gouvernement nord-irlandais, insista-t-il, et "pour des raisons constitutionnelles fondamentales", il ne pouvait s'interposer »<sup>46</sup>.

Globalement, on peut affirmer que les caractéristiques du système d'autorité de maintien de l'ordre nord-irlandais telles que nous les avons décrites ne changèrent pas fondamentalement jusqu'en 1972, date de la reprise en mains par le Gouvernement britannique du gouvernement de l'Irlande du Nord en général et du contrôle des forces de l'ordre en particulier.

---

sectaires rigides (...). La RUC, dans ses voitures à cages et ses véhicules blindés, était au cœur de la violence, qui subsista jusqu'à l'automne, laissant 11 morts sur le terrain » (*op. cit.* p.70).

<sup>46</sup> Chris Ryder, *op. cit.* p. 70 et 72.

## **TITRE SECOND :**

**Les autorités responsables  
du maintien de l'ordre public :**

**le modèle centraliste.**



## **Chapitre premier :**

### **La complexité du modèle centraliste.**

Le modèle « centraliste », ou « centralisé », de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, se manifeste essentiellement à travers deux mouvements : le premier est un mouvement doctrinal, le second est celui de la pratique.

On peut déceler dans le mouvement doctrinal deux aspects : dans un premier sens, l'idée de la centralisation du contrôle du maintien de l'ordre et de la police fait partie tout d'abord d'une réflexion plus générale à partir du milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle sur la nécessité d'une rationalisation du gouvernement. On trouve ainsi liées par cette idée de rationalisation la réforme du Droit et du système juridique en général, et en particulier du droit criminel, la réforme du système pénitentiaire, celle du gouvernement local et du système judiciaire, ou encore celle du système d'aide aux pauvres, pour ne donner que des exemples. Au cœur de ces projets réformistes se trouvent les concepts d'efficacité (*efficiency*), et de rationalité. En bien des domaines, ces théories et ces projets recouvrent une conception nouvelle du système socio-politique, souvent très proche, notamment à partir de la période révolutionnaire, de la vision française de l'organisation et de l'administration de la société, mais aussi de la souveraineté, car tout est lié.

Nous avons ainsi déjà expliqué, en exposant les principes de la conception locale, que la question du siège de l'autorité de maintien de l'ordre devait en Angleterre se comprendre et s'analyser à l'intérieur du cadre plus général de la conception du Droit et de son administration, le Droit étant considéré comme la manifestation privilégiée de l'exercice du pouvoir politique. Ainsi, alors que la conception locale de l'autorité, parfaitement exprimée par la « jurisprudence blackstonienne »<sup>1</sup>, est fondée sur le système juridique particulier de la *common law*, analysé comme la manifestation spécifiquement anglaise de l'affirmation et la préservation des libertés (aristocratiques) et de l'équilibre des pouvoirs, au contraire, la conception centraliste s'exprime, elle, dans le cadre d'une vision du Droit comme « l'expression de la volonté rationnelle et souveraine du Législateur »<sup>2</sup>, telle que la développe en particulier Jeremy Bentham, très favorable au concept français de police et grand pourfendeur des théories de Sir William Blackstone<sup>3</sup>. Cette conception du Droit comme manifestation de l'autorité de l'État n'a bien sûr pas grand-chose à voir avec l'idée de la prééminence de coutumes immémoriales transmises par une jurisprudence considérée par Blackstone et ses disciples comme l'expression même du « contrat social » anglais. Pour Bentham, le gouvernement, et notamment la police et le maintien de l'ordre, devaient être effectués par des agents de l'État central, afin de « casser les

---

<sup>1</sup> Voir Sir William Blackstone, *Commentaries of the Laws of England* (4 volumes), Thomas Tegg, London, 1830 ed. Les idées de Blackstone dominaient la réflexion juridique de la majorité de la magistrature de province.

<sup>2</sup> Richard Vogler, *op. cit.* p. 15.

<sup>3</sup> Jeremy Bentham, *Commentary on the Commentaries*, in J. Bowring (ed.), *The works of Jeremy Bentham*, (11 volumes), William Tait, Edinburgh, 1843.

circuits de pouvoir monopolisés par l'aristocratie terrienne »<sup>4</sup>. Bentham produisit à ce sujet deux contributions majeures : la première, intitulée *Draught of a New Plan for the Organisation of the Judicial Establishment*, dans laquelle il proposait déjà l'établissement d'une magistrature exécutive d'État, fut publiée en 1790. Le second ouvrage, le *Constitutional Code*, publié à la fin de sa longue vie, est encore plus radical. Bentham n'y proposait rien de moins que « l'euthanasie de l'Establishment »<sup>5</sup>. Les projets de réforme radicale visaient ainsi naturellement le système de la magistrature locale, qu'il qualifiait de « classe de juges ». Il proposait de substituer au juge de paix un véritable fonctionnaire (payé, ce qui le distinguait fortement de tout personnage public local en Angleterre), « quasi-judiciaire, quasi-administratif »<sup>6</sup>, le *Headman*, qui était ni plus ni moins qu'un agent local de l'État central, et qui fait penser à certains égards au futur préfet français. Ce *Headman* devait remplir un certain nombre de fonctions administratives parmi lesquelles « faire cesser toutes émeutes »<sup>7</sup>.

A l'intérieur de cette réflexion générale, menée plus particulièrement par les Utilitaristes, il existe aussi une réflexion particulièrement consacrée à la police et au maintien de l'ordre, soit que de grands esprits, comme Jeremy Bentham, y consacrent une partie de leur projet social, soit que certains, théoriciens ou praticiens, quelquefois les deux en même temps, s'intéressent plus spécifiquement et précisément à la réforme de la « police », comme par exemple Patrick Colquhoun, l'un des premiers « magistrats de police », collaborateur et grand ami de Bentham. Le « Traité sur la Police de la Métropole » (*Treatise on the Police of the Metropolis*) paraît en 1796. Cet ouvrage « a établi Colquhoun comme père de la science de la Police en Angleterre »<sup>8</sup>. Il est de fait que l'étude de Colquhoun constitue à bien des égards une analyse révolutionnaire de la nature de la « fonction de police » (selon son expression). Cette fonction de police est définie à propos de la présentation de la nouvelle « science » de police : selon lui, « la police de ce pays peut être considérée comme une science nouvelle ; dont l'objet n'est pas le pouvoir judiciaire de punir, lequel appartient au magistrat seul, mais bien la prévention et la détection des infractions ; et toutes ces autres fonctions qui sont liées à la régulation interne en vue du bon ordre et du bien-être de la société civile »<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Vogler, *op. cit.* p.15.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Jeremy Bentham, *Constitutional Code*, cité par Vogler, *op. cit.* p. 16.

<sup>8</sup> L'expression est de Palmer, *op. cit.* p. 118. Sur les problèmes de police, Colquhoun a également publié deux autres traités : voir *Treatise on the Commerce and Police of the River Thames*, J. Mawman & Co., London, 1800, et aussi *Treatise on the functions and duties of a Constable*, J. Mawman & Co., London, 1803.

<sup>9</sup> Patrick Colquhoun, *Treatise on the Police of the Metropolis*, *op. cit.*

Cette étude monumentale eut un tel succès qu'elle fut plusieurs fois rééditée (7 fois en 10 ans) et fut traduite en français dès 1807. Patrick Colquhoun parlait un langage nouveau ; il écrivait que : « la Police constitue un état amélioré de la société (...). De même qu'une Nation retire de nombreux bénéfices de la possession d'une excellente constitution et d'un juste système de Droit, elle tire aussi de nombreux avantages d'une Police bien règlementée et énergique, administrée avec honnêteté, énergie, vigilance, et sagesse »<sup>10</sup>. Son admiration évidente pour le système français, dont il trouvait qu'il « avait atteint la perfection »<sup>11</sup> l'avait convaincu de l'intérêt d'une véritable force de police centralisée. Dans son ouvrage, il réaffirmait la nécessité, qu'avaient déjà mise en avant les propositions avortées du gouvernement de Pitt de 1785, d'une complète séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir de police.

Ce sont les mêmes principes qui vont inspirer les travaux d'un autre grand penseur réformiste anglais, lui-aussi disciple de Bentham et admirateur de la société française, Edwin Chadwick<sup>12</sup>. Celui-ci est célèbre pour sa défense du modèle de police centraliste dans un rapport sur l'éventualité de la création d'un système de police rural, en 1839. Il témoigna à plusieurs reprises devant des commissions parlementaires, notamment en compagnie de Bentham et Colquhoun, et il fut dans les années 1850 à l'origine de nombre de réformes ou de tentatives de réformes dans le domaine policier, se faisant toujours l'avocat d'un système centralisé, et défendant la *Metropolitan Police*. La pensée et le parcours de Chadwick sont typiques de la vision selon laquelle la police faisait partie d'une nouvelle conception, rationalisée, du gouvernement et de l'administration<sup>13</sup>. Il est important à cet égard de signaler que Chadwick fut de 1834 à 1846 secrétaire de la réforme en matière d'aide sociale<sup>14</sup>.

Les idées et les propositions de Chadwick, comme celles de Colquhoun et de Bentham en leur temps, demeureront cependant en matière de police et de maintien de l'ordre à l'état largement théorique, inacceptables pour des députés anglais longtemps prompts à monter sur leurs grands chevaux à la seule mention du mot de « police », ou d'« État central », et plus encore à l'idée de l'adoption par l'Angleterre d'un quelconque « modèle français ». En tous cas, selon Oliver MacDonagh, qui note que la police londonienne de 1829 « ressemblait beaucoup au *Peace Preservation Corps*<sup>15</sup> (...) en taille, en structure, et en fonction (...), la réforme de la police de Londres fut probablement davantage un produit de

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Sir Edwin Chadwick, 1800-1890.

<sup>13</sup> En 1829, Bentham réussit à persuader Chadwick d'écrire un chapitre sur le « Ministère de la Police » dans son *Constitutional Code*.

<sup>14</sup> Voir *supra* chapitre I, section I.

<sup>15</sup> Il veut parler de la *Peace Preservation Force* créée par Peel en Irlande en 1814. (Voir *infra* « le cas de l'Irlande »).

l'expérience irlandaise que le fruit de la réflexion de théoriciens de la police tels que Patrick Colquhoun ou de philosophes du Droit comme Bentham »<sup>16</sup>.

Le second mouvement « centralisateur » est ainsi celui de la **pratique** : une tendance centralisatrice se manifeste en effet à travers deux phénomènes essentiels :

- le premier, que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer, est l'utilisation quasi-systématique de l'armée régulière pour le maintien de l'ordre public au cours du XVIII<sup>e</sup> et au début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans tout le Royaume-Uni. Le constat de cette utilisation extensive de l'armée<sup>17</sup> dans cette période a pu faire dire à un spécialiste de la question, l'historien Tony Hayter, que le Ministre de la Guerre était devenu une sorte d'équivalent d'un Chef de la Police ou d'un Ministre de l'Intérieur<sup>18</sup>. Nous avons déjà pu identifier cette importance grandissante du rôle du gouvernement central en Angleterre comme la montée de l'autorité administrative ou de gestion en matière de politiques de maintien de l'ordre public<sup>19</sup>. En Irlande, il s'agit d'un phénomène séculaire. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, on peut considérer qu'avant 1910, l'usage centralisé de la force armée correspondait en général à la manifestation d'une autorité de gestion ou d'administration (par opposition à l'autorité opérationnelle) ; il s'agissait notamment de la mise à disposition des troupes sur requête de l'autorité locale<sup>20</sup>. À partir de 1910, l'autorité « centrale » s'impose dans l'usage **opérationnel** de la force militaire. Les épisodes historiques les plus connus sont ceux des émeutes de Tonypany en 1910, la grève des policiers de Liverpool en 1919, et la grève générale de 1920. La guerre anglo-irlandaise ne fait bien entendu pas exception à la règle, et les développements en Irlande du Nord à partir de 1969 ont confirmé ce *pattern* fondamental de l'autorité. Ce n'est toutefois pas à travers l'instrument militaire qu'ont pu s'opérer, au Royaume-Uni et en matière de maintien de l'ordre, une institutionnalisation et une systématisation de l'autorité centrale : en effet, l'armée, même si son existence est finalement reconnue en pratique comme indispensable à la survie de la société, sera toujours, au fond, considérée comme potentiellement dangereuse, et « à part » du reste du système socio-politique, ceci même si elle est utilisée de façon quasi-permanente dans le maintien de l'ordre. La philosophie politique dominante est fondamentalement anti-armée. Il y a bien sûr là un paradoxe qui est l'une des clés de la compréhension de la formation historique du système

---

<sup>16</sup> Oliver MacDonagh, *Early Victorian Government 1830-1870*, Holmes & Meier, New York, 1977, pp. 169-170.

<sup>17</sup> Voir sur ce sujet Palmer, *op.cit.* pp.279-285 (*troops ! more troops !*).

<sup>18</sup> Tony Hayter, *op.cit.* pp. 4-5 et pp. 54-61.

<sup>19</sup> Voir *supra* Titre I, chapitre 3, développements sur « les juges de paix et la responsabilité opérationnelle ».

<sup>20</sup> *Ibidem*.

de police, mais aussi de la problématique moderne du format<sup>21</sup> des forces de maintien de l'ordre.

- la seconde manifestation concrète de la centralisation se traduit par la création et le contrôle, à partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle, de la police en Irlande et de la *Metropolitan Police* en Angleterre. Il est bien clair que les gouvernants et l'administration de l'époque font le lien entre centralisation et efficacité professionnelle. Ce mouvement de centralisation-rationalisation est ainsi à replacer dans une certaine croissance du gouvernement centralisé, particulièrement sensible en Irlande, plus relative en Grande-Bretagne. Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en Irlande (entre 1786 et 1838), « le gouvernement anglais mit en place un certain nombre de programmes centralisés en matière d'ordre public, de santé, d'aménagement du territoire, et d'éducation »<sup>22</sup>. Oliver MacDonagh estime que la réforme de la police représentait, dans les années 1840, « peut-être le succès le plus flagrant »<sup>23</sup> de la politique britannique de centralisation, et selon lui, « en matière de santé publique, l'Irlande était sur le plan organisationnel plus avancée que la Grande-Bretagne pendant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle »<sup>24</sup>. Il peut ainsi affirmer que « le gouvernement de l'Irlande, contrairement à celui de la Grande-Bretagne, était remarquable eu égard à la proportion dans laquelle la centralisation, l'uniformité, l'inspection, et le professionnalisme s'étaient développés avant 1850 »<sup>25</sup>.

Une certaine centralisation fut observable aussi en Angleterre, mais beaucoup plus limitée. On peut citer un certain nombre de lois qui posèrent les jalons de l'intervention de l'État dans plusieurs domaines importants : celui de l'industrie textile (1833), des mines (1842), de l'éducation (1833, 1839), de l'aide aux pauvres, des prisons (1835), du chemin de fer (1840). Cependant, ces réformes rationalisatrices et centralisatrices restaient dans leur domaine fort limitées, soit géographiquement, soit dans la définition des catégories concernées par les nouvelles mesures. Certaines innovations centralistes furent des échecs et durent être arrêtées ou supprimées. La réforme centraliste la plus ambitieuse fut celle de l'aide sociale (*New Poor Law*), mais devant une contestation importante,

---

<sup>21</sup> Sur ce concept de format appliqué aux forces armées, voir Samuel Finer, « State and Nation-building in Europe : the role of the Military », in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, 1975, pp. 84-163. Voir aussi notre application de ce concept dans le domaine du maintien de l'ordre public, in « La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? Le cas de l'Ulster Defence Regiment », *op. cit.*, ainsi que « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'Ulster Defence Regiment en Irlande du Nord », in Philippe Braud, (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993, pp. 205-226.

<sup>22</sup> Palmer, *op. cit.* p. 26.

<sup>23</sup> Oliver MacDonagh, *Early Victorian Government 1830-1870*, *op. cit.* p. 193.

<sup>24</sup> Oliver MacDonagh, *Ireland*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N J, 1968, p. 26.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

elle dut être remaniée. La création d'un ministère de la Santé en 1848, fut abolie dix ans plus tard.

Ceci nous amène à souligner à nouveau le caractère plutôt relatif du concept de centralisation britannique en matière de maintien de l'ordre. Il n'est pas question par exemple, nous le verrons, d'une comparaison possible avec le concept français de centralisation. L'organisation dite « centralisée » n'a **jamais** touché au Royaume-Uni la totalité du territoire. Ainsi, dans le domaine policier, le « modèle » métropolitain n'a pas fait école. La conception dite centraliste, **c'est-à-dire en fait gouvernementale**, est restée l'apanage de la *Metropolitan Police* et de la *Constabulary* irlandaise.

Nous allons donc maintenant étudier les manifestations de cette conception centraliste. Nous traiterons tout d'abord d'un phénomène qui peut paraître surprenant à certains, notamment à des français : l'émergence assez précoce (par rapport à la réalité historique française) de l'institution du Ministère de l'Intérieur (*Home Office*), et le développement à travers elle d'une conception centralisée de la gestion, c'est-à-dire en fait de la politique du maintien de l'ordre public. Plus généralement, on constate une tendance à l'intervention gouvernementale à partir d'un certain niveau de gravité d'atteinte à l'ordre public.

La centralisation se manifeste également, respectivement en Irlande et en Angleterre, essentiellement à travers la création des polices irlandaise et londonienne, et l'action du *Lord-Lieutenant* et du Ministre chargé de l'Irlande (*The Irish Secretary of State*).

En troisième lieu, l'exposé d'un certain nombre d'exemples démontrera l'influence de la « doctrine » centralisatrice en Angleterre.

Nous avons à la fois distingué et regroupé ces différentes manifestations de la conception centraliste selon un critère essentiellement géographique : on distinguera l'Irlande et l'Angleterre.



## **Chapitre deuxième :**

**Les formes centralisatrices  
du maintien de l'ordre en Irlande  
jusqu'à la Partition.**

Bien peu d'historiens se sont penchés sur l'histoire des structures du maintien de l'ordre en Irlande. En réalité, on doit quelques lumières à ce sujet essentiellement à deux auteurs : l'Irlandais Séamus Breathnach, qui fut un pionnier de l'étude de la police irlandaise<sup>1</sup> et l'Américain Stanley Palmer, qui a récemment considérablement enrichi le patrimoine de la connaissance en matière d'histoire du maintien de l'ordre aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles<sup>2</sup>. Sur une époque plus récente, Charles Townshend<sup>3</sup> a aussi tenté de tracer des pistes. Leur vision synthétique des problèmes distingue par ailleurs nettement ces historiens parmi d'autres spécialistes (plutôt rares) des problèmes de sécurité intérieure, mais qui n'essaient pas de peindre cette vision d'ensemble, si précieuse pour le politologue. Nous ne tenterons pas ici d'approfondir les raisons qui expliquent cette négligence des historiens « britanniques ». Cette section ne se préoccupe pas non plus de donner ici une description des forces de police irlandaises ; elle a simplement pour objectif de donner une idée du *pattern* de mise en œuvre et de développement de la conception dite « centraliste » de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, puisque c'est en Irlande qu'elle se matérialise en premier avec la mise en place d'un système de police directement contrôlé par le Gouvernement d'abord à Dublin dès 1786 et surtout en 1808, et dans toute l'Irlande un peu plus tard.

Pendant assez longtemps, on a tenu pour acquis que l'implantation en quelque sorte pionnière en Irlande par le gouvernement anglais d'un système de police centralisé (d'un système de police, tout simplement) relevait d'un comportement général à la fois autoritaire et méprisant des gouvernants anglais vis-à-vis de ce qu'ils considéraient comme la « sous-race » des Irlandais. Ce mépris et ce machiavélisme généraux étaient censés s'être manifestés de façon particulièrement évidente lors de la création de la Police, au mépris de ces « droits et libertés » fondamentaux que les Anglais opposaient par contre chez eux à toute tentative de création d'un système de police centralisé, et même à toute idée de police<sup>4</sup>.

Même si ces perspectives d'analyse ne sont pas absolument fausses, on doit dire qu'elles reposaient sur la seule prise en compte, d'ailleurs peu nuancée, du système de valeurs et d'attitudes<sup>5</sup>. Sans nier l'intérêt de l'intégration de ces

---

<sup>1</sup> Séamus Breathnach, *The Irish Police*, *op. cit.*

<sup>2</sup> Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland, 1780-1850*, *op. cit.*

<sup>3</sup> Charles Townshend, *The British Campaign in Ireland 1919-1921*, Oxford University Press, Oxford, 1975 ; *Political Violence in Ireland. Government and Resistance since 1848*, Oxford University Press, Oxford, 1983 ; et aussi *Britain's Civil Wars*, Faber & Faber, London, 1986.

<sup>4</sup> Voir les débats au moment de la tentative de création de la Police métropolitaine en 1785 et plus tard au moment des lois de 1838, et de l'échec du *Police Bill* de 1854. On peut consulter à ce sujet Stanley Palmer, *op. cit.* pp. 71-73, 417-429, et 501-510, mais aussi Clive Emsley, *Policing and its context*, *op. cit.* pp. 53-75. On peut voir aussi TA Critchley, *A History of Police in England and Wales*, *op. cit.* pp. 35-39, et 116-118. La plupart des historiens de la police anglaise rendent compte de cette question.

<sup>5</sup> Au sens où l'entend la sociologie politique, surtout américaine : le système de valeurs et d'attitudes est l'un des fondements du concept de culture politique.

paramètres dans l'étude des fondements du système de maintien de l'ordre et de police, on doit rechercher, par exemple avec des historiens comme Stanley Palmer, d'autres facteurs d'explication. Celui-ci soutient ainsi que « le taux extraordinairement élevé des violences et des crimes (ruraux), le mépris généralisé pour le Droit, l'alarmisme des autorités après la tentative révolutionnaire de 1798 et leur peur obsessionnelle d'un renouveau des soulèvements, ainsi que la faiblesse des institutions locales de gouvernement »<sup>6</sup>, furent des facteurs encore plus significatifs de la mise en place d'un nouveau système de police. Selon lui, « c'est à cause d'un plus grand besoin en Irlande d'un pouvoir civil nouveau et renforcé que la police y fut établie en premier. La nature de la société irlandaise engendra des formes dures de protestation sociale, qui à leur tour, couplées avec des autorités locales faibles et timorées, nécessitèrent la création d'une police considérée comme dure selon les critères anglais »<sup>7</sup>.

La création de la police en Irlande ne se fit d'ailleurs pas à partir de rien. L'implantation de la conception centraliste de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public comme en matière de sécurité de façon générale, relève bien autant de la présence continue d'une garnison militaire très importante depuis la conquête de l'Irlande que de la mise en œuvre d'un quelconque modèle policier venu d'ailleurs.

C'est ce que nous verrons dans une première section, avant d'aborder la question de la création de la police irlandaise, expression fondamentale du modèle centralisé en Irlande (section II).

---

<sup>6</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. xix.

<sup>7</sup> *Ibidem.*



**Section I :**

**L'autorité militaire de maintien de l'ordre en Irlande.**

Durant la période qui précède l'établissement de la police en Irlande, la pratique du maintien de l'ordre public peut être qualifiée de **militaire**. Bien que l'on dispose de peu d'éléments à ce sujet (à notre connaissance), il n'y avait rien en Irlande qui puisse être comparé au gouvernement local anglais. L'existence d'une magistrature locale (juges de paix) en Irlande ne doit pas, selon Palmer, faire illusion<sup>8</sup>. Les structures locales irlandaises de gouvernement étaient très faibles, souvent inexistantes, ceci étant le résultat, comme nous l'avons déjà mentionné, d'une complexe interaction entre le sectarisme fondamental de la société et son caractère colonial. En 1815, les bureaucrates de *Dublin Castle* (le siège du gouvernement irlandais) découvrirent, grâce à une enquête effectuée à la suite de l'Union avec la Grande-Bretagne, que sur les 4175 juges de paix *commissioned*<sup>9</sup>, seulement 1952 étaient vivants, vivaient en Irlande, et remplissaient leurs obligations de juges de paix<sup>10</sup>. Parmi ceux-ci, Palmer estime qu'environ 400 pouvaient être considérés comme « actifs »<sup>11</sup>.

Le jeune *Irish Chief Secretary* de vingt-quatre ans, Robert Peel, fraîchement diplômé d'Oxford et député de Cashel (comté de Tipperary), qui « comme tous les *Chief Secretaries* arrivait en Irlande éduqué dans la plus parfaite ignorance des affaires irlandaises »<sup>12</sup>, fut atterré par la situation. A l'époque, « le pouvoir civil semblait, en dehors de Dublin, inexistant »<sup>13</sup>. En premier lieu, il n'y avait pas de police : selon Palmer, *Dublin Castle* recevait périodiquement des lettres et messages de magistrats se plaignant de ne pas avoir de *constables* pour exécuter leurs ordres<sup>14</sup>. Selon un rapport du Général Thomas Meyrick en 1814, « le Pouvoir Civil n'est pas à lui seul suffisant, ni compétent, pour réprimer un quelconque désordre public »<sup>15</sup>. Les magistrats étaient en général

---

<sup>8</sup> Voir Palmer, *op. cit.* pp. 59-68.

<sup>9</sup> C'est-à-dire disposant d'une commission et étant par conséquent inscrits sur les listes de la *Commission of the Peace*.

<sup>10</sup> Selon Palmer, les chiffres de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle étaient sans doute plus élevés. Dans son enquête, l'administration de *Dublin Castle* « déterra trois faits : 557 juges de paix décédés, 311 qui n'étaient plus en service, et au moins 1355 qui ne vivaient plus en Irlande ». Palmer, *op. cit.* p. 622, note 103.

<sup>11</sup> Ce chiffre est une estimation de Palmer, qui le fonde sur sa propre estimation du pourcentage de l'activité des juges de paix anglais de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Selon lui en effet, étant donné les découvertes de Rosenheim selon lequel dans le comté de Norfolk au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, 1/10<sup>e</sup> des juges de paix étaient actifs, et d'autre part les estimations des Webb (*op. cit.*) selon lesquels environ 1/4 des juges de paix se dévouaient à leur tâche, on peut globalement penser qu'1/5<sup>e</sup> des juges de paix étaient actifs dans la deuxième partie du XVIII<sup>e</sup> siècle, en présupant « une activité croissante des juges de paix durant un XVIII<sup>e</sup> siècle de plus en plus légaliste » (Palmer, *op. cit.* p. 622, note 102).

<sup>12</sup> Palmer, *op. cit.* p.193.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Meyrick to Military Secretary, Royal Hospital, Kilmainham, 16 juin 1814, H.O. 100/178/265. Cité par Palmer, op. cit. p. 666, note 23.*

« apathiques, ou avaient peur d'agir »<sup>16</sup>. Palmer cite deux exceptions qui confirment la règle, « des hommes dont les noms reviennent sans cesse dans les archives de Dublin Castle dans les années 1812-13, le Shérif du comté de Roscommon, Edward Mills, et le comte de Desart, dans le comté de Kilkenny : ces hommes organisaient des associations de défense, offraient des récompenses, garantissaient le secret aux informateurs, faisaient prêter aux paysans des serments de fidélité, organisaient des patrouilles en utilisant de petits détachements militaires, et surtout s'investissaient personnellement dans toutes ces opérations (...) En vain Peel exhorta-t-il la magistrature en 1814 à imiter dans le comté de Tipperary l'exemple de Lord Desart »<sup>17</sup>.

### **Sous-section I : Ancienneté et permanence de la présence militaire en Irlande.**

« Je présume que la présence militaire en Irlande a été permanente depuis le règne d'Henri II », est censé avoir dit Robert Peel<sup>18</sup>. L'invasion normande fut suivie de la colonisation militaire des Tudor. D'après Palmer, « la première reconnaissance législative de la présence de l'Armée en Irlande est une ordonnance d'Henri VII concernant la fourniture des troupes en temps d'hostilité »<sup>19</sup>. Il donne à la présence militaire trois raisons principales : « la suppression d'une succession de rébellions irlandaises à partir des années 1570 jusqu'aux années 1690 ; protéger la côte ouest de l'Angleterre des visées stratégiques des puissances étrangères inamicales, telles l'Espagne et la France catholiques ; enfin, faire la police en temps de paix »<sup>20</sup>. Il est clair que l'armée en Irlande était nettement plus utilisée au maintien de l'ordre qu'en Angleterre. À partir des années 1760, « l'armée constitua le principal agent de suppression des révoltes agraires. Les magistrats et les troupes conduisirent d'innombrables raids dans les campagnes<sup>21</sup> contre les *Whiteboys* de 1761-1767<sup>22</sup>, et firent de

---

<sup>16</sup> Palmer, *op. cit.* p.198.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>18</sup> *Queries (questions) from Irish Chief Secretary Peel to Commander-in-Chief General Sir George Beckwith*, 22 avril 1877, n° 11 ; cité par Palmer, *op. cit.*, p. 61, note 109.

<sup>19</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 61.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 61-62.

<sup>21</sup> James S Donnelly, Jr, "The Whiteboy Movement", 1761-5, *Irish Historical Studies*, n° 21, mars 1978, p. 45.

<sup>22</sup> Ce mouvement protestataire « pré-moderne », à l'origine d'un ensemble de mouvements aujourd'hui désigné du nom de *Whiteboyism*, est l'un des premiers mouvements paysans de lutte contre l'occupation ou la confiscation des terres, et plus généralement contre le système agraire. Le « Whiteboyisme » se développa surtout dans le centre-ouest de l'Irlande, et notamment le comté de Tipperary.

Sur ce sujet, on peut voir Palmer, *op. cit.* pp. 49-54 ; mais aussi GE Christianson, « Secret societies and agrarian violence in Ireland, 1790-1840 », *Agricultural History*, n° 46 (Octobre 1972), pp. 369-384 ; Maureen Wall, « The

même, de façon répétée, contre toutes sortes d'agitations subséquentes »<sup>23</sup>. Sans l'Armée, déclara le Général Cunningham devant le Parlement irlandais en 1785, « cette Chambre serait depuis longtemps couverte de goudron et de plumes, et les *Whiteboys* de Kilkenny auraient ravagé le pays tout entier »<sup>24</sup>.

À l'époque des *Whiteboys*, l'armée en Irlande comptait 12 000 hommes, contre 17 000 hommes en Angleterre (alors deux fois plus peuplée que l'Irlande). À partir de 1769, la garnison passa à 15 000 hommes<sup>25</sup>.

## Sous-section II : L'Armée comme autorité de maintien de l'ordre.

On peut ainsi estimer que jusqu'à l'établissement de la Police (voire même plus tard en temps de crise), l'autorité de maintien de l'ordre public était exercée par l'Armée elle-même, sous le contrôle général du *Lord-Lieutenant*, sorte de gouverneur militaire de l'Irlande (à la différence des *Lords-Lieutenants* anglais et écossais qui nous l'avons vu étaient répartis sur la base des comtés et chargés essentiellement du rassemblement et du commandement de la Milice). L'importance du poste et de la fonction de ce *Lord-Lieutenant*, ancien « vice-roi », ne saurait en Irlande être sous-estimée<sup>26</sup> : le *Lord-Lieutenant* irlandais, dont l'office était la plupart du temps rempli par un anglais, gouvernait la province aux côtés du Secrétaire d'État à l'Irlande, membre du gouvernement de Sa Majesté. L'autonomie de l'autorité militaire résultait d'une part de la faiblesse et du défaut d'action de l'autorité civile locale, qui entraînait son « remplacement » sur le terrain en quelque sorte par l'autorité militaire, mais aussi et d'une façon un peu paradoxale, de la tendance de cette autorité civile à s'appuyer exclusivement et systématiquement, lorsqu'elle agissait, sur les forces militaires régulières : le Général Sir George Hewett se plaignait en effet qu'en Irlande « le système de la dispersion par la troupe avait toujours prévalu, depuis des temps immémoriaux... et toujours (contre) l'avis des commandants successifs » (des forces militaires en

---

Whiteboys », et Joseph Lee, « The Ribbonmen », in Desmond Williams (ed.), *Secret Societies in Ireland*, Gill & Macmillan, Dublin, 1973, pp. 13-25 et 26-35 ; Voir aussi Michael Beames, *Peasants and power : the Whiteboys movements and their control in pre-famine Ireland*, St Martin's Press, New York, 1983. On consultera surtout les travaux du professeur James S Donnelly, Jr. : « The Whiteboy Movement, 1761-5 », *Irish Historical Studies*, n° 21, mars 1978, *op. cit.* pp. 20-54 ; « Hearts of Oak, Hearts of Steel », *Studia Hibernica*, n° 21 (1981), pp. 7-73 ; « Irish agrarian rebellion : the Whiteboys of 1769-1776 », *Proceedings of the Royal Irish Academy*, 83, C, n° 12 (1983), pp. 293-331 ; « The Rightboy Movement 1785-88 », *Studia Hibernica*, 17 & 18 (1977-78), pp. 120-202.

<sup>23</sup> Palmer, *op. cit.* p. 62.

<sup>24</sup> *The Parliamentary Register, or the History of the Proceedings and Debates of the House of Commons in Ireland*, volume 4, p. 219.

<sup>25</sup> Les chiffres sont ceux de Palmer (*op. cit.*, p. 62).

<sup>26</sup> Cromwell débarqua en Irlande en tant que *Lord-Lieutenant*.

Irlande)<sup>27</sup>. Or, en Irlande comme en Angleterre, les tâches de « police » étaient fort peu appréciées des soldats. L'Armée manifestait son mécontentement de diverses manières : d'une part le quartier-général refusait fréquemment les réquisitions en provenance de magistrats locaux, et d'autre part il arrivait assez souvent que les officiers submergés désobéissent aux injonctions des magistrats lorsqu'ils jugeaient que l'intervention militaire n'était pas nécessaire ou injuste, de même qu'ils organisaient leurs patrouilles et le maintien de l'ordre indépendamment des conceptions du « pouvoir civil » local<sup>28</sup>.

Selon Palmer, cette situation de prédominance militaire peut être mesurée au nombre de casernes implantées en Irlande par comparaison à leur développement en Angleterre : « en 1792, on comptait en Irlande 31 casernes permanentes, dont un grand nombre à l'intérieur des terres, alors que les 26 casernes anglaises étaient établies sur les côtes. Les casernes et les camps militaires temporaires proliféraient d'autre part en Irlande. Un rapport officiel compte à cette époque 78 casernements de tous ordres entretenus par le gouvernement ; (...) en 1815, le nombre de « postes militaires » (military stations) fut estimé à 400 »<sup>29</sup>. À la fin de la guerre avec Napoléon, la grande majorité des comtés anglais de l'intérieur n'avaient pas de caserne permanente ; en Irlande, seulement 5 des 32 comtés n'en avaient pas.

La caserne de Phœnix Park à Dublin, qui pouvait loger 3000 hommes, fut décrite dans le dernier quart du XVIII<sup>e</sup> siècle comme « supérieure à tout ce qui pouvait exister à Londres ou en Angleterre »<sup>30</sup>, et fut même considérée comme « la plus importante d'Europe »<sup>31</sup>.

L'excellent état du réseau routier irlandais à la même époque, contrairement au réseau anglais<sup>32</sup>, est bien sûr à relier à cette importance de la présence militaire. D'après Palmer, « les détachements de l'Armée se déplaçaient de poste en poste le long de routes peu fréquentées, de belles routes sans coupures ni obstacles »<sup>33</sup>, avec des haies et des arbres bien coupés afin de réduire les possibilités d'embuscades. Les voyageurs anglais vantaient la magnificence<sup>34</sup> des routes

---

<sup>27</sup> General Sir George Hewett, *Private record of the life of the Right Hon. General Sir George Hewett*, W.W. Yelf, Newport, 1840, p. 79.

<sup>28</sup> Ces informations sont contenues dans le chapitre 6 de Palmer, *op. cit.*, pp. 193-236.

<sup>29</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 62.

<sup>30</sup> *Faulkner's Dublin Journal*, 21 et 23 novembre 1786 ; cité par Palmer, *op. cit.*, p. 62.

<sup>31</sup> *Saunders's Newsletter*, 28 janvier 1793 ; cité par Palmer, *op. cit.*, p. 62.

<sup>32</sup> Voir sur ce sujet *supra* la question des moyens comme influence sur la prise de décision en maintien de l'ordre, dans le cadre de l'étude des juges de paix, autorités locales-traditionnelles de maintien de l'ordre.

<sup>33</sup> Arthur Young, *A Tour of Ireland ; with general observations on the present state of that Kingdom made in the years 1776, 1777, and 1778. And brought down at the end of 1779*, T. Cadell, London, 1780, 2<sup>e</sup> partie, pp. 39-40.

<sup>34</sup> Voir Edward Gibbon Wakefield, *An Account of Ireland, statistical and political*, 2 volumes, Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, London, 1812, Tome 2, p. 806.

irlandaises, qui contrastaient avec les routes étroites et mal entretenues en Angleterre »<sup>35</sup>.

Cette importance de l'Armée fait écrire à Palmer, quelque peu ironiquement, qu'« en Irlande on ne s'embarrassait pas de subtilités constitutionnelles »<sup>36</sup>. Ces « subtilités constitutionnelles » (*constitutional niceties*) étaient invoquées pour contester la légitimité de l'existence d'une armée permanente sur le sol anglais<sup>37</sup>. Notre étude des structures et de la pratique locale du maintien de l'ordre en Angleterre doit cependant nous pousser à relativiser le contraste souvent trop marqué que l'on a tendance à établir entre les deux systèmes, irlandais et anglais (au moins en tous cas jusqu'à la fin des années 1780). Nous avons vu en effet que la pratique du maintien de l'ordre en Angleterre dépendait largement des circonstances locales, et notamment de la personnalité des juges de paix. Palmer reconnaît ainsi qu'en Angleterre, l'Armée, quoique généralement employée « en aide au pouvoir civil »<sup>38</sup>, devait souvent en temps de crise se substituer, comme en Irlande, au pouvoir civil défaillant<sup>39</sup>. On reconnaît également aujourd'hui que la proportion des magistrats « actifs » en Angleterre, bien que nettement plus élevée qu'en Irlande, était cependant relativement faible et mal distribuée géographiquement<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 61.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Our laws know no such state as that of a perpetual standing soldier, bred up to no other profession than that of war*, écrivait Blackstone en 1768, de même qu'il analysait les armées professionnelles comme des « excroissances temporaires dues à la mauvaise humeur de l'État ».

<sup>38</sup> Cette expression « qui, bien que vide de sens, était l'expression de la constitution » (Palmer *op. cit.*, p.68), désignait en général les Juges de paix présents sur les lieux du désordre et leurs *Constables*.

<sup>39</sup> Palmer, *op. cit.*, p.68.

<sup>40</sup> Voir *supra* notre analyse des juges de paix.

## **Section II :**

**La création et l'institutionnalisation de la police irlandaise.**

Nous étudierons la création de la police irlandaise dans un ordre chronologique : nous verrons tout d'abord la création de la police de Dublin, puis celle de la police des comtés.

## **Sous-section I : La police de Dublin.**

### **§ 1 : La création de la Police : inspiration centralisatrice et pratique du compromis.**

Nous avons vu plus haut que la police de Dublin vers la fin des années 1770 restait inefficace malgré des efforts de réforme. Pendant les années 1780, l'ambiance irlandaise était à l'agitation. Nous avons évoqué la croissance inquiétante (pour le gouvernement anglais) des *Volunteers* armés, qui totalisaient 80 000 hommes en 1780.

C'est, selon Palmer, sur cette toile de fond de l'agitation irlandaise d'une part, et de la croissance des *Volunteers* d'autre part, qu'il est nécessaire de mettre en perspective la réforme de la Police de Dublin en 1786. En effet, c'est en faisant au Premier Ministre Pitt un rapport sur la violence politique locale que Thomas Orde, alors *Irish Chief Secretary*, insista sur la nécessité « d'une réforme systématique et décisive de la Police »<sup>41</sup>. La correspondance en provenance de *Dublin Castle* en août 1784 décrit une ville « sous la férule et la tyrannie de la Populace »<sup>42</sup>.

Impuissance des autorités locales, impatience d'une armée très contestée, mauvaise volonté des *Volunteers*: en somme, « le maintien de l'ordre public semblait, pour des raisons différentes, être aussi incontrôlable à Dublin qu'il l'avait été à Londres pendant les Gordon Riots »<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 93.

<sup>42</sup> Rutland to Pitt, 15 août 1784, in *Correspondence between the Right Hon. William Pitt and Charles, Duke of Rutland, Lord lieutenant of Ireland 1781-87*, A. Spottiswoode, London, 1842, p. 37.

<sup>43</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 93.

## Encadré 10 : Les mouvements des *Volunteers*.

Cette appellation de *Volunteers* recouvre dans le Royaume-Uni différentes réalités. Il s'agit dans ce cas précis du mouvement des *Volunteers* en Irlande, qui eut un impact énorme sur la vie politique irlandaise pendant la durée de son existence, de sa formation à partir du milieu des années 1770 au moment de la guerre anglo-américaine, jusqu'à sa dissolution en 1793, qui correspond justement à l'émergence des *Volunteers* en Angleterre et en Écosse. Formés au milieu des années 1770, pour compenser la réduction des troupes irlandaises du fait du redéploiement pendant la guerre américaine d'indépendance, et pour assurer le maintien de l'ordre en Irlande, les corps armés des citoyens des *Irish Volunteers* devinrent rapidement, en raison de la situation politique, la manifestation inquiétante (pour le gouvernement anglo-irlandais) d'un défi à l'ordre politique anglais en Irlande : « les *gentlemen* anglo-irlandais, les Presbytériens des classes moyennes, et même quelques Catholiques (...) (organisés) en compagnies de Volontaires armés », comptaient d'après Palmer « jusqu'à 80 000 hommes armés en 1782 » (Palmer, *op. cit.* p. 55). Leur période faste (1779-1782) est celle de leur soutien au mouvement des « Patriotes » (par exemple à des figures aussi respectables que Lord Charlemont et Henry Grattan). James Kelly note ainsi que « la contribution des *Volunteers* au succès de l'agitation orchestrée par les Patriotes en faveur de la revendication pour le libre-échange et l'indépendance législative fut énorme. Ils fournirent en effet aux Patriotes une organisation dans tout le pays ainsi qu'un puissant bras paramilitaire qu'aucun gouvernement, et certainement pas un gouvernement engagé dans une guerre terrible et coûteuse à cinq mille kilomètres de chez lui, ne pouvait se permettre de contrecarrer » (James Kelly, « Select documents XLIII : a secret return of the Volunteers of Ireland in 1784 », *Irish Historical Studies*, vol. XXVI, n° 103, mai 1989, p. 269).

Palmer résume la force du mouvement en expliquant ainsi que « l'Angleterre dut faire face à un boycott économique et un chantage exercés par les quatre-vingt mille *Volunteers* en uniforme et armés, des Irlandais protestants qui parlaient en même temps de protéger leur île d'une invasion française et de gagner des concessions constitutionnelles de la part de l'Angleterre. Pour le Gouvernement anglais, il pouvait paraître probable que la guerre américaine ouvre un front irlandais » (Palmer, *op. cit.* p. 84). Le mouvement des *Volunteers* irlandais fut ainsi en réalité davantage un mouvement politique qu'une organisation de maintien de l'ordre public, même si les corps de volontaires ont pu servir à ce maintien de l'ordre, surtout au moment de leur création. Le danger représenté par les *Volunteers* a été une préoccupation constante du gouvernement anglo-irlandais de *Dublin Castle*, préoccupation accentuée par la croissance du recrutement des catholiques à partir de 1783, ce phénomène devenant alors une source d'inquiétude dans les rangs même du mouvement. Le gouvernement Rutland/Orde engagea un processus d'abolition du mouvement en 1784 ; celui-ci survécut cependant jusqu'en 1793, son influence s'étant cependant graduellement éteinte (pour plus de précisions sur ce sujet on peut voir J Kelly, *op. cit.* pp. 273-276).

Sur les *Volunteers* en Irlande, voir Palmer, *op. cit.* pp. 55, 84, 92-93, 96-97. Voir aussi Patrick Rogers, *The Irish Volunteers and Catholic Emancipation*, Burns, Oates and Washborne, London, 1934. Voir aussi l'article récent et très dense de James Kelly, « Select documents XLIII : a secret return of the Volunteers of Ireland in 1784 », *Irish Historical Studies*, Vol. XXVI, n° 103, may 1989, pp. 268-292. Celui-ci signale deux sources importantes : la thèse de doctorat de PDH Smyth, *The Volunteer movement in Ulster : background and development 1745-1784*, thèse non publiée, Queen's University of Belfast, 1974, et un article du même auteur, « The Volunteers and Parliament, 1779-1784 », in Thomas Bartlett and DW Hayton (eds), *Penal Era and Golden Age : essays in Irish history, 1690-1800*, Belfast, 1979, pp. 113-136.

On comprend que l'idée de la réforme ait été de **créer une police entièrement nouvelle**. La question était la forme à lui donner. Orde considéra trois modèles de police urbaine : selon Palmer, le moins stimulant était celui de Londres, « absurdemment inefficace », surtout dans le contexte dublinois. Le second modèle était celui d'Edimbourg : la *town guard* de cette ville comprenait 100 hommes répartis en 3 compagnies et « armés et habillés comme des soldats »<sup>44</sup>. Le troisième modèle, celui de Paris, était « le plus efficace et le plus controversé »<sup>45</sup>. La centralisation semblait logique. Des efforts de systématisation et de centralisation avaient été entrepris dans les années 1770. Orde « prévoyait de transférer le contrôle total de la police de Dublin à Dublin Castle »<sup>46</sup>. Le 20 mars 1786, il déposa au Parlement un « projet de loi en vue d'une meilleure application de la Loi à l'intérieur de la Cité de Dublin et dans certaines des parties adjacentes à cette ville ». Ce projet de loi était selon Palmer « à la fois modéré et révolutionnaire »<sup>47</sup> en ce qu'il n'établissait pas de « gendarmerie » ou de garde militaire tout en proposant l'abolition de la police locale dans la métropole irlandaise, et son remplacement par un corps de police contrôlé centralement, à l'intérieur d'une seule juridiction<sup>48</sup>. Ce schéma correspondait furieusement à celui proposé une année auparavant par le Premier Ministre Pitt pour la police de Londres (projet qui avait échoué lamentablement devant le Parlement). Le projet d'Orde, bien que d'inspiration centralisatrice, faisait cependant une concession de taille à la magistrature de la ville : les nouveaux *Commissioners* (chefs de la nouvelle police), et les magistrats « professionnels » censés les diriger (nommés par le *Lord-Lieutenant*) seraient recrutés parmi celle-ci. Pitt n'avait l'année précédente fait aucune concession de ce genre à la Corporation de Londres, ce qui lui valut une opposition féroce et décisive de cette dernière, alors que la Corporation de Dublin ne fit aucune objection à la nouvelle organisation.

Le *Dublin Police Bill* fut adopté rapidement par un Parlement irlandais majoritairement acquis au gouvernement, non sans cependant avoir déclenché une intense polémique parlementaire, incarnée notamment par Henri Grattan, le député libéral Whig membre des *Volunteers* ; nous avons déjà fait allusion à cette opposition<sup>49</sup>. Celle-ci se construisait essentiellement autour d'un certain nombre d'idées simples, dont certaines puisent à la source de la mythologie politique anglo-saxonne et alimentent depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle le corpus idéologique britannique dans le domaine de la police, et dont d'autres sont plus spécifiques à la situation irlandaise. La première était celle, devenue depuis classique, qui avait

---

<sup>44</sup> *Viscount Ranelagh to Orde*, 15 décembre 1785, Bolton M S 15930 (2). Cité par Palmer, *op. cit.* p. 99, note 53.

<sup>45</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 99.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>48</sup> Pour les détails du projet, voir Palmer, *op. cit.*, pp. 99-100.

<sup>49</sup> Pour plus de détails à ce sujet, voir Palmer, *op. cit.* pp. 100-104.

fondé le violent refus des propositions de Pitt de 1785 en vue de la création d'une police londonienne : l'incompatibilité d'une « institution de police » contrôlée par le Gouvernement (voire même l'incompatibilité de toute force, puisque l'argumentation était la même en ce qui concernait l'Armée) avec le Droit constitutionnel anglais protecteur des « libertés anglo-saxonnes ». La force de cette théorisation à fondement ethnocentrique reposait (et repose dans une certaine mesure encore aujourd'hui) sur des images comparatives internationales négatives (spécialement l'exemple du « gouvernement despotique » français) mettant en valeur par contraste l'idée d'une « spécificité anglo-saxonne ».

De façon intéressante, les Protestants « anglo-irlandais » de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle s'identifiaient à cette « spécificité anglo-saxonne ». Ainsi, de même que les Anglais avaient accusé le projet de Pitt d'abolir « les formes de gouvernement établies grâce à la sagesse de nos ancêtres » et de « pervertir totalement la charte des droits de la plus grande Cité du monde »<sup>50</sup>, les députés irlandais dénoncèrent la nouvelle organisation comme « incompatible avec le Droit anglo-irlandais, c'est-à-dire anglais »<sup>51</sup>. Le projet était étrange, « étranger ». L'un des députés « s'imagina transporté dans les régions lointaines de l'Indoustan... la Cité de Dublin allait se trouver dans une situation d'oppression plus grave que celle de la Cité de Delhi »<sup>52</sup>. Un autre orateur observa ironiquement que « si nous devons admettre que pour prévenir les désordres, nous devons nous séparer de notre constitution libre, nous pourrions aussi bien adopter tout de suite le système de police de Paris, qui est le meilleur du monde »<sup>53</sup>. Il semblait d'autre part d'autant plus révoltant qu'un projet de loi rejeté par les Anglais comme incompatible avec les droits et les libertés fondamentaux des Londoniens puisse être considéré comme bon pour les Dublinois. Cependant, malgré l'art oratoire de l'opposition whig, « les votes et le pouvoir de décision étaient clairement du côté du gouvernement (...) ; le projet de loi reçut le sceau royal le 8 mai 1786 »<sup>54</sup>.

Dix ans après, en 1795, « le bilan de la police de Dublin semblait indiquer que la force contrôlée par Dublin Castle n'avait pas été un succès »<sup>55</sup>. La nouvelle police s'était visiblement rendue très impopulaire<sup>56</sup>. L'opposition protestante libérale à la loi de 1786 avait ainsi gagné beaucoup d'audience. L'année 1795 fut donc celle d'une réforme de la police de Dublin et notamment d'un retour au

---

<sup>50</sup> James Townsend, *in Parliamentary History*, 25, p. 906. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 632, note 32.

<sup>51</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 101.

<sup>52</sup> Richard Griffiths, *Parliamentary Registers*, 6, p. 338. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 101.

<sup>53</sup> Travers Hartley, *Parliamentary Registers*, 6, p. 372. Cité par Palmer, *op. cit.* p.101.

<sup>54</sup> Palmer, *op. cit.* pp.102-103.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>56</sup> Voir l'analyse par Palmer de cette première expérience policière, *op. cit.* pp. 119-133.

contrôle local. Pour expliquer ce mouvement contradictoire entre 1786 et 1795, on doit considérer plusieurs éléments.

Tout d'abord, les années 1790 furent celles de la montée des *United Irishmen* ainsi que de celle du mouvement d'émancipation catholique ; ainsi, le combat pour les « libertés publiques » des années 1780, qui signifiait essentiellement pour les Protestants les libertés pour la communauté politique protestante, se teintait-il dangereusement d'émancipation catholique, et il entraîna en conséquence une réaction protestante ; ceci d'autant plus que l'administration anglaise à Dublin avait tendance à suivre (lentement) le mouvement en faveur de l'émancipation des catholiques<sup>57</sup>. Palmer explique ainsi que « quand Dublin Castle accorda un grand nombre de droits et de pouvoirs nouveaux aux sujets catholiques de Sa Majesté en 1792-3, beaucoup de protestants s'opposèrent à leur mise en application. À Dublin, la corporation des commerçants refusa d'admettre des membres catholiques ; le conseil municipal de la Cité de Dublin refusa aux catholiques le vote et l'éligibilité au conseil. (...) »<sup>58</sup>.

En parallèle à cette altération du climat politique local, « les Whigs irlandais protestants, autrefois moteurs de la réforme libérale, se retrouvaient eux-aussi (comme la Corporation de Dublin) de plus en plus sur la défensive : leur patriotisme était d'arrière-garde ; la constitution qu'ils idéalisaient était la constitution anglo-irlandaise de 1688 et 1782. En réalité, les nouvelles forces républicaines qui transcendaient<sup>59</sup> les clivages sectaires constituaient un défi à la règle whig non-écrite selon laquelle le maître naturel de la nation était l'Aristocratie anglo-irlandaise. Dans les années 1780 les Whigs avaient perçu la menace aux libertés irlandaises comme venant de l'extérieur, de Grande-Bretagne (d'où le mouvement des *Volunteers*) ; pour les Whigs des années 1790, il devenait de plus en plus clair que la menace aux libertés anglo-irlandaises s'était déplacée : elle venait maintenant de l'intérieur de l'Irlande »<sup>60</sup>.

On peut comprendre ainsi que la réforme de la police de Dublin de 1795 faisait partie d'une réaction protestante globale et croissante à la montée du Radicalisme qui apparaissait comme dangereusement teinté de pro-catholicisme. Il est à cet égard significatif que la loi sur la réinstauration du contrôle local de la police ait été déposée une semaine après la défaite du projet de loi sur l'émancipation des Catholiques (mai 1795). Le nouveau vice-roi, Lord Camden, désirait par là « satisfaire les souhaits des personnes respectables de ce pays »<sup>61</sup> ;

---

<sup>57</sup> Voir Palmer, *op. cit.* pp. 130-131.

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> Palmer parle de *cross-sectarian forces*.

<sup>60</sup> Palmer, *op. cit.* p. 131.

<sup>61</sup> Lord Camden, cité par Kevin Boyle, in « Police in Ireland before the Union : III », *The Irish Jurist, new series*, 8 (1973), p. 338.

en ce sens, la nouvelle force serait « contrôlée par des hommes respectables à la fois par leur science et leur caractère »<sup>62</sup>. « Quel corps plus digne de confiance pouvait être trouvé que la Corporation de Dublin ? »<sup>63</sup> se demande Palmer quelque peu ironiquement. En effet, « pas plus tard qu'en mars de la même année, ces *gentlemen* protestants avaient envoyé une pétition au Roi lui demandant de ne pas abandonner ses loyaux sujets, "la plus ancienne corporation protestante d'Irlande". Le 4 Mai, en déposant devant le Parlement de Dublin son projet de loi d'émancipation catholique, Grattan avait souligné qu'aucune pétition n'avait été enregistrée contre l'émancipation des Catholiques, à l'exception de celle de la Corporation de Dublin »<sup>64</sup>.

Le *Dublin Police Act* de 1795 doit donc être compris comme « un baume tardif sur le cœur des Protestants de Dublin »<sup>65</sup>. La nouvelle loi abrogeait celle de 1786 et remplaçait la police par une « Garde civique » non armée et localement contrôlée. Le « district de police » de Dublin comprenait deux divisions, chacune contrôlée par un juge de paix divisionnaire, sous l'autorité d'un magistrat superintendant (*Superintendent magistrate*); ces juges étaient choisis par le maire et les conseillers municipaux (les *Aldermen*) et élus par le conseil. La nomination des *Chief Constables* (un par division) et des *constables* était du ressort des juges. Cette force locale de la corporation devait coexister avec un système séparé de veilleurs de nuit dépendants des paroisses<sup>66</sup>.

Bien que la loi de 1795 n'ait pas constitué un retour complet aux schémas de police antérieurs à 1786, les problèmes qui se manifestèrent rapidement peuvent être imputés essentiellement aux difficultés d'administration dues à la division du contrôle<sup>67</sup>. La nouvelle police démontra son inefficacité et surtout sa non-fiabilité en 1798 lors de la rébellion des *United Irishmen*; en conséquence, en 1799, après l'alerte de la « Rébellion », le *policing* de Dublin se trouvait à nouveau presque entièrement dans les mains de l'Armée et de la *Yeomanry*<sup>68</sup>, et la ville était devenue « le quartier-général d'une garnison coloniale »<sup>69</sup>. « Disparus les *gentlemen* de la bonne société et les brillants politiciens patriotes; à leur place se trouvaient les ternes bureaucrates de Dublin Castle »<sup>70</sup>.

---

<sup>62</sup> Cette formule est du ministre de l'Intérieur Portland, in *Saunders's News-letter* (Dublin), 14 mars 1795. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 133.

<sup>63</sup> Palmer, *op. cit.* p. 133.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Palmer utilise l'expression de *long-delayed sop to Dublin's Protestants* (p. 134).

<sup>66</sup> Voir pour plus de détails Palmer, *op. cit.* pp. 134-135.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Voir *infra* notre annexe sur la *Yeomanry*.

<sup>69</sup> Palmer, *op. cit.* p. 148.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

A partir de 1798, malgré l'écrasement de la rébellion, le gouvernement anglo-irlandais vécut dans la terreur d'une résurgence de celle-ci, qui se serait appuyée sur les forces révolutionnaires françaises. L'effondrement de la police « locale » entraîna un nouveau mouvement de centralisation, avec une première loi en 1799 (*Dublin Police Act 1799*), et surtout le nouveau *Dublin Police Act* de 1808, élaboré par le nouvel *Irish Chief Secretary*, le fameux Sir Arthur Wellesley, héros des guerres indiennes et futur Duc de Wellington.

Selon le nouveau schéma proposé par Sir Arthur Wellesley dans le *Dublin Police Bill* du 23 mars 1808, le « District de Police de la Métropole de Dublin » était étendu de dix-neuf à trois cent vingt kilomètres carrés. Le nombre des divisions policières (*police divisions*) passait de quatre à six. Le contrôle de la force passait dans les mains de dix-huit « magistrats divisionnaires » (*divisional justices*) dont l'un devenait le Chef de la Police (*Chief Officer of Police*). Ces magistrats étaient des fonctionnaires salariés, des professionnels ; aucun ne pouvait pratiquer le droit de façon privée, ou se faire élire membre du Parlement. Comme à Londres à partir de 1792 (*Middlesex Justices Act*), on trouvait trois magistrats dans chaque « bureau de police » (*police office*). Douze des dix-huit magistrats divisionnaires étaient nommés par le *Lord-Lieutenant*. Le reste (six) était nommé par la Corporation de la Ville, avec l'avis conforme du *Lord-Lieutenant*. Le Chef de la Police devait d'autre part être un conseiller municipal (*City Alderman*). Les pouvoirs de chaque magistrat divisionnaire s'étendaient à l'ensemble du District de Police. Le *Lord lieutenant* disposait aussi du pouvoir de révocation des magistrats. Les *constables* mais aussi les veilleurs (*watchmen*) étaient nommés par les magistrats professionnels<sup>71</sup>. Selon Palmer, « le projet long et détaillé proposé par Wellesley -la loi parlementaire finale ne contiendrait pas moins de 128 articles sur 37 pages imprimées - était en fait une version révisée du projet de Pitt, Orde, et Fitzgibbon sur la Police »<sup>72</sup>.

La proposition de Sir Wellesley fut âprement débattue par la Corporation de la Cité de Dublin, qui se prononça largement en sa défaveur. Les arguments habituels (le « Chef de la Police » fut comparé à un Bonaparte, et l'on estima que la Corporation de la Cité de Londres n'aurait jamais accepté un tel projet<sup>73</sup>) se mêlèrent aux revendications du pouvoir de nomination de tous les magistrats ; un peu plus tard et « cinq cents kilomètres plus loin, en juin, le *Bill* de Sir Arthur Wellesley faisait son chemin au Parlement anglais »<sup>74</sup> ; la loi fut finalement votée aux Communes « sans même une division, approuvée par les Lords et reçut le sceau royal le 30 Juin »<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Pour plus de détails, voir Palmer, *op. cit.* pp. 152-159.

<sup>72</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 153.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 156.

Selon Palmer, la police de Dublin de 1808 « était une création remarquable. Ce n'était pas une entité unique, comme la police de Londres de 1829, mais elle rendait compte à une seule autorité, et agissait à l'intérieur d'une seule et même juridiction »<sup>76</sup>. Il y voit un signe de la modernité de la police de Dublin deux décades avant celle de Londres. Palmer fait d'autre part remarquer que « la juridiction de la police de Dublin était bien plus vaste que celle de Londres en 1829. La force dublinoise policiait 180 000 habitants dans un rayon de 13 kilomètres ; la force londonienne policiait 1 450 000 habitants dans un rayon de 19,2 kilomètres. Ceci signifie que Dublin, qui possédait seulement 12 % de la population de Londres, avait une juridiction de police égale en surface à 45 % de celle-ci »<sup>77</sup>. De plus, en termes numériques, la ville de Dublin était plus « policée » que celle de Londres, même après 1829. Par comparaison, Palmer compte environ quatre fois plus de magistrats de police gouvernementaux et environ dix-huit fois plus de policiers « contrôlés centralement »<sup>78</sup> à Dublin qu'à Londres en 1808 et deux fois plus en 1831, en particulier la nuit. Après 1829, il estime que Londres était mieux policée le jour<sup>79</sup>. Enfin, la question financière met également en lumière l'importance de l'investissement gouvernemental : « le poids du coût de la police dublinoise reposait sur le gouvernement, puisque seulement un tiers à deux-cinquièmes du coût était financé par les taxes locales »<sup>80</sup>.

Sur le plan du fonctionnement, Palmer met l'accent sur la bureaucratisation, dans le sens de spécialisation : selon lui, « la force était efficace grâce à la qualité de ses hommes : les *Chief Constables* étaient disponibles nuit et jour, attendant les ordres des magistrats »<sup>81</sup>.

Après cette réforme, la police de Dublin suivit la lente évolution de la ville vers une sorte de décrépitude, les problèmes de Dublin étant éclipsés par la violence qui faisait rage dans le reste de l'Irlande mais aussi par le développement d'une police irlandaise générale. En 1836, l'ancienne « seconde cité du royaume » n'était plus que l'une des grosses villes de province du Royaume-Uni. Palmer écrit que « les forces civiles de Dublin, officiers de paix, *constables*, patrouilles à cheval et à pied et veilleurs de nuit, étaient fort nombreux en comparaison de ce dont disposaient les villes anglaises de même taille, et elles étaient depuis longtemps sous une même autorité. Cependant, (...) depuis les réformes de Peel à Londres en 1829, la variété même des forces de Dublin donnait à la police de cette Cité un air marqué d'étrangeté »<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Pour plus de précision sur ces chiffres, voir Palmer, pp. 156-157.

<sup>80</sup> Palmer, *op. cit.* p. 156.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 403.

## § 2 : La réforme finale de la Police de Dublin et la centralisation définitive.

La réforme de la police de Dublin de 1836, proposée par Drummond et Morpeth, ne correspond pas à une réforme du gouvernement local du genre de celle qui venait de se produire en Écosse et en Angleterre par les lois de 1833 et 1835<sup>83</sup>. La réforme n'était pas non plus motivée par une augmentation de la criminalité ou du désordre public comme celle de 1808, mais plutôt par ce que Palmer appelle un « dépoussiérage administratif qui complétait une longue histoire de centralisation »<sup>84</sup>. En effet, à la différence de la situation qui prévalait dans les villes anglaises récemment « incorporées », la réforme de la police dans la capitale irlandaise ne pouvait pas faire partie d'une réforme du pouvoir municipal. Wellington écrivit à Peel en 1837 que soumettre la police de Dublin à un conseil municipal réformé<sup>85</sup> et représentatif serait la laisser « aux mains des prêtres et des démagogues ... (et) à celles de la populace la plus inférieure de la Ville »<sup>86</sup>. Ainsi, « alors qu'en Angleterre, par l'intermédiaire du *Borough Police Act* de 1835, les Whigs avaient confirmé les "droits et libertés des Anglais" en donnant le contrôle de la police à tous les contribuables municipaux, le gouvernement enleva par contre à la Corporation protestante et tory de Dublin tous les pouvoirs qui lui restaient en la matière, et concentra le contrôle à Dublin Castle »<sup>87</sup>.

Il est intéressant de noter que c'est la police métropolitaine de Londres, dont le concept avait été testé à Dublin en 1786, qui devenait à son tour le modèle de réforme de la police de Dublin. Le même concept de contrôle de la force fut adopté : celui par le ministre de l'Intérieur ou par son équivalent en Irlande. Ainsi, de même que le *Home Office* était l'autorité ultime dans la police de Londres, c'est l'*Irish Chief Secretary* qui contrôlait la nouvelle « police métropolitaine de Dublin », au nom significatif. Comme à Londres, la police était commandée par deux *Police Commissioners*, un civil et un militaire. L'homologue de Mayne (le premier *Commissioner* civil de Londres, un Irlandais) était pour Dublin le *Commissioner* John O'Ferral, un avocat catholique et irlandais ; celui de Rowan (le premier *Commissioner* militaire de Londres, lui aussi un Irlandais) était George Brown, un commandant d'infanterie anglais, ancien *constable* et magistrat professionnel.

---

<sup>83</sup> *Police Act* de 1833 et *Municipal Corporations Act* de 1835.

<sup>84</sup> Palmer, *op. cit.* p. 403.

<sup>85</sup> Selon les nouvelles règles électorales élargies par le *Reform Act* de 1832, et le *Catholic Emancipation Act* de 1829.

<sup>86</sup> *Wellington to Peel*, 31 mars 1837, in *The Papers of Sir Robert Peel*, British Library (Additional Manuscript) 40310 §§ 174-176, cité par A Macintyre, in *The Liberator : Daniel O'Connell and the Irish Party, 1830-1847*, New York, p. 251, lui-même cité par Palmer, *op. cit.* p. 403.

<sup>87</sup> Palmer, *op. cit.* p. 403.

L'organisation de la force suivit autant que possible le modèle de Londres, et dans ses caractères principaux<sup>88</sup>, elle ressemblait beaucoup, selon Palmer, à la *Metropolitan Police*. Certains traits demeuraient cependant marqués par le contexte socio-politique : Palmer fait ainsi remarquer que comme dans la *Constabulary* (la force de police rurale établie en 1836), également contrôlée par le gouvernement, les postes d'officiers supérieurs, ainsi que ceux des rangs au-dessus de simple *constable*, étaient remplis quasiment tous par des protestants. La Police de Dublin demeura, pour l'essentiel, inchangée jusqu'à la partition de l'Irlande en 1922, et elle fut fusionnée avec la *Garda Síochána*<sup>89</sup> en 1925.

## **Sous-section II : La Police Irlandaise.**

### **La construction progressive d'un puissant instrument centralisé.**

#### **§ 1 : De la *County Police* à la *Constabulary* : la tension centre-localités.**

Les premières tentatives de centralisation du maintien de l'ordre en dehors de Dublin furent des échecs, ou des semi-échecs. Alors que le maintien de l'ordre par l'Armée avait marginalisé les autorités locales, la création d'instruments civils de police poussa celles-ci à revendiquer leur pouvoir de contrôle.

#### **I. La *County Police*.**

Dans la foulée de la création de la Police de Dublin en 1786, Thomas Orde avait entretenu l'espoir de la création d'une police générale de l'Irlande, et avait formulé un projet sur la base d'un certain nombre de propositions<sup>90</sup>. Les circonstances et les moyens financiers dictèrent néanmoins un autre choix au gouvernement qui proposa finalement au Parlement en mars 1787 un schéma de compromis entre le contrôle local et le contrôle central d'une part, et entre une force nationale et permanente et une force d'appoint en cas de désordre particulièrement important dans telle ou telle zone « perturbée »<sup>91</sup>. Ainsi se développait l'idée de la police comme une force, un corps spécialisé, par rapport à la conception qui avait jusqu'alors prévalu de la police en tant que fonction, et notamment fonction du gouvernement local. L'intérêt de cette loi (*l'Irish County*

---

<sup>88</sup> Pour plus de détails sur cette police et son organisation voir Palmer, *op. cit.* pp. 402-406.

<sup>89</sup> Nom de la police créée par la nouvelle « République d'Irlande » (voir *supra* titre I, chapitre 5).

<sup>90</sup> Voir les suggestions de Sir John Blacquièrre et de Sackville Hamilton, in Palmer, *op. cit.* pp. 110-111.

<sup>91</sup> Pour la description de cette force de compromis, voir Palmer, *op. cit.* pp. 111-116.

*Police Act*) de 1787 est qu'elle donnait au *Lord lieutenant* le pouvoir de déclarer telle ou telle baronnie en « état de désordre » (*state of disturbance*) et d'y autoriser la formation d'une police *ad hoc*. Il était prévu un commandement central, mais le recrutement était dans les mains des *County grand juries* (cours des magistrats des comtés).

Tels étaient les projets. Or, « comparée à l'histoire de la Police de Dublin, celle de la mise en service de la nouvelle Police rurale est plutôt obscure »<sup>92</sup>. D'après Palmer, les « plans ambitieux » du gouvernement à *Dublin Castle* incluaient la création de nouvelles polices rurales dans les comtés de Clare, Galway, Limerick, Mayo, Queen's County, Waterford, Cork, Kerry, Kilkenny, et Tipperary<sup>93</sup>. Cependant, « après avoir essuyé une vaste opposition fondée sur la "détresse pécuniaire", le problème constitutionnel, et la rareté des protestants, les agents gouvernementaux décidèrent de ne placer des forces que dans les quatre derniers comtés »<sup>94</sup>. Palmer note, à la suite d'autres historiens comme Kevin Boyle<sup>95</sup>, le peu d'informations disponibles sur le fonctionnement de cette nouvelle force. Elle resta en tous cas semble-t-il très contestée<sup>96</sup>, et deux ans plus tard, « à une époque où les Catholiques gagnaient des concessions de la part d'un gouvernement effrayé par les événements politiques français »<sup>97</sup>, l'opposition whig irlandaise obtint un retour au contrôle local de la police : la loi sur la réglementation de l'office de *constable* (*Act for the Regulation of the Office of constable*) de 1792 rendait ainsi aux cours de comté (*county grand juries*) le pouvoir de nommer et révoquer les *constables* dans les baronies.

Cette police purement locale avait beaucoup de faiblesses ; elle ne remplaçait d'ailleurs pas celle de 1787, et tentait plutôt d'établir des polices locales dans les comtés non affectés par les décisions de 1787. Mais elle n'eut pas beaucoup de succès auprès des autorités locales. Dans la décade qui suivit, de plus en plus troublée, avec la montée et l'explosion de la Grande Rébellion de 1798<sup>98</sup>, le maintien de l'ordre dépassa largement les capacités de la police quelle qu'elle soit, et l'on en revint aux moyens militaires traditionnels augmentés d'une milice créée en Irlande pour la circonstance. En 1796, le Parlement vota la première Loi sur

---

<sup>92</sup> Palmer, *op. cit.* p. 136.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Kevin Boyle, « Police in Ireland before the Union : II », *The Irish Jurist*, new series, 8 (1973), p. 110.

<sup>96</sup> Voir Palmer, *op. cit.* p. 137.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>98</sup> La Grande Rébellion irlandaise de 1798, « conçue par les United Irishmen comme une guerre d'indépendance vis-à-vis de l'Angleterre » (Palmer, *op. cit.* p. 142), fut « courte et sanglante et coûta davantage de vies en quatre mois que la guillotine de la Terreur en 1793-4 » (Palmer, p. 142). D'après Palmer, on pense qu'il y eut davantage de morts causées par les atrocités de part et d'autre que dans les batailles rangées, ce qui rappelle de façon intéressante le bilan de la Commune de Paris (voir à ce sujet Georges Carrot, *Le maintien de l'ordre en France*, *op. cit.* Tome 2, p. 626). Palmer décompte un total de 30 000 morts. En punition immédiate à la rébellion, l'Acte d'Union de 1800 abolit le Parlement irlandais et annexe l'Irlande à la Grande-Bretagne.

l'Insurrection (*Insurrection Act*), interdisant tous rassemblements, introduisant un couvre-feu, et donnant aux juges de paix de larges pouvoirs de fouille, d'arrestation et de détention. La même année, on suspendait l'*Habeas Corpus* et l'on créait une nouvelle force de maintien de l'ordre, la *Yeomanry* Protestante<sup>99</sup>. Tout ceci avant la tentative de débarquement par le Général Lazare Hoche sur les côtes irlandaises. « Alors que l'Irlande vacillait au bord de la catastrophe, la nouvelle police ne joua pratiquement aucun rôle dans la répression. Ce furent les magistrats, la milice, la *Yeomanry*, et les troupes régulières, armés de pouvoirs d'exception, qui policèrent la campagne irlandaise au matin de la Rébellion »<sup>100</sup>.

## II. La *Peace Preservation Force*.

Cette « force de maintien de la paix », créée par Robert Peel deux ans après son arrivée au poste d'*Irish Secretary*, est considérée par un certain nombre d'historiens comme la première police moderne de l'Irlande, et donc comme la première police du Royaume-Uni<sup>101</sup>. Séamus Breathnach la décrit comme « le grand lien entre la conception traditionnelle du vieux système du guet et de la vieille *Constabulary*, et le concept moderne d'une force de police civile »<sup>102</sup>. Elle est particulièrement intéressante dans le domaine du maintien de l'ordre public. En effet, on voit ici véritablement s'affirmer l'idée d'une force civile dont le modèle est davantage celui de la force d'intervention que celui de la police « de routine »<sup>103</sup>. C'est ce concept de force d'intervention, la Police comme *body of men*<sup>104</sup> qui donne à la loi de Peel son caractère véritablement révolutionnaire. La *Peace Preservation Force* nous intéresse dans le cadre de l'étude de l'autorité de maintien de l'ordre, car elle est une manifestation certaine du contrôle central.

Nous avons vu un peu plus haut qu'au début du siècle le maintien de l'ordre reposait encore largement sur les forces armées, que ce soit les forces régulières ou la milice et la nouvelle *Yeomanry*. Avec la fin des guerres napoléoniennes et l'exil de Napoléon à l'île d'Elbe, le Gouvernement britannique commença à envisager la démobilisation : l'armée en Irlande devait passer de 43 000 à 28 000 hommes, ce qui n'était pas pour rassurer les autorités irlandaises. Le *Lord-*

---

<sup>99</sup> Voir à ce sujet *infra* notre annexe sur la *Yeomanry*.

<sup>100</sup> Palmer, *op. cit.* p. 140.

<sup>101</sup> Voir par exemple Sir Charles Jeffries, *The Colonial Police*, Max Parrish, London, 1952 ; voir aussi GA Minto, *The thin blue line*, London, 1965.

<sup>102</sup> Séamus Breathnach, *op. cit.* p. 24.

<sup>103</sup> Les sociologues de la police désignent aujourd'hui par cette expression d'une part ce que l'on pourrait appeler la police quotidienne, ou « normale », par opposition au maintien de l'ordre public, à la police « politique » (le renseignement par exemple) et à la lutte anti-terroriste. La « routine » englobe aussi chez les sociologues de la police l'attitude des policiers vis-à-vis de ce travail de police.

<sup>104</sup> Palmer, *op. cit.* p. 200.

*Lieutenant* avait beau protester qu' « ici, nous ne sommes pas en paix »<sup>105</sup>, la démobilisation commença en juin 1814. Dans un contexte d'affolement, Peel déposa un projet de loi au titre modeste, le « Projet de loi pour une meilleure exécution des lois en Irlande » (*A Bill to provide for the better Execution of the Laws in Ireland*). Il créait ainsi la *Peace Preservation Force*. Le concept de cette organisation était le suivant : il était prévu que dans les « zones troublées » (*disturbed districts*) de l'Irlande le gouvernement envoie des forces de police « extraordinaires » pour rétablir l'ordre. Le *Lord-Lieutenant* avait le pouvoir de déclarer, sur requête ou sans requête d'un juge de paix local, tout comté ou toute baronnie ou demi-baronnie « en état de trouble » (*state of disturbance*) et de nommer en conséquence un magistrat salarié (*Stipendiary Magistrate*), un clerc, et un *Chief Constable*, ainsi qu'une force de *constables* (pas plus de cinquante dans tous les cas), et d'envoyer cet « établissement de police extraordinaire » (*Extraordinary Establishment of Police*) dans la zone perturbée. Tous les magistrats locaux devaient se soumettre aux ordres du magistrat salarié (appelé par la suite *Chief Magistrate* ou *Superintending Magistrate*), qui devait envoyer des rapports hebdomadaires à *Dublin Castle*. Enfin, la police ne pouvait être retirée de la zone qu'à la suite d'une proclamation du *Lord-Lieutenant* annonçant le rétablissement de la « paix et du bon ordre »<sup>106</sup>.

Les nouveaux policiers, rapidement surnommés les *Peelers*, du nom de leur créateur, restèrent, jusqu'à leur remplacement par la nouvelle *Irish Constabulary* en 1822, très controversés. Largement critiqués par la magistrature locale qui se voyait complètement doublée par une chaîne de contrôle et de commandement qui n'avait aucun compte à lui rendre, ils avaient aussi le mauvais goût de coûter cher au contribuable local irlandais, ceci pour une efficacité difficilement mesurable ; Palmer identifie le problème du nombre comme le facteur critique. Les *Peelers* étaient trop peu nombreux pour être réellement efficaces et n'étaient véritablement bien utilisés qu'en conjonction avec l'Armée<sup>107</sup>. La question du contrôle central demeure cependant le point d'achoppement de la critique. En 1822 paraissait le pamphlet de Lord Cloncurry<sup>108</sup>, qui après une critique en règle des *Peelers*, exprimait son opinion sur le genre de police nécessaire à l'Irlande : à l'opposé d'une force contrôlée centralement, que Peel avait identifiée comme la seule perspective réaliste d'organisation rationnelle et efficace de la police et du maintien de l'ordre en Irlande, Cloncurry proposait une police locale réformée

<sup>105</sup> *Withworth to Peel*, 8 mai 1814, *The Papers of Sir Robert Peel, 2<sup>e</sup> Baronet*, British Library, (*Additional Manuscript*) 40188, § 80-81.

<sup>106</sup> Ces renseignements sont extraits de l'étude de Palmer, que l'on peut consulter pour une analyse plus approfondie, notamment de l'acceptabilité et du fonctionnement concret de la nouvelle force, *op. cit.* pp. 195-236.

<sup>107</sup> Sur ces problèmes plus généralement voir Palmer, *op. cit.* pp. 203-234, « Criticisms of the Peace Preservation Force », pp. 229-234.

<sup>108</sup> Lord Cloncurry, *A letter, to the Duke of Leinster, on the Police and present State of Ireland*, JJ Nolan, Dublin, 1822.

administrée par les *gentlemen* du lieu, notables et propriétaires locaux. Ainsi conçue, la réorganisation ne pouvait être fondée que sur une réforme de la magistrature locale, que Cloncurry voyait recrutée selon des critères financiers et non-sectaires (c'est-à-dire sans discrimination religieuse); ces magistrats devaient avoir autorité sur les *constables* nommés par les *grand juries*, là aussi sans distinction de religion. Enfin, pour permettre au système policier local de fonctionner, devaient être établis des « Gouverneurs de comtés » ayant « les mêmes pouvoirs que le *Lord-Lieutenant* en Angleterre »<sup>109</sup>. En bref, Cloncurry voyait très bien le système traditionnel anglais fonctionner en Irlande.

Selon Palmer, « si Peel avait lu le pamphlet de Lord Cloncurry, il l'aurait écarté, non pas tellement comme le fruit de la réflexion d'un Radical vieillissant, mais plutôt comme celui d'un Libéral mal avisé, affligé d'une perception irréaliste de la viabilité du gouvernement local en Irlande. Pour Peel, les critères anglais ne correspondaient tout simplement pas aux réalités irlandaises »<sup>110</sup>.

En 1822 cependant, chacun s'accordait à reconnaître qu'il était nécessaire de réformer la police rurale irlandaise.

### **III. La *Constabulary* irlandaise : inspiration centralisatrice et concessions localistes.**

Henri Goulburn remplaça Charles Grant au poste de *Chief Secretary* en 1822. Il était très proche de Peel, qui était alors Ministre de l'Intérieur en Angleterre. Le projet que Goulburn déposa au Parlement pour la réforme de la police irlandaise fut largement soutenu par Peel et par les *Tories* en général.

L'idée était de créer une sorte de police nationale irlandaise. Le bilan indiquait en effet que les *Peelers* étaient, au mieux, « excellents pour régler les désordres de nature extraordinaire »<sup>111</sup>, mais ne convenaient pas pour un *policing* régulier. Goulburn n'avait donc pas l'intention de généraliser la Police de Peel à toute l'Irlande, mais plutôt de « supplanter tous les *constables* et officiers de paix du pays »<sup>112</sup>, c'est-à-dire les forces baroniales créées par les lois de 1787 et 1792. Goulburn penchait aussi pour un total contrôle gouvernemental. Il jugeait « très pratique de remettre dans les mains du gouvernement la nomination des *Chief Constables* et de tous les autres *constables* en Irlande »<sup>113</sup>. Mieux, le gouvernement aurait le droit de nommer des « magistrats de Police (...) uniquement

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>110</sup> Palmer, *op. cit.* p. 235.

<sup>111</sup> *Goulburn to Peel*, 30 janvier 1822, *The papers of Sir Robert Peel*, *op. cit.* 40238, § 20.

<sup>112</sup> *An Act to establish a more effective system of general police throughout Ireland*, non signé, non daté, *Chief Secretary's Office Registered Papers 1822/3164*, Irish State Paper Office, *Dublin Castle*. Ce document constitue selon Palmer une première version du projet de Goulburn.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

contrôlés par le gouvernement, quand et où il paraîtrait utile de le faire »<sup>114</sup>. En dernier lieu, Goulburn envisageait la création de magistrats inspecteurs chargés de surveiller la force de façon générale. Ainsi, selon le *Constabulary Bill* présenté au Parlement le 24 mai, il y aurait dans chaque comté de l'Irlande une force contrôlée centralement et composée de *sub-constables*, *constables*, *Chief Constables*, et magistrats de police. Selon Palmer, « Goulburn, en fait, offrait à l'Irlande une gendarmerie de style français, et fut pourtant surpris, comme il l'écrivit plus tard<sup>115</sup>, **des préjugés, réels ou affectés**, que son projet rencontra »<sup>116</sup>.

La très forte opposition whig qui se développa lors des débats parlementaires reprit les thèmes classiques de l'opposition à la police<sup>117</sup> : le coût, le caractère inconstitutionnel, et le mépris des libertés locales au travers de la confiscation des prérogatives des autorités locales anglo-irlandaises. L'opposition se montra si virulente que Goulburn en fut ébranlé et « après des discussions répétées avec les députés, certains amendements furent faits au projet gouvernemental »<sup>118</sup>, particulièrement en ce qui concerne le contrôle de la force : nominations et utilisation opérationnelle. Les magistrats locaux du comté étaient ainsi chargés de nommer les *constables* et les *sub-constables*.

La nouvelle loi abrogeait les anciennes lois sur les polices des baronies mais pas la loi sur la *Peace Preservation Police*. La loi créait quatre « provinces » sous l'autorité d'un Inspecteur général, à l'intérieur desquelles les forces étaient organisées en comtés. Sous la pression de l'opposition des libéraux cependant, la loi ne créa pas de poste de chef de la police du comté.

Palmer note un certain nombre de problèmes clés de cette loi rattachés précisément à l'existence du compromis ambigu entre les autorités locales et le gouvernement central : « en premier lieu, la force aurait à souffrir de l'absence de chefs de la police de comté. En second lieu, les *constables* et *sous-constables* étaient responsables devant les *Chief Constables*, qui devaient eux-mêmes obéir aux magistrats locaux, ou aux magistrats salariés lorsqu'ils existaient. Ces deux types de magistrats étaient eux-mêmes vaguement responsables devant les inspecteurs de la *Constabulary*, qui exerçaient aussi un contrôle administratif sur les *Chief Constables*. En troisième lieu, il n'était pas clairement spécifié à qui allait l'allégeance de cette police, aux magistrats locaux ou à Dublin. Les concessions de la loi en faveur de la *gentry* anglo-irlandaise lui donnaient non seulement le pouvoir de nomination des *constables* mais aussi le contrôle de l'usage de la force. Cette

---

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Goulburn's « *Memoirs* », § 17d, in *Goulburn's Papers*, Surrey Public Records Office, Kingston-on-Thames. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 678, note 17.

<sup>116</sup> Palmer, *op. cit.* p. 241.

<sup>117</sup> Voir pour plus de détails sur cette opposition, Palmer, *op. cit.* pp. 241-243.

<sup>118</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 243.

incertitude sur les chaînes d'autorité et de commandement constituerait pendant les années suivantes le principal défaut de la *Constabulary* de Goulburn »<sup>119</sup>.

Finalement, on peut dire que « les concessions aux droits locaux étaient les mêmes que celles accordées une génération plus tôt par la loi de Thomas Orde en 1787 »<sup>120</sup>. Mais la grande différence était bien sûr l'implantation systématique de la police sur tout le territoire irlandais. La loi de 1822 donnait à *Dublin Castle* des pouvoirs extensibles, qui, selon Palmer, « menaçaient d'empiéter sur les prérogatives locales »<sup>121</sup>, et annonçaient la diminution de l'indépendance de l'Irlande protestante à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, diminution qui contribuerait, selon Palmer, « au développement d'une révolution politique et culturelle catholique "exclusiviste" »<sup>122</sup>... l'implantation d'une police centralisée et sous autorité anglaise, dotée d'un corps d'officiers fortement anglo-irlandais et dépendant de *Dublin Castle*, aiderait à long terme à préparer le sol pour la croissance d'un catholicisme républicain et séparatiste »<sup>123</sup>.

La réforme de 1822 et surtout sa mise en œuvre, reflétèrent en grande partie ces ambiguïtés. D'une part, le développement de la *Constabulary* irlandaise a relevé dans une certaine mesure de ce que l'on pourrait appeler un mouvement de professionnalisation de l'activité de police et donc de l'activité de maintien de l'ordre public, puisque cette dernière fonction était l'une des principales composantes de la mission de police. On y discerne déjà les particularités de la professionnalisation du maintien de l'ordre propres à l'Irlande : la configuration ethno-religieuse spécifique va en premier lieu lier nécessairement (au moins dans les buts théoriquement poursuivis par le gouvernement) professionnalisation et mouvement de « laïcisation ». Or la laïcisation ne pouvait se faire que par l'intermédiaire de l'affirmation de l'autorité du centre, par définition moins impliqué dans les structures et rapports de force locaux ; moins impliqué ethniquement également. Ceci se voit particulièrement bien au travers de ce que l'on appelle la *Tithe War*, c'est-à-dire la flambée de violence au sujet du paiement des *Tithes*, c'est-à-dire l'impôt sur la propriété qui était traditionnellement versé à l'Église Protestante.

La contestation de cet impôt après la loi d'Émancipation des Catholiques commença en 1830 et se généralisa progressivement en 1831 et 1832. La politique du gouvernement irlandais entre 1830 et 1833, incarnée par un secrétaire d'État à l'Irlande très contesté, Edward Stanley, fut d'abord d'utiliser la police pour faire rentrer les collectes de *tithe*, et donc de soutenir la magistrature locale et l'Église protestante, contre l'avis du *Lord-Lieutenant* de l'époque en Irlande,

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> C'est-à-dire excluant les Protestants. Traduction du mot *exclusivist*.

<sup>123</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 245.

Anglesey. Cette attitude partielle était en contradiction avec l'idée que les Whigs anglais (le parti au pouvoir) se faisaient au XIX<sup>e</sup> siècle de leur mission « civilisatrice » en Irlande, laquelle passait essentiellement par la sécularisation de l'État irlandais, débutée avec l'Acte d'Union de 1800. La politique sectaire incarnée par Stanley fut d'ailleurs, semble-t-il, de courte durée. Avec l'arrivée de Sir Edward John Littleton en 1833 comme *Chief Secretary* après la démission de Stanley, *Dublin Castle* revint à la « politique des années 1820 »<sup>124</sup>, c'est-à-dire la politique de restriction (autant que possible) par le gouvernement de l'emploi de la police par les autorités locales<sup>125</sup>. Sur la question des *tithes*, la plus brûlante, « Littleton fut choqué de découvrir l'étendue de l'interventionnisme policier »<sup>126</sup>, et en 1833, « toute aide policière fut suspendue pour la collection des tithes »<sup>127</sup>. Selon Littleton en effet, « les avantages fiscaux (ne pouvaient pas être payés) au prix d'une hostilité générale à l'égard de la police en Irlande »<sup>128</sup>.

Le mouvement de « professionnalisation » de la police est donc assez largement recouvert par celui de la centralisation : Palmer compare ainsi l'évolution de la nouvelle police de Londres et de la force irlandaise. Selon lui, la *Metropolitan Police* avait « l'avantage » d'avoir eu dès le début une structure d'organisation parfaitement centralisée. La *Constabulary* n'eut pas au départ cet avantage, et le mouvement de professionnalisation de la police irlandaise, qui impliquait l'éradication des solidarités locales dans lesquelles était inévitablement imbriquée la police, passait par une appropriation par le gouvernement des moyens clés du contrôle de la nouvelle force.

La mise en place de la nouvelle force impliquait ainsi pour le gouvernement un certain nombre de réformes importantes et notamment la réforme longtemps repoussée de la magistrature locale, dont nous avons déjà évoqué l'état assez léthargique un peu plus haut. Le Gouvernement de *Dublin Castle* décida « une énergique purge de la Commission de Paix dans chaque comté »<sup>129</sup> ; « toutes les commissions existantes furent annulées et de nouvelles attribuées »<sup>130</sup>. Palmer note à juste titre que de même que la création d'une institution entièrement nouvelle telle que la nouvelle *Constabulary*, une telle réforme de la magistrature par le Centre aurait été absolument impensable en Angleterre. « La révision de la liste élimina beaucoup de types de juges de paix : les vieux, les débiles, et les incapables (au moins deux furent qualifiés de "vieux fous"). Supprimés aussi les

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 325.

<sup>125</sup> Sur ce sujet, voir les précisions de Palmer, *op. cit.*, p. 325.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Littleton to Solicitor-General*, 12 juillet 1833, D261/M/OI/2, pp. 49-50. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 325, note 34. Littleton soutint d'ailleurs un projet de loi qui proposait de convertir le paiement de la *tithe* en impôt foncier. Quoique ayant échoué devant les Lords, le projet de Littleton constitua la base de l'*Irish Tithe Act* de 1838 qui réduisit d'un quart le montant de la *Tithe* et la convertit en impôt local général.

<sup>129</sup> Goulburn's *Memoirs*, *op. cit.* § 17a. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 245, note 33.

<sup>130</sup> Palmer, *op. cit.* p. 245.

landlords absents, les officiers militaires et les *constables* auxquels on avait attribué des commissions temporaires pendant les troubles récents, ainsi que les juges de paix ayant des activités, une moralité, ou une loyauté douteuses »<sup>131</sup>.

Le second point de focalisation du mouvement de centralisation/professionnalisation était celui des nominations. Sur ce plan, la centralisation fit rapidement de gros progrès. Palmer note qu'au début des années 1830, « les plus hauts grades de la police irlandaise étaient déjà fermement dans les mains du gouvernement. A partir de 1828, des Sous-Inspecteurs sont chargés de chaque force de comté. Dans chaque comté, cet officier était le représentant principal du gouvernement central »<sup>132</sup>. Le Gouvernement s'immiscait aussi de plus en plus dans le contrôle des grades inférieurs de la *Constabulary*, dont on sait qu'ils étaient juridiquement de la responsabilité des magistrats locaux. En réalité, le recrutement des *constables* et des *sub-constables* par la magistrature était devenu au début des années 1830, « une fiction légale »<sup>133</sup>. Une circulaire sur la *Constabulary* de 1833, citée par Palmer, affirmait purement et simplement que toutes les nominations étaient du ressort de l'Inspecteur-Général et du *Lord-Lieutenant*. « Il est en tous cas certain qu'à partir de 1835, la distinction entre droit et réalité était complète »<sup>134</sup>.

Pour Palmer, le contrôle des nominations par le gouvernement permit l'application progressive de critères stricts de recrutement<sup>135</sup>. Le développement de ces critères était encouragé par le modèle métropolitain anglais, en particulier pendant la période durant laquelle Peel occupa le poste de ministre de l'Intérieur. Cela impliquait de mener une politique en matière de religion. Palmer note un net infléchissement de l'attitude gouvernementale à propos de la composition religieuse du corps de la *Constabulary* (qui doit être replacé dans un changement d'attitude global vis-à-vis du recrutement de la fonction publique) dans les années trente : *Dublin Castle* conduit par exemple le premier vrai « recensement "religieux" de l'administration gouvernementale en Irlande »<sup>136</sup>, qui révèle une colossale hégémonie protestante<sup>137</sup>. Comme le fait remarquer Palmer, ces faits n'étaient pas nouveaux ; la nouveauté était l'attitude scandalisée arborée par les autorités officielles, et en conséquence une politique que Palmer décrit comme favorable au recrutement des Catholiques, notamment dans la Police pour ce qui nous intéresse<sup>138</sup>.

---

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 342.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 343.

<sup>134</sup> *Ibidem*. Sur les manifestations concrètes de cette évolution, voir plus particulièrement pp. 247-262.

<sup>135</sup> Palmer, *op. cit.* pp. 343-4.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 346.

<sup>137</sup> *Ibidem*, voir tableaux.

<sup>138</sup> Voir Palmer, *op. cit.* pp. 347-352.

Ce mouvement extrêmement important de professionnalisation au début du XIX<sup>e</sup> siècle, décrit par Palmer, semble avoir été largement sous-estimé par une grande partie des historiens qui faisaient jusqu'alors autorité sur le sujet, comme Robert Curtis<sup>139</sup>, et G Broeker<sup>140</sup>; à l'appui de la thèse de Palmer on peut citer Hargrave L Adam<sup>141</sup>, et plus récemment Séamus Breathnach<sup>142</sup>. Palmer insiste énormément en réalité sur cette évolution du début du siècle, notamment pour démontrer que la réforme de 1836, habituellement décrite comme un tournant fondamental dans l'histoire de la *Constabulary*, n'est en réalité que la continuation d'une longue évolution, en particulier en ce qui concerne la centralisation.

## § 2 : La centralisation définitive : De la *New Constabulary* à la *Royal Irish Constabulary*.

D'après Palmer, « ce ne fut pas la désorganisation de la force, ainsi que des auteurs précédents l'ont affirmé, mais bien plutôt son développement avancé qui poussa le gouvernement à injecter la dose finale de centralisation »<sup>143</sup>. Il fallait en effet abroger la loi de 1822, qui ne reflétait absolument plus la réalité de l'organisation et du contrôle de la police, et aussi intégrer les 600 *Peelers* qui restaient, ainsi que nommer un Inspecteur-Général (*Inspector-General*) pour chapeauter cette force qui comptait 7000 hommes. Les projets de loi s'étaient d'ailleurs succédés sur ce sujet depuis 1829<sup>144</sup>, et en réalité, il semble que la loi soit demeurée à l'état de projet aussi longtemps « à cause des doutes persistants dans l'esprit des officiels de *Dublin Castle* sur la constitutionnalité d'une gendarmerie nationale »<sup>145</sup>, ce qui souligne encore la puissance idéologique de la conception localiste.

L'idée fondamentale du *Bill* présenté au Parlement par Morpeth en 1835 était de mettre *de jure* sous complet contrôle gouvernemental la totalité de la *Constabulary* qui l'était déjà *de facto*, en dehors des villes de Dublin, Belfast et Londonderry qui gardaient leurs polices locales. Le *Bill* prévoyait ainsi : « d'établir un département de police à *Dublin Castle*; de nommer un Inspecteur-Général et un Inspecteur-Général Adjoint de la *Constabulary*; de diviser le corps des officiers

---

<sup>139</sup> Robert Curtis, *The History of the Royal Irish Constabulary*, Moffat & Co., Dublin, 1869. Robert Curtis était un inspecteur de comté de la RIC. Il s'appuie largement sur l'ouvrage de John F McLennan, *Memoir of Thomas Drummond, Under-Secretary to the Lord-Lieutenant of Ireland, 1835 to 1840*, Edmonston & Douglas, Edinburgh, 1867.

<sup>140</sup> Galen Broeker, *Rural disorder and police reform in Ireland, 1812-1836*, Routledge and Kegan Paul, London & Toronto, 1970.

<sup>141</sup> Hargrave L Adam, *The Police Encyclopaedia*, London, 1969. Cité par Breathnach, *op. cit.* p. 32.

<sup>142</sup> Séamus Breathnach, *op. cit.* pp. 30-34.

<sup>143</sup> Palmer, *op. cit.* p. 353.

<sup>144</sup> *Ibidem*, pp. 353-4.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 354.

ainsi que les hommes du rang en diverses catégories afin d'encourager la promotion au mérite et stimuler la promotion interne (...); d'augmenter le nombre des magistrats salariés et professionnels ; et d'abolir la *Peace Preservation Force* en absorbant ses membres dans la *Constabulary*. Le coût devait augmenter de 50 %, les contribuables irlandais continuant à en payer la moitié »<sup>146</sup>.

Il est intéressant de remarquer que c'étaient « les Whigs, pourfendeurs historiques de la centralisation de la police »<sup>147</sup>, qui introduisaient cette législation. Palmer rapporte que « l'ironie de la situation ne passa pas inaperçue aux yeux de l'Earl of Roden, qui remarqua durant les débats que "une loi proposée au Parlement en 1822 par M. Goulburn", (loi qui avait proposé une police centralisée) "fut précisément rejetée pour cette raison par plusieurs individus qui sont aujourd'hui membres ou supporters de l'actuel gouvernement" »<sup>148</sup>.

D'après Palmer, on peut avancer trois explications de la « volte face » des Whigs en la matière : « premièrement, le gouvernement whig avait depuis 1830 la responsabilité du gouvernement de l'Irlande ». Le luxe d'une opposition fondée sur de grands principes philosophico-constitutionnels n'était plus de mise : « Morpeth parlait de plus grande efficacité, de transformer la police en un véritable service. En deuxième lieu, pour ceux qui étaient en théorie favorables à l'autorité locale, l'observation du comportement des magistrats pendant la *Tithe War* avait constitué un dur apprentissage des réalités irlandaises. La troisième explication se trouvait dans les changements qui s'étaient produits en Irlande depuis 1822 »<sup>149</sup> (et bien sûr l'Émancipation des Catholiques et l'*Irish Reform Act*).

Il est également évident que les rapports de force politiques avaient changé. Comme le dit très bien Palmer, « tout dépendait de qui contrôlait la police gouvernementale. En 1822, le pouvoir était aux mains d'une administration Tory et protestante. En 1835-6, il appartenait à une administration whig libérale disposée à écouter et satisfaire les revendications catholiques en matière de recrutement et de promotion »<sup>150</sup>. Il est de fait que le soutien parlementaire pour ce projet de loi qui systématisait une police nationale et centralisée venait de côtés plutôt inhabituels des bancs<sup>151</sup> du Parlement : on y trouvait ainsi les Whigs irlandais, tels Henri Grattan et Lord Cloncurry, ainsi que le *Catholic Chieftain*, O'Connell lui-même. Palmer décrit à ce propos un « scénario parlementaire riche en symbolisme historique : Robert Peel, l'innovateur Tory dans le domaine de la police, fit un bref

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 356-7.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 357

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Il s'agit ici des *benches*, c'est-à-dire les places où sont assis les députés à la Chambre des Communes. On peut situer ainsi aisément les députés. Les *front-benches* ou « bancs de devant » sont les bancs du Gouvernement. Les *back-benches*, les « bancs de derrière », sont ainsi les bancs des députés ne participant pas au gouvernement, les *back-benchers*.

discours en faveur du projet whig. Henri Grattan - deuxième fils du héros patriote irlandais qui avait dénoncé le *Bill* de 1786 sur la police de Dublin - annonça son soutien réticent en faveur du projet de *Constabulary* de 1836 (...). A la Chambre des Lords, où il avait été promu depuis cinq ans, l'ancien adversaire de Peel, le sexagénaire Cloncurry accorda lui-aussi son soutien. Il admit que le projet de Morpeth institutionnalisait les principes de la loi de Peel de 1814, mais que l'autre composante de l'alternative, une police dominée par les préjugés protestants, était pire (...). Finalement, Daniel O'Connell lui-même, un autre vieux critique de la police, affirmait que le gouvernement agissait sagement en attribuant le contrôle total à *Dublin Castle*, à moins que quelqu'un ait pu "prétendre que la Grande Loge d'Orange serait plus apte à administrer cette force ?" »<sup>152</sup>.

Les opposants au *Bill*, les conservateurs politiques, utilisèrent les arguments classiques, que nous avons déjà rencontrés, ceux du coût et de l'érosion des libertés locales. Mais ces arguments masquaient la véritable peur : celle de la montée des masses catholiques. L'Irlande anglo-irlandaise protestante voyait en effet partout la trahison de l'Angleterre : « l'alliance de O'Connell avec les Whigs anglais donnait aux Catholiques irlandais un morceau du pouvoir gouvernemental (...) ; la grande trahison avait commencé, paradoxalement, avec l'"Orangiste" Peel persuadant les *Tories* anglais de voter la loi d'Emancipation catholique. Elle avait continué sous les Whigs avec la dissolution de la *Yeomanry*, la suppression des processions orangistes, et un favoritisme évident vis-à-vis des catholiques dans l'administration gouvernementale »<sup>153</sup>. Palmer note que lors des premiers débats sur la *Constabulary*, les intervenants se contentaient de faire allusion aux problèmes religieux particuliers à l'Irlande. Leurs véritables motifs furent finalement brutalement mis à jour : « le rideau de fumée des arguments sur les libertés locales se leva, dégageant une lumière crue qui permettait aux Anglais de voir nettement les préjugés des lords irlandais ainsi que leur peur de voir s'effondrer le pouvoir politique protestant »<sup>154</sup>.

La conclusion de Palmer est extrêmement intéressante sur le plan des conceptions de l'autorité. En premier lieu, celui-ci remarque que « deux leçons politiques seront tirées des débats de 1835-6 sur la police irlandaise : tout d'abord, les deux partis politiques anglais avaient maintenant la ferme conviction qu'il fallait absolument que le gouvernement joue le rôle de médiateur entre les Irlandais protestants et catholiques. Selon Russell, "les Whigs voulaient rester en dehors des luttes, qu'elles soient d'intérêt ou passionnelles, qui animaient les partis irlandais"<sup>155</sup>. Le leader tory, Peel, renchérisait : "l'état malheureux des animosités religieuses... fait qu'il vaut beaucoup mieux placer sa confiance dans les

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 358.

<sup>153</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 359.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> Lord Russell in *Hansard* 31 (février 1836), p. 540. Cité par Palmer, *op. cit.* p 360, note 127.

représentants de la Couronne plutôt que de laisser le pouvoir dans les mains des autorités locales, aussi respectables qu'elles puissent être"<sup>156</sup>. Le corollaire de ce principe, et la seconde leçon, était que la discorde irlandaise avait assuré que, dans le domaine de la police, tous les Irlandais seraient perdants. La police irlandaise était maintenant totalement contrôlée par le gouvernement anglais »<sup>157</sup>.

La longue marche, commencée par Orde et Fitzgibbon en 1786, s'achevait ainsi avec Drummond et Morpeth en 1836. D'après Palmer, « le fait qu'il ait fallu cinquante ans est une preuve que, bien que le gouvernement de Westminster ait voulu utiliser l'Irlande comme terrain d'expérimentation pour une police plus "dure", il ne désirait cependant pas imposer par décret un quelconque plan autoritaire. Depuis 1787, avec les étapes-clés de 1814 et 1822, la *Constabulary* irlandaise s'était affermie progressivement en cultivant le compromis. Une telle croissance témoignait de la puissance des idéaux séculaires de contrôle local. Aussi tard qu'en 1822, ces arguments gardaient encore une grande crédibilité ; en 1836 ils étaient devenus creux. Les concessions aux autorités locales de la loi de Goulburn sur la *Constabulary* avaient favorisé l'inefficacité, les abus de pouvoir, et l'institutionnalisation des préjugés. Le Gouvernement avait réagi en prenant de fait le contrôle de la police à partir de 1828 et en droit en 1836. Ces réformes de la *Constabulary* et le succès de la police de Peel à Londres avaient démontré qu'une police contrôlée autrement que localement n'était pas forcément une force monstrueuse au service du despotisme. En fait, étant donné l'histoire de la police dans les deux pays, ce fut paradoxalement l'établissement d'une police gouvernementale dans la capitale anglaise sept ans plus tôt qui donna une légitimité au concept centraliste et fournit un modèle pour les réformes finales en Irlande en 1836. En effet, si l'on admettait que le pouvoir de police à Londres se transmettait du Ministre de l'Intérieur aux *Commissioners* de police, pourquoi ne serait-il pas transmis en Irlande du Lord-Lieutenant à l'inspecteur général de la *Constabulary* ? C'est dans ce contexte que les Whigs anglais rejoignirent en 1835-1836 la faction catholique O'Connellite et certains personnages anglo-irlandais éclairés, tels que Cloncurry et le jeune Grattan - et que ces trois groupes s'allièrent avec les supporters tory de Peel - dans une vision commune des avantages d'une police centralisée, non-partisane et professionnelle en Irlande. Les libertés locales, qui avaient constitué autrefois une question de principe, étaient devenues le manteau qui recouvrait les préjugés et la mesquinerie »<sup>158</sup>.

Sur le plan de l'autorité de contrôle, la *Constabulary* irlandaise ne changea pas énormément jusqu'à sa dissolution en 1922 au moment de la partition de l'Irlande. Le caractère le plus souligné par les historiens est son aspect de force

---

<sup>156</sup> Peel, *ibidem*, p. 544.

<sup>157</sup> Palmer, *op.cit.*, p. 360.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

militarisée<sup>159</sup>, contrastant évidemment avec les images classiques de la police anglaise. Dès l'origine de la *Constabulary*, il fut clair que l'on n'avait jamais envisagé autre chose qu'une police armée. Cette dimension restera l'une des principales caractéristiques de la *Constabulary* et de ses successeurs, la *Royal Irish Constabulary* et la *Royal Ulster Constabulary* après la partition de l'Irlande.

On dispose (à notre connaissance) de très peu d'analyses historiques sur l'évolution de la *Constabulary* irlandaise qui devint en 1867 la *Royal Irish Constabulary* (RIC) par le vœu de la reine Victoria, en récompense de son « glorieux » comportement pendant la période de la *Fenian Fever*<sup>160</sup>. Des synthèses effectuées par Breathnach et Palmer, on tire l'impression d'une force dont la loyauté au gouvernement anglo-irlandais semble relativement indiscutable, malgré les déchirements provoqués, dans le contexte sectaire que l'on sait, par une composition qui changea finalement très peu : un corps d'officiers essentiellement protestant (spécialement dans le nord de l'Irlande), et par contre un *rank and file* à forte majorité générale catholique, sauf dans le nord où il resta à prédominance protestante. Dans ce contexte, la loyauté au Gouvernement et au pouvoir politique anglais ont véritablement fait de la *Constabulary* irlandaise le bras armé de l'État britannique en Irlande, ce qui était dans la logique de l'Acte d'Union de 1800, mais qui était par contre en contradiction avec la montée du catholicisme républicain indépendantiste de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La loyauté que manifesta la RIC à l'État anglais la fit ainsi haïr aussi bien des *Fenians* que des Orangistes.

Ce caractère de « force impériale » s'est manifesté en particulier à travers l'importance acquise par la RIC en tant que modèle d'organisation de police coloniale. On la cite ainsi à la base du modèle d'organisation et de contrôle de la police indienne<sup>161</sup>, mais aussi plus généralement comme inspiration des administrateurs coloniaux<sup>162</sup> et aussi en tant que présence « concrète » : selon Breathnach, un très grand nombre d'anciens policiers irlandais de la RIC

---

<sup>159</sup> Cf. Séamus Breathnach, *op. cit.* pp. 37-38 et 45-46. Voir aussi Philip John Stead, *The Police of Britain*, Macmillan, London, 1985. Voir aussi Stanley Palmer, *op. cit.* pp. 331 et 532.

<sup>160</sup> Le *Fenian Movement* fut un mouvement catholique républicain et indépendantiste irlandais (1865-7). Les *Fenians* tentèrent de forcer la main au gouvernement anglais par la violence, en portant (comme le font aujourd'hui les terroristes de l'Armée Républicaine Irlandaise ou IRA) la terreur sur le sol anglais. L'épisode le plus célèbre de cette période est celui de la prison de Clerkenwell le 13 décembre 1867, où l'explosion d'une bombe causa 12 morts et 120 blessés.

<sup>161</sup> Voir Breathnach, *op. cit.* p. 60. Voir aussi David Bayley, *The Police and political development in India*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1969. Voir aussi Sir Percival Griffiths, *To Guard My People : The History of the Indian Police*, Ernest Benn, Ltd, London, 1971, particulièrement chapitres 7 à 9 ; JC Curry, *The Indian Police*, Faber & Faber, London, 1932 ; Anandswarup Gupta, *The Police in British India*, Humanities Press, New York, 1980. Plus récemment voir Dilip K Das, « La Police armée dans la tradition coloniale britannique : l'expérience indienne », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11 (Nov. 1992-Janv. 1993), pp. 63-73.

<sup>162</sup> Voir Breathnach, *op. cit.* p. 60. Voir aussi Sir Charles Jeffries, *The Colonial Police*, Max Parrish, London, 1952. Voir également David Bayley, *op. cit.* Voir aussi Michael Brogden, « The emergence of the police - the colonial dimension », *British Journal of Criminology*, 27 (1), 1987, pp. 4-14. Voir aussi Dilip Das, *op. cit.* Voir enfin David Anderson et David Killingray, *Policing and Decolonisation : Politics, Nationalism, and the Police*, Manchester University Press, Manchester, 1992.

émigrèrent et s'engagèrent soit dans les forces coloniales<sup>163</sup> soit dans d'autres polices à l'étranger, telles que la police de New York par exemple, sur laquelle ils exercèrent une influence déterminante, ou encore la police de Palestine créée en 1919 (lors du mandat britannique)<sup>164</sup>.

Plus récemment, Palmer a procédé à un bilan extrêmement intéressant de l'influence très importante qu'a exercé la Police irlandaise sur la formation des polices dans les colonies britanniques. De façon intéressante, alors que le modèle policier urbain d'organisation a été recherché sans conteste dans la police de Londres, il apparaît que le modèle irlandais a spécifiquement influencé l'organisation générale de la Police et du maintien de l'ordre. Ce fait a été interprété de façon différente par divers historiens. D'après Sir Charles Jeffries, historien anglais de la police coloniale britannique, « dans ces régions à populations indigènes que les Britanniques ont été amenés à administrer et gouverner, et dans lesquelles la population était majoritairement rurale, les communications étaient difficiles, et la société "très primitive", l'application du modèle irlandais, "un prototype plus pratique", était nécessaire jusqu'à ce que ces populations se soient développées au point de pouvoir légiférer pour eux-mêmes et prendre en mains leurs propres affaires »<sup>165</sup>. Jeffries estime ainsi que « la source d'influence réelle sur le développement des forces de police coloniales ne fut pas la police de Grande-Bretagne, mais la *Royal Irish Constabulary* »<sup>166</sup>, idée confirmée par Tobias<sup>167</sup>.

Par contraste avec l'interprétation de Jeffries, l'historien irlandais de la *Gàrda Síochána*, Conor Brady, explique que l'application du modèle irlandais « convenait à d'autres races de sujets agités membres de l'Empire, que l'on ne voulait pas laisser s'administrer eux-mêmes et que l'on ne pouvait pas non plus faire surveiller en permanence par l'Armée »<sup>168</sup>.

En tous cas, le « succès » du modèle irlandais est indéniable. Palmer estime que « la police de l'Empire a dans l'ensemble suivi l'une des deux voies suivantes : soit l'adoption immédiate du modèle irlandais, soit son établissement après l'échec de l'application du modèle britannique civil. Diverses colonies dans les Caraïbes - la Barbade, la Guinée britannique, les Bahamas - établirent des polices sur le modèle londonien dans les années 1835-1840, pour finalement les transformer d'après les principes de la *Constabulary* irlandaise »<sup>169</sup>. D'après Palmer cependant, la pratique

---

<sup>163</sup> Voir Breathnach, *op. cit.* pp. 60-61.

<sup>164</sup> *Ibidem*, pp. 60-62.

<sup>165</sup> Sir Charles Jeffries, *op. cit.*, p. 25.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>167</sup> John J Tobias, « The British Colonial Police : an alternative style », in Philip John Stead (ed.), *Pioneers in Policing*, Patterson Smith, Montclair, New York, 1977, pp. 249-250.

<sup>168</sup> Conor Brady, *op. cit.*, p. 2.

<sup>169</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 543. Voir pour plus détails sur ces créations et leurs destins le bilan que fait cet auteur pp. 542-545, et les auteurs déjà cités.

la plus fréquente était l'établissement au départ d'une police militarisée sur le modèle irlandais. Il est clair à cet égard que « le pionnier dans ce domaine ne fut nul autre que le Général Sir Charles Napier, l'ex-commandant en chef anglo-irlandais du "district du Nord"<sup>170</sup>. À la suite de sa conquête du Sind (territoire à l'intérieur de l'actuel Pakistan), Napier établit en 1843 une force de police indigène de 2400 hommes, "bien armée et bien entraînée" commandée par des officiers anglais »<sup>171</sup>. Le succès de cette force poussa Napier à la proposer à d'autres provinces de l'Inde. Palmer rapporte que « dans une lettre de 1849 proposant la création d'une force de 8000 hommes pour le Punjab, Napier donnait son sentiment profond : "Rendre le pouvoir civil dépendant des militaires en temps ordinaire est, de tous les maux, le plus grand. Je m'exprime du haut de presque cinquante ans d'expérience. Je l'ai observé en Irlande en 1798 et encore en 1803. Je l'ai vu dans les îles Ioniennes. Je l'ai vu dans le District du Nord. Je l'ai vu dans le Sind" »<sup>172</sup>. Les propositions de Napier furent adoptées non seulement dans le Punjab, mais aussi pour les provinces de Bombay et Madras, et « en 1861, ce système, modelé sur le système irlandais, fut étendu à tout le sous-continent, placé sous le commandement d'un Inspecteur-Général »<sup>173</sup>. Puis, « à partir de l'Irlande et de l'Inde, son rejeton, l'exemple de la *Constabulary* se projeta loin et largement »<sup>174</sup>. Palmer cite les exemples de la Nouvelle-Zélande et de l'Ouest du Canada, Chypre, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Sud<sup>175</sup>.

Il faut noter que du point de vue des auteurs cités qui ont étudié ces polices coloniales, l'influence du « modèle irlandais » se reconnaît essentiellement à la nature militarisée des forces créées. Un autre élément fondamental est le rôle joué dans la formation et l'entraînement de ces forces par la RIC elle-même.

<sup>170</sup> En 1839-40, c'est-à-dire lors des soulèvements chartistes.

<sup>171</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 543. Celui-ci cite HT Lambrick, *Sir Charles Napier and Sind*, Clarendon Press, Oxford, 1957, et Lt Gen. Sir William Napier, *The Life and Opinions of of General Sir Charles James Napier*, 4 volumes, J Murray, London, 1857.

<sup>172</sup> *Letter to Lord Dalhousie*, 24 juillet 1849, in Sir William Napier, *op. cit.*, vol. 4, pp. 175-176 ; cité par Palmer, *op. cit.*, p. 543.

<sup>173</sup> Palmer, *ibidem*. Il note qu'aujourd'hui la police indienne non armée, qui compte plus d'un demi-million d'hommes répartis dans 318 districts, est commandée par un Inspecteur-Général et a gardé la même structure de commandement que la vieille *Constabulary* irlandaise. Il note également qu'au Pakistan, la Police reste organisée sur le modèle mis sur pied par la Loi sur la Police Indienne (*Indian Police Act*) de 1861.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 544.

<sup>175</sup> *Ibidem*. Voir aussi les auteurs cités par lui à ce propos : James Cramer, *The World's Police*, Cassell, London, 1964 ; GM O'Brien, *The Australian Police Forces*, Oxford University Press, 1961, chapitres 2 et 3 ; Ronald Atkin, *Maintain the Right : The Early History of the Northwest Mounted Police, 1873-1900*, Macmillan, London, 1973 ; RC MacLeod, *The North-West Mounted Police and Law Enforcement, 1873-1995*, University of Toronto Press, Toronto, 1976 ; W. H. Gillespie, *The Gold Coast Police, 1844-1938*, The Government printer, Accra, 1955 ; Tekena N Tamuno, *The Police in Modern Nigeria, 1861-1975*, Ibadan University Press, Lagos, 1970 ; W. Robert Foran, *The Kenya Police, 1887-1960*, Robert Hale Ltd, London, 1962 ; Colin Harding, *Frontier Patrols : A History of the British South Africa Police and Other Rhodesian Forces*, G Bell & sons, London, 1937. Palmer cite l'exemple de la Police du Ghana (*Gold coast*), comme « assez typique » : « des recrues indigènes étaient (à partir de 1875) envoyées en Irlande pour une instruction approfondie « de nature militaire » (*op. cit.*, p. 769).

Palmer note ainsi que « le dépôt de la RIC à Dublin (Phoenix Park) organisait un programme de six mois qui, à partir de 1907, devint obligatoire pour le service dans la Police impériale »<sup>176</sup>. Cet entraînement était axé sur le maintien de l'ordre public.

L'historien de la Police nigérienne, Tekena Tamuno, explique que « le fait que la RIC, qui s'était développée à partir du Peace Preservation Act de 1814, ait inspiré pendant environ un siècle les forces de police britannique d'outremer est facile à comprendre : le programme de la RIC apportait à l'époque le meilleur entraînement pour les conditions auxquelles on pouvait s'attendre dans les territoires britanniques au-delà des mers. L'entraînement de la RIC avait été adapté aux circonstances irlandaises, avec leur héritage de rébellion et d'opposition au gouvernement britannique pendant de nombreux siècles. Le Gouvernement britannique s'attendait au même type d'opposition de la part des territoires pour la police desquels il recommandait le programme RIC »<sup>177</sup>.

Les liens très forts entre le système de police et de maintien de l'ordre et les caractères profonds du système politique sont particulièrement bien mis en lumière par le cas de l'Irlande. En effet, comme nous l'évoquons déjà plus haut, la construction par les Anglais du système de police irlandais a reflété, à travers la prise en mains centralisée, une tentative et un mouvement de sécularisation de cette institution comme de la société irlandaise. Cependant, il est significatif que ce mouvement n'ait pas supprimé la division ethnique dans la Police, alors que l'on pourrait penser que cela aurait pu se faire par le biais de cette institutionnalisation de la Police, comme par d'autres mouvements administratifs de sécularisation.

On peut même dire au contraire que ce mouvement de centralisation institutionnalisait finalement la division en ce qu'il permit la pérennisation de l'opposition entre le corps des officiers protestants et le rang catholique, pérennisation encore facilitée par le caractère militarisé de la structure de recrutement et d'organisation policière. L'interaction complexe entre la suppression en 1800 de l'« État protestant » et le processus d'Émancipation catholique - qui ne s'est pas vraiment traduit par une intégration des catholiques dans le système politique et administratif britannique mais qui a entraîné pourtant une « réaction protestante » - a favorisé la construction d'un mouvement nationaliste catholique, sur lequel se polarisera la résistance protestante, ce qui explique en grande partie l'échec de l'implantation du mouvement de sécularisation dans le cadre irlandais **en dehors de la sphère de développement du pouvoir anglais.**

---

<sup>176</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 544.

<sup>177</sup> Tekena Tamuno, *op. cit.*, p. 45, cité par Palmer, p. 544. Voir plus particulièrement la section sur « RIC influences on the Lagos Police, 1895-1899 », pp. 30-32.

Le destin de la *Royal Irish Constabulary* illustre remarquablement bien ces complexes rapports de forces. Cette situation est encore une fois fort bien résumée par Palmer qui explique que l'Acte d'Union de 1800<sup>178</sup>, « le facteur le plus important dans la formation de l'Irlande moderne, laissa à l'Angleterre les mains libres pour le gouvernement du pays. La centralisation de la police qui en fut la conséquence eut pour effet de rendre sans objet les autorités protestantes locales, en même temps que de créer chez les Catholiques un sentiment d'être brimés, bien que protégés. Les deux devinrent des gardiens de l'État anglais : les protestants reçurent comme hochet le contrôle du corps des officiers d'une police indigène, la fidélité du corps des officiers allant à l'Angleterre (et non, comme à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, vers "leur" Irlande), alors que celle des hommes, dans un rang formé de plus en plus de catholiques, était déchirée entre leur classe sociale, leur pays, et la Couronne »<sup>179</sup>.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter que la Police de Belfast, une force locale protestante à statut particulier, fut remplacée par la *Constabulary* gouvernementale en 1865, après pratiquement une décennie de troubles sectaires dans la cité (1857-1865). En période de désordres il devint habituel pour le gouvernement de déplacer « un minimum de mille policiers et mille soldats »<sup>180</sup> dans la cité. Palmer compte en effet entre 1857 et 1898 dix explosions majeures de violence à Belfast, d'origine sectaire. Les exemples des émeutes de 1864 et de 1886 sont particulièrement importants, puisque qu'on compte que respectivement 11 et 31 personnes furent tuées au cours de ces événements<sup>181</sup>. La police de Londonderry suivit le même processus cinq ans plus tard. Nous avons déjà vu que Dublin conserva sa police municipale jusqu'en 1921.

Globalement, sur le plan du contrôle, on peut dire que « les principes essentiels (...) établis durant la vie de Peel restèrent intacts après 1850. Les forces irlandaises étaient centralisées et contrôlées par *Dublin Castle* »<sup>182</sup>. C'est la question de l'autonomie de l'Irlande, le *Home Rule*, puis celle de l'Indépendance, qui vont révéler la fragilité d'une institution quasi-totalement liée à l'existence de l'État anglais.

---

<sup>178</sup> Voté après la Rébellion irlandaise.

<sup>179</sup> Palmer, *op. cit.* p. 522.

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 528.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 527.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 529

## Encadré 11 : Le Home Rule.

La question de l'autonomie politique de l'Irlande, au cœur de la rébellion des *United Irishmen* de 1798, émergea à nouveau de façon sérieuse, et violente, avec le mouvement des *Fenians*. Charles Stuart Parnell allait porter la question sur le terrain constitutionnel, et avec l'élection de 85 candidats du *Home Rule* (la *United Irish League*) sur 103 députés irlandais à la Chambre des Communes, les Irlandais autonomistes *held the balance of power*, selon l'expression consacrée, c'est-à-dire qu'ils étaient la clé de la majorité, et étaient donc en position de force pour appuyer leurs revendications. Le Libéral William Gladstone concéda donc le *Home Rule* afin d'être élu Premier Ministre et présenta un *Home Rule Bill* la même année, qui fut cependant refusé à cause de la défection tardive de certains membres de son parti.

Un deuxième *Home Rule Bill* fut déposé par Gladstone en 1893 mais il échoua à nouveau, cette fois-ci devant les Lords. La question de l'autonomie de l'Irlande resta donc sur « l'agenda » parlementaire, mais comme les Libéraux n'avaient plus besoin, après les élections de 1905, de l'appui des députés irlandais, ils demeuraient moins sensibles à la pression irlandaise libérale, d'autant plus que la réaction protestante au *Home Rule* avait commencé à s'organiser formidablement et disposait d'appuis sérieux en Angleterre, notamment chez les Lords et dans l'Armée. En 1910, après les nouvelles élections parlementaires, les Libéraux se retrouvèrent une fois de plus débiteurs des députés irlandais qui appuyèrent la formation d'un gouvernement libéral ; de façon prévisible, les membres irlandais votèrent avec les Libéraux la fameuse loi de 1911 (*Parliament Act*) qui enleva aux Lords le *veto* législatif. Le troisième *Home Rule Bill* fut ainsi déposé en 1912 et voté en 1913 par les Communes après des débats mouvementés. Les Lords tentèrent d'en retarder la promulgation. Le Roi George V signa la loi de *Home Rule* en septembre 1914, mais il fut décidé d'en retarder la mise en application jusqu'à la fin de la guerre. La question déboucha finalement sur la guerre anglo-irlandaise.

De façon intéressante, Chris Ryder fait remarquer qu'« au début des années 1900, la RIC était devenue une véritable institution irlandaise de même qu'une source d'inspiration (...). Mais la question de l'autonomie avait dégonflé la motivation du gouvernement britannique en Irlande. La volonté de gouverner avait été remplacée par celle de tenir »<sup>183</sup>. Le gouvernement anglais, poussé par les circonstances, avec d'une part la « réaction protestante »<sup>184</sup>, et d'autre part la guerre (la nouvelle rébellion catholique irlandaise, *The Easter Rising*, se déroula en avril 1916), s'engagea dans une répression féroce, qui déboucha sur la guerre d'indépendance de 1919-1920 ; cette répression nécessita d'ailleurs la formation de nouvelles forces<sup>185</sup>, pour épauler une police dépassée et déchirée. La RIC s'effondra en 1919-21, perdant toute crédibilité, son moral et une grande partie de ses hommes dans un affrontement sanglant avec l'Armée Républicaine

<sup>183</sup> Chris Ryder, *The RUC. A Force Under Fire*, Mandarin Paperbacks (2<sup>nd</sup> ed), London, 1991.

<sup>184</sup> Sous la forme de la création de l'*Ulster Volunteer Force* (voir *supra* titre I, chap. 5).

<sup>185</sup> Voir sur ce sujet nos développements *supra* sur les *Black and Tans* et les *Auxiliaries* dans le chapitre 5 de notre titre I (la conception régionaliste du maintien de l'ordre en Irlande du Nord).

Irlandaise (IRA)<sup>186</sup>. Avec la RIC s'effondra l'une des manifestations les plus visibles (avec l'Armée) de l'État anglais en Irlande, d'ailleurs identifiée comme telle par les Républicains<sup>187</sup> qui firent de la police, à partir de 1919, la cible privilégiée de leurs attaques et de leur boycott<sup>188</sup>. L'État anglais céda la place, après une lutte meurtrière, à un État républicain irlandais et catholique dans le sud, et un quasi-État protestant dans six comtés de l'Ulster ou Irlande du Nord, dont la nouvelle *Ulster Constabulary* devint le « bras armé ».

L'examen de l'évolution irlandaise nous a fait entrevoir des tendances contrastées qui constituent ce que certains considèrent comme le paradoxe irlandais : nous avons vu tout d'abord que l'évolution centralisatrice s'est heurtée à un certain nombre de résistances, qui ont entraîné la persistance de certains contrôles locaux.

Il est d'autre part clair que le mouvement centralisateur du contrôle de la police, mis en œuvre par les Anglais en Irlande, possède un fondement sécularisateur, bien que celui-ci ne soit pas véritablement poussé jusqu'au bout de sa logique. La persistance des clivages ethno-religieux à l'intérieur de la police a eu des conséquences inévitables sur le contenu de la professionnalisation pourtant évidente qui tend à s'opérer au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, d'autant plus que ces clivages sont bien sûr renforcés par un environnement socio-politique qui reste en grande partie sectaire ; ces clivages devenant, avec la partition de l'Irlande, le fondement même de l'État, il est logique que la conception de l'autorité de maintien de l'ordre suive les mêmes errements que celle du Politique.

---

<sup>186</sup> Selon Lord Curzon, Ministre des Affaires Etrangères, qui s'adressait à la Chambre des Lords, en 1920, l'IRA avait tué 117 policiers et en avait blessé 180, et avait obligé la RIC à abandonner plus de 600 de ses 1400 casernements. Cette intervention de Lord Curzon est rapportée par Chris Ryder, *op. cit.* p. 28.

<sup>187</sup> Notamment par Michael Collins, l'un des leaders principaux du mouvement républicain indépendantiste et du soulèvement tragique de Pâques 1916 (*the Easter Rising*) organisé par l'*Irish Republican Brotherhood* qui venait de renaître de ses cendres. Michael Collins ne fut pas exécuté en 1916, contrairement à James Connolly, et il réorganisa à partir de sa libération le mouvement républicain et la lutte armée. Il identifia comme l'un des facteurs les plus importants de l'échec des différents soulèvements républicains irlandais la capacité d'infiltration de ces mouvements (aussi bien les *Fenians* que les *Volunteers*) par la *Royal Irish Constabulary*. Selon Ryder, « Collins avait identifié la RIC comme le ciment qui faisait tenir la présence britannique en Irlande » (p. 26). Le 19 janvier 1919, alors que les députés nouvellement élus du *Sinn Fein* au Parlement de Westminster (73 des 103 sièges irlandais) se réunissaient (ceux qui n'étaient pas emprisonnés) à Dublin et votaient une déclaration d'Indépendance en se proclamant premier parlement de la République d'Irlande (*Dail Eireann*), au nom de la « Nation Irlandaise », l'une des nouvelles « colonnes volantes » (*flying columns*) de Collins surprenait et tuait lors d'une embuscade une patrouille RIC. C'était le début de la terrible guerre d'Indépendance irlandaise.

<sup>188</sup> Voir Chris Ryder, *op. cit.* pp. 28-30. Voir aussi Breathnach, *op. cit.* pp. 86-94.

## **Chapitre troisième :**

### **Les manifestations de la conception centraliste en Angleterre**

« What must I do with the Police ? »  
*Home Secretary Robert Peel, 1828.*



Nous évoquerons successivement un certain nombre d'aspects marquant l'émergence et le développement de l'autorité centrale de maintien de l'ordre en Grande-Bretagne, puis nous consacrerons des développements particuliers à la question de la *Metropolitan Police*, en tant qu'instrument privilégié du Gouvernement de Londres.

Il nous a enfin semblé important de mettre en valeur les éléments qui forment la base de la construction idéologique du modèle centraliste.



**Section I :**

**Émergence précoce et développement de l'autorité centrale.**

Nous avons déjà évoqué le *Home Office* et la question de la définition de son rôle dans le maintien de l'ordre public, à travers notamment le problème de ses rapports avec les autres autorités du maintien de l'ordre. On peut se reporter à ces développements<sup>1</sup>.

Il nous a semblé ici intéressant d'évoquer le **processus d'émergence** de cette institution aujourd'hui si importante, et le *pattern* de développement de son rôle dans le domaine du maintien de l'ordre public.

### Sous-section I : La naissance du *Home Office*.

La création du *Home Office* ou Ministère de l'Intérieur se fit en 1782. Il prenait alors le relais d'une fonction de maintien de l'ordre exercée à la fois par le *Secretary of State* et le *Secretary at War*. Palmer insiste sur le lien entre la création du *Home Office* et les *Gordon Riots*, qui avaient eu lieu moins de deux ans auparavant<sup>2</sup>. D'après lui, ces émeutes démontrèrent la nécessité de l'existence d'un département gouvernemental uniquement concerné par les affaires intérieures.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, comme le note Tony Hayter, « la responsabilité ultime de la paix intérieure incombait au Ministre d'État (*Secretary of State*), ministre dépendant directement du Roi. Le Ministre d'État abandonna cependant progressivement cette tâche au Ministre de la Guerre »<sup>3</sup>. On comprend bien cette imbrication entre les deux départements si l'on se souvient que le maintien de l'ordre était concrètement à l'époque surtout une affaire militaire. De fait, l'analyse de Hayter consiste à montrer que le Ministre de la Guerre exerçait en pratique, quoiqu'il n'en ait pas eu la légitimité<sup>4</sup>, les fonctions de Ministre de l'Intérieur, du fait de l'usage constant des troupes dans le maintien de l'ordre intérieur<sup>5</sup>. Cet état de choses est intéressant dans la mesure où l'on considère que le *Home Office* est ainsi l'héritier d'un office qui progressivement au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle a essayé d'affirmer une véritable **politique** en matière de maintien

---

<sup>1</sup> Voir *supra* Titre I, chapitre 3, sous-section I.

<sup>2</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 87.

<sup>3</sup> Tony Hayter, *The Army and the Crowd, op. cit.*, p. 4. Pour l'analyse du rôle du Ministre de la Guerre en matière de maintien de l'ordre au travers de sa gestion des troupes, le chapitre 6, pp. 54-74.

<sup>4</sup> D'après Hayter, le statut même de *Secretary at War* était pour le moins incertain. Les décisions politiques en matière de réponse aux désordres étaient théoriquement du ressort du Ministre d'État, et elles étaient également théoriquement **exécutées** par le Secrétaire à la guerre.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 54-57. D'après lui, « il y avait de nombreux cas d'actions indépendantes des secrétaires d'État à la Guerre, sans autorité, et quelquefois à l'insu de leurs chefs politiques » (p. 56). Voir aussi Clive Emsley, « The Military and Popular Disorder in England 1790-1801 », in *Journal of the Society for Army Historical Research*, 1983, p. 10.

de l'ordre intérieur. Hayter montre fort bien comment une grande partie de l'énergie des secrétaires à la guerre, et notamment des hommes comme Barrington<sup>6</sup>, fut consacrée, pendant la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, à tenter de mettre sur pied une organisation cohérente de la réponse aux désordres, et surtout à tenter de les **anticiper**, en particulier à travers la recherche d'une collaboration systématique avec les magistrats locaux. Hayter explique ainsi, à propos des émeutes de 1766 : « l'année des terribles émeutes de 1766, Barrington avait commencé à se préparer dès janvier. On demanda leur opinion aux juges de paix sur la situation dans leur région. S'ils étaient consciencieux, ou inquiets, ou simplement alarmistes, ils prenaient eux-mêmes l'initiative d'envoyer des informations. Mais il y avait aussi d'autres moyens de se préparer. Des officiers pouvaient être prévenus de la nécessité de tenir leurs hommes prêts pour une réquisition très rapide »<sup>7</sup>.

Il est intéressant de comparer ce processus d'émergence du *Home Office* avec celui de la création du Ministère de l'Intérieur français.

De façon similaire à celle de l'Angleterre, le Ministère de l'Intérieur a pour ancêtre le Secrétariat d'État à la maison du Roi, qui, d'après Paul Bouteiller, « regroupait une grande partie des attributions modernes du ministère moderne de l'Intérieur »<sup>8</sup>. Il note en particulier que le Ministre de la Maison du Roi avait « autorité sur les 4/5e des intendants ». En ce qui concerne la gestion du maintien de l'ordre public proprement dite cependant, c'est-à-dire en particulier la gestion des forces de l'ordre, la répartition des pouvoirs était, ainsi qu'en Angleterre, partagée entre diverses autorités, étant donnée d'une part l'existence du Lieutenant Général de Police<sup>9</sup>, et également la forte implication de l'Armée et de la Maréchaussée dans le maintien de l'ordre, sous l'autorité du Ministre de la Guerre<sup>10</sup>.

L'Angleterre ne connaîtra pas par contre les contradictions de la Révolution française en la matière. Il est clair que même si la Révolution crée le Ministère de l'Intérieur (décrets des 26 avril et 27 mai 1791), les fonctions qui lui sont attribuées sont loin de correspondre en matière de maintien de l'ordre public et de Police, à celles du Ministère actuel. Carrot précise ainsi que « le décret voté définitivement le 27 avril 1791 (...) remettait au ministre de l'Intérieur le soin d'exercer de multiples et diverses tâches embrassant le commerce, l'industrie, l'agriculture, l'hygiène, les travaux publics, les cultes, les beaux-arts, l'éducation

---

<sup>6</sup> Sir William Wildman, Vicomte de Barrington, Secrétaire à la Guerre de 1755 à 1761 et de 1765 à 1778.

<sup>7</sup> Tony Hayter, *op. cit.*, p. 62.

<sup>8</sup> Paul Bouteiller, « Aux origines du Ministère de l'Intérieur : le Secrétariat d'État à la maison du Roi », in Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, *Histoire du Ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours*, La Documentation Française, Paris, 1993.

<sup>9</sup> Georges Carrot, *Le Maintien de l'Ordre en France*, *op. cit.*, tome I, p. XXIV. Voir aussi Clive Emsley, *Policing and its Context*, *op. cit.*, pp. 8-20.

<sup>10</sup> Georges Carrot, *op. cit.*, pp. XVII-XXIII.

nationale (article 7). Comme le dira Roland lorsqu'il occupera ce poste l'année suivante, **on a commencé à me supposer beaucoup de pouvoirs parce que j'avais beaucoup à faire**. Pourtant, dans les matières touchant à l'ordre intérieur, il ne recevait que **la surveillance et l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'État**, ainsi que **la correspondance avec les corps administratifs pour les rappeler à leurs devoirs**. Le problème de la direction de l'emploi de la force publique ayant été escamoté au dernier moment, le ministre de l'Intérieur ne disposait d'aucun levier direct d'action sur l'ordre public. Il ne lui était reconnu aucun pouvoir de police administrative. Il ne lui était pas attribué le moindre moyen de coercition<sup>11</sup>. L'essentiel du pouvoir s'était établi dans les municipalités.

Après la suppression des ministères par la Convention, le Ministère de l'Intérieur est finalement rétabli par le Directoire (décret du 10 vendémiaire an IV). En 1796, au vu de l'inquiétante situation intérieure, est créé un Ministère de la Police générale de l'ordre public<sup>12</sup>. Le Consulat et l'Empire confirmeront et systématiseront cette création.

Cette comparaison rapide entre le *Home Office* britannique et le Ministère de l'Intérieur français nous amène une fois de plus à relativiser l'opposition traditionnelle entre les deux systèmes politiques.

## **Sous-section II : Le *Home Office* et le développement centralisé de la politique de maintien de l'ordre public en Angleterre.**

Il semble que l'on puisse parler globalement, en ce qui concerne l'évolution de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, d'une division fonctionnelle de l'autorité, déjà évoquée à propos de l'étude des juges de paix : aux magistrats, puis, plus tard, aux *Chief Constables*, l'autorité opérationnelle, au *Home Office* la maîtrise des politiques de maintien de l'ordre.

On peut identifier trois domaines principaux de développement de l'action de ce dernier :

- **La réforme du système de maintien de l'ordre**, à la fois sur le plan de la structure de l'autorité et des forces de l'ordre. A cet égard, le Ministère de l'Intérieur est à l'origine de toutes les tentatives (dont plusieurs sont avortées) de restructuration du maintien de l'ordre local, en particulier à travers les fusions (à partir de 1856), et de toutes les créations en matière de police (v. *infra*). En ce sens, le *Home Office* a constitué un véritable agent de la modernisation et de la rationalisation du système de maintien

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 222-224.

de l'ordre. Il se heurta longtemps dans ce domaine à une forte résistance des autorités locales, notamment au travers de l'Association des Corporations Municipales, mais aussi du Parlement. Cependant, dès la création des premières polices dites « professionnelles » (1839), le *Home Office* commença à jouer un rôle de conseil auprès des autorités locales en ce qui concerne le recrutement, la formation, l'organisation, etc., des nouvelles forces. C'est un rôle qu'il n'a ensuite jamais abandonné.

- **La gestion des forces de l'ordre.** Par gestion on entend ici la maîtrise du recrutement, de l'organisation, du déploiement (non opérationnel), de l'entraînement, etc. C'est bien entendu tout d'abord à travers sa qualité de gestionnaire de l'armée que le gouvernement a pu exercer son influence d'une part, mais a surtout collaboré énormément d'autre part avec les magistrats locaux, étant donnée l'importance majeure de l'utilisation de l'armée dans le maintien de l'ordre jusqu'en 1926. Cette influence et cette collaboration se font également au travers de la gestion de la Metropolitan Police à partir de sa création (1829), celle-ci étant dès l'origine placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. En effet, la Met13 ayant constitué pendant très longtemps la seule force civile professionnelle anglaise, les autorités locales prirent l'habitude de requérir son aide. Vogler compte « 2246 policiers londoniens envoyés en province de 1830 à 1838 pour aider à réprimer les émeutes. En 1839, un détachement de 60 policiers londoniens se battit aux côtés des troupes contre les chartistes à Birmingham »<sup>14</sup>.
- Le troisième domaine dans lequel commença très tôt à s'exercer l'action du *Home Office* est celui du **développement d'un système de renseignement**, spécialement à partir de la période des troubles occasionnés par la révolution industrielle. John Foster dans une étude sur trois villes pendant la révolution industrielle<sup>15</sup>, décrit à propos d'Oldham ce qu'il appelle un « dialogue à trois » entre le ministre de l'Intérieur, le commandant militaire de la région, et le magistrat local.

On peut reconnaître ici l'émergence de ce que l'on peut désigner comme la **politique publique de maintien de l'ordre**.

A notre sens, l'exercice de cette fonction de maintien de l'ordre par le *Home Secretary* (et plus généralement par le Cabinet) doit ainsi être décrit d'une part en termes de ce que nous avons appelé la **gestion de la machine de maintien de l'ordre** davantage qu'en termes de direction opérationnelle, qui est laissée la plupart du temps aux autorités locales, en l'occurrence les magistrats et les

---

<sup>13</sup> Surnom consacré de la *Metropolitan Police*.

<sup>14</sup> Vogler, *op. cit.* p. 97. Voir aussi Clive Emsley, *op. cit.*, p. 69.

<sup>15</sup> John Foster, *Class struggle in the Industrial Revolution : Early Industrial Capitalism in three English towns*, 1974, cité par John Field, *op. cit.*, p.144.

corporations urbaines. Il est facile de comprendre cependant à quel point ces compétences distinctes au plan juridique sont liées au plan concret, ne serait-ce que parce que la décision opérationnelle est fortement dépendante des moyens que le gestionnaire met à la disposition de l'autorité de décision ; nous avons évoqué un peu plus haut ce problème, à propos de l'analyse du juge de paix en tant qu'autorité opérationnelle de maintien de l'ordre public.

L'autre aspect fondamental de la politique du maintien de l'ordre public est bien entendu la **production de la réglementation**, que celle-ci soit législative ou administrative :

- le *Home Secretary* (souvent en étroite association avec le Premier Ministre, par exemple quand celui-ci n'est autre que Robert Peel), est ainsi presque toujours à l'origine des lois de réformes. On peut citer par exemple l'action particulièrement importante des premiers ministres qui avaient dans la plupart des cas été *Home Secretaries*, (ou *Irish Secretaries*) : Pitt, Peel, Wellington, Russel, Palmerston, sont tous des grands noms de la réforme et de l'administration policière ;
- c'est également lui qui prend l'initiative de la formation et de la convocation de commissions de réflexion et d'enquêtes dans les différents domaines du maintien de l'ordre<sup>16</sup> ;
- enfin, du *Home Secretary* émane une abondante réglementation administrative, sous forme de directives, de correspondances, de circulaires de propositions et d'information aux différentes autorités locales de maintien de l'ordre.

### **Sous-section III : Aspects du développement du contrôle opérationnel central.**

Malgré la règle générale non écrite de répartition des compétences entre l'autorité locale-opérationnelle et l'autorité centrale-gestionnaire, on observe en Grande-Bretagne comme ailleurs un phénomène historique naturel d'implication du pouvoir central dans les décisions opérationnelles. Cette implication ne consiste pas cependant, dans le cas de la Grande-Bretagne, en une intervention systématique et une main-mise gouvernementale définitive sur le commandement des forces. On doit parler plutôt d'un *pattern* d'intervention à la fois indirect et variable selon les périodes.

---

<sup>16</sup> Pour plus de détails voir *infra*, section II in « Projets audacieux et réformes mineures ».

## § 1 : L'exemple de Tonypandy.

Richard Vogler consacre un chapitre entier de son ouvrage à ce qu'il appelle les « mutations (*shifts*) dans les relations de pouvoir » dans le domaine britannique du maintien de l'ordre public. Son étude se place dans le cadre du développement de sa thèse générale, que nous avons déjà évoquée, qui analyse l'histoire britannique du maintien de l'ordre public comme celle des rapports de pouvoir (domination, négociation, conflits) entre trois grandes institutions, la Magistrature, l'Armée, et la Police, ceci à l'intérieur d'un cadre fluctuant de développement du pouvoir de l'État, à la fois dans sa définition locale et dans sa définition centrale. Il procède en particulier, pour analyser ces mutations du pouvoir, à trois études de cas : celle des événements de Trafalgar Square en 1887, qui marquèrent l'autonomisation du *Commissioner* de la *Metropolitan Police* en matière de maintien de l'ordre opérationnel à Londres<sup>17</sup> ; celle du « désastre de Featherstone » en 1894, auquel nous avons déjà fait allusion<sup>18</sup>, et qui ouvre le début de la période de déclin de l'autorité de la magistrature locale de province en matière de maintien de l'ordre public ; enfin, celle de l'épisode de Tonypandy en 1910, qui nous intéresse plus particulièrement ici, en tant qu'exemple caractéristique de la prise en mains de la direction des opérations par le *Home Secretary*, et donc de l'établissement pour la circonstance d'un système d'autorité totalement en contradiction avec les principes juridiques généraux du maintien de l'ordre en Angleterre.

Les circonstances étaient en novembre 1910 les suivantes : une grève de mineurs venait d'éclater dans le Sud du Pays de Galles, résultat d'une longue suite d'évènements<sup>19</sup>. Les patrons industriels n'avaient pas hésité, dès le début de la grève, à faire appel à la main d'œuvre extérieure ; enfin, la magistrature de paix pouvait être considérée dans cette affaire comme particulièrement partielle, puisqu'elle était en grande partie composée de directeurs ou d'actionnaires de la *Cambrian Collieries Company* (Société des Mines de Cambrian).

On peut comprendre que le problème qui semblait se dessiner à Tonypandy au début de la grève ait présenté, du point de vue national (c'est-à-dire pour le *Home Secretary*), des dangers particuliers sur le plan du maintien de l'ordre public, surtout si l'on se replace dans le contexte politique général de cet événement. Tout d'abord, la proximité des élections parlementaires pouvait accentuer le désastre politique que représentaient des violences intérieures (surtout si l'on sait que la région était un bastion du parti libéral, dont Churchill était l'un des

---

<sup>17</sup> Voir *infra*, section II.

<sup>18</sup> Voir *supra*, Titre I, chapitre III.

<sup>19</sup> De nombreuses études ont été consacrées à Tonypandy, ainsi qu'aux conflits industriels anglais et miniers de façon plus générale. Voir particulièrement pour les détails des événements de Tonypandy, Roger Geary, *Policing Industrial Disputes*, *op. cit.*, pp. 25-31 ; Jane Morgan, *Conflict and Order: the Police and Labour Disputes in England and Wales 1900-1939*, Clarendon Press, Oxford, 1987, pp. 44-48, et 154-164. On peut voir aussi l'article du Capitaine K Fox, « The Tonypandy Riots », *Army Quarterly*, n° 104, octobre 1973, pp. 72-78.

représentants). De plus (et peut-être surtout), les événements de Featherstone cinq ans auparavant avaient laissé des traces indélébiles, mettant spécialement en lumière les problèmes caractéristiques posés par la disposition des forces par une magistrature locale à la fois engagée politiquement et socialement, et de plus en plus en porte-à-faux avec des forces de l'ordre en voie de « professionnalisation ». Il est à cet égard intéressant de rappeler que la période séparant l'affaire de Featherstone et les troubles de Tonypany fut précisément marquée par une production importante de circulaires par le *Home Office* en direction des *Chief Constables*, des Maires, des Magistrats et autres autorités politiques locales, ainsi que des Autorités militaires, sur les règles de la réquisition et de l'utilisation des troupes en aide au pouvoir civil<sup>20</sup> ; ces circulaires tendaient à démontrer à la fois le bien-fondé et la réalité du transfert du pouvoir de décision de l'autorité judiciaire locale vers des autorités professionnelles (y compris le *Home Secretary*, notamment sur le plan de la surveillance et de l'information).

L'épisode de Tonypany est donc intéressant du point de vue de l'attitude et de l'action du Gouvernement central, et tout particulièrement du *Home Secretary*. Les mesures pour le maintien de l'ordre avaient commencé à être prises sous l'autorité du *Chief Constable* local, qui avait requis des renforts de police des forces avoisinantes ; parallèlement, les magistrats du district avaient eux-mêmes télégraphié au ministère de la guerre pour connaître le coût et les conditions de l'aide militaire. Le *War Secretary*, Lord Haldane, avait tout de suite informé Churchill de cette enquête. Celui-ci s'intéressa immédiatement à l'affaire : après avoir reçu cette information du *War Secretary*, il télégraphia au *Chief Constable* de Glamorgan, le capitaine Lindsay, en lui demandant de rendre compte aussitôt de la situation (2 novembre). D'après Geary, la réponse du *Chief Constable* fut la suivante : « tout est paisible et il n'y a aucun désordre en ville; toutes les mines sont au travail (...). Je n'ai pas de raison de craindre d'atteinte à la paix publique »<sup>21</sup>. Toutefois, quatre jours après, les choses s'étaient semble-t-il suffisamment détériorées pour que le capitaine Lindsay décide de requérir l'aide militaire que les magistrats avaient déjà autorisée. Il prit cette décision seul à 1 heure du matin le 8 novembre, et, d'après Vogler, « la première nouvelle que le *Home Secretary*, Winston Churchill, eut de ce développement crucial, fut un câble alarmant de Lindsay à 10 heures, l'informant que la situation était grave et que l'on attendait deux compagnies d'infanterie et deux cents cavaliers »<sup>22</sup>.

À partir de ce moment là, le processus de décision se renversa complètement : Churchill, « sans aucun doute absolument furieux d'avoir été ainsi tenu à l'écart »<sup>23</sup>, convoqua immédiatement une réunion entre lui-même, le

---

<sup>20</sup> Voir les circulaires du *Home Office* d'avril et août 1909, *op. cit.*

<sup>21</sup> Roger Geary, *op. cit.*, p. 26.

<sup>22</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 76.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

Ministre de la guerre, le Chef d'état-major des armées, le Secrétaire d'État à l'Intérieur, et le *Commissioner* de la *Metropolitan Police*<sup>24</sup>. Il apparut clairement lors de cette réunion qu'il n'était pas question pour Churchill de cautionner un autre Featherstone. En conséquence, il fut décidé d'arrêter en chemin les troupes réquisitionnées par le capitaine Lindsay et de les tenir en réserve, alors que l'on envoyait 300 policiers (dont 100 de la police montée) **de la *Metropolitan Police***. Churchill dépêcha par ailleurs sur le terrain un officier du *War Office*, le Général Macready, chargé de prendre le commandement des troupes en cas d'intervention, en même temps qu'il télégraphiait au capitaine Lindsay en l'informant des nouvelles dispositions et en lui précisant que les soldats ne devaient être utilisés qu'en cas d'échecs de tous les autres moyens<sup>25</sup>. D'après Geary, « l'arrivée du contingent de la *Metropolitan Police* était prévue à 20 heures le 8 novembre, mais leur train fut retardé d'environ une heure. Vers 20 heures, le *Home Secretary* reçut un coup de téléphone l'informant de l'aggravation de la situation dans la région. En conséquence, un télégramme fut envoyé au Général Macready pour lui donner l'autorisation de déployer ses troupes sur demande du *Chief Constable*. Entre 21 heures et 21 heures 30, Churchill eut de nouvelles conversations avec Macready et Lindsay, et il fut décidé d'envoyer 200 nouveaux policiers de la *Metropolitan Police* le lendemain à 3 heures du matin (...) »<sup>26</sup>. D'après Vogler, aucun des métropolitains n'arriva à temps pour aider Lindsay le mardi 8 novembre ; de nombreux désordres (saccages) se produisirent dans la soirée dans le village de Tonypany, qui se trouvait entièrement vide de policiers (le village a depuis attaché son nom aux troubles qui se sont en fait déroulés pendant près d'un an dans les mines du sud du Pays de Galles).

Le *Home Secretary* décida finalement de confier le commandement général des forces (policières et militaires) au Général Macready<sup>27</sup>, dans le cas, lui-dit-il, où les troupes auraient à intervenir. Cette décision fut prise au grand dam des patrons des mines, les « autorités civiles ».

En pratique, l'usage des troupes ne fut pas nécessaire, mais l'intervention de Churchill constitua, comme le remarque Vogler, « un changement fondamental dans les rapports de pouvoir »<sup>28</sup>. Alors que les troupes avaient été à l'origine envoyées **pour exécuter les instructions du *Chief Constable***, la force toute entière était susceptible de se retrouver sous le commandement d'un officier de l'armée, agissant lui-même **selon les instructions du *Home Secretary***. Cette décision a été en général interprétée comme reflétant la préoccupation principale de Churchill

---

<sup>24</sup> Geary, *op. cit.*, p. 27.

<sup>25</sup> Geary, *ibidem* ; Vogler, pp. 76-77.

<sup>26</sup> Geary, *op. cit.*, p. 27.

<sup>27</sup> *Home Secretary to Macready*, 9 novembre 1910 ; cité par Vogler, *op. cit.*, p. 79.

<sup>28</sup> Vogler, *op. cit.*, p. 76.

qui était que l'usage de la force ne soit pas en fait l'instrument des intérêts socio-économiques (et par conséquent aussi politiques) purement locaux<sup>29</sup>.

Il semble d'ailleurs que cette préoccupation ait été largement partagée ou en tous cas comprise par les forces de l'ordre non locales, car le Général Macready nota que « les policiers locaux étaient transférés d'une mine à l'autre **par gracieuse permission** des directeurs des mines, et que ces policiers acceptaient les ordres des propriétaires des mines en toutes choses »<sup>30</sup>. D'après lui, « cette curieuse conception de leur devoir (venait) probablement du fait que les propriétaires des mines paient pour les policiers supplémentaires employés sur le lieu-même des mines, et qui en temps normal sont à leur disposition »<sup>31</sup>. Les dirigeants locaux avaient ainsi du mal à comprendre la réticence des policiers métropolitains à obéir à leurs directives, et le directeur de la mine de Cynon se plaignit auprès de l'envoyé spécial du *Home Office* de « l'insubordination des policiers métropolitains » ; il considérait en effet que « ces hommes étaient ici avec le statut de *special constable*, (...), qu'il avait requis leur présence et qu'ils étaient des employés de la mine autant qu'il le jugerait nécessaire »<sup>32</sup>. D'après Vogler, Macready « fit beaucoup d'efforts pour casser ce circuit socio-hiérarchique local, réaffirmant sans cesse que **le pouvoir de décision et de déploiement des forces, autant policières que militaires, était de son seul ressort** »<sup>33</sup>.

## § 2 : L'autorité centrale et l'usage extensif de l'instrument militaire.

Il est possible d'analyser à notre avis les développements de la structure de maintien de l'ordre dans les années qui suivirent Tonyandy et dans la période de l'entre-deux guerres, comme des manifestations de cette importante implication du gouvernement britannique dans le contrôle des opérations de maintien de l'ordre.

L'élément frappant de cette période (1910-1926, surtout), est l'importance du recours à l'Armée, non seulement en tant que force principale de maintien de l'ordre, mais aussi dans la mesure où celle-ci, lors des principaux troubles (surtout

---

<sup>29</sup> Voir Robin Eveleigh, qui estime qu'« il était commun de faire jouer aux policiers locaux le rôle de briseurs de grève, au bénéfice des propriétaires des mines. Ainsi, l'autorité civile et la police locales étaient toutes deux parties au conflit à l'origine des troubles. Le *Home Secretary* de l'époque, Winston Churchill, n'avait ainsi pas l'intention de laisser le contrôle de l'armée et de la police aux magistrats locaux » (*op. cit.*, p. 16).

<sup>30</sup> Vogler, *op. cit.*, p. 80.

<sup>31</sup> Macready, *Memo to Home Office*, 13 novembre 1910 ; cité par Vogler, *op. cit.*, p. 80.

<sup>32</sup> *Monmouthshire and South Wales Coal Owners Association (MSWCOA) to Home Office*, 14 novembre 1910 ; cité par Vogler, *op. cit.*, p. 79.

<sup>33</sup> Vogler, *op. cit.*, p. 80.

des grèves) ou émeutes de cette époque<sup>34</sup>, assumait le commandement de nombre d'opérations<sup>35</sup>.

Il est intéressant de discuter ici la thèse de Richard Vogler à ce sujet particulier, puisque celui-ci y voit, de façon originale, une période d'« autonomie corporative » de l'Armée britannique<sup>36</sup>.

D'après lui en effet, c'est l'Armée, en tant qu'institution, qui succéda pendant un temps aux magistrats dans la conception et la direction opérationnelle du maintien de l'ordre. Il prétend notamment, sur le fondement de l'épisode de Tonyandy, qu'alors que la police exerçait à partir des années 1880 une autorité indépendante sur l'Armée dans le cadre de la métropole londonienne, ce rapport s'inversa de 1910 à 1926 ; il ajoute que cette prédominance militaire en matière de maintien de l'ordre s'étendit à tout le pays. Selon le professeur Clive Emsley, cette thèse constitue sans doute l'apport le plus original mais aussi le plus discuté de l'ouvrage de Vogler : il note en effet que « la thèse de la prédominance militaire est essentiellement fondée sur l'analyse du rôle joué par l'armée pendant la grève du charbon dans le sud du Pays de Galles de 1910. Son argumentation aurait été plus solide s'il avait tenu compte du rôle des "Autorités Militaires Compétentes Autorisées" (*Authorised Competent Military Authorities*) établies pendant la première guerre mondiale ; curieusement, l'impact de la guerre, et les doutes sur la loyauté de la Police après les grèves de 1918 et 1919 sont ici passés sous silence. De plus, le choix volontaire de Vogler de théoriser les agents de l'État, bien qu'importante et féconde, a tendance à marginaliser le poids des acteurs individuels. Le Colonel Charles Warren, *Commissioner* de la *Metropolitan Police* au moment où celle-ci établit son autorité sur l'Armée dans les années 1880, apparaît dans cette étude comme représentatif des *Commissioners* ; ce qu'il n'était pas. Son arrogance militaire et son franc-parler lui coûtèrent son poste. Le Capitaine Lionel Lindsay, *Chief Constable* du Glamorgan en 1910, est lui aussi rapidement décrit comme s'il constituait le *Chief Constable* typique de son temps, répondant d'une manière typique à une grève. Ceci est, pour le moins, extrêmement discuté, et il serait difficile de trouver un autre incident dans la période pré-1914 au cours duquel on aurait laissé l'armée et les officiers militaires jouer un rôle aussi central »<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> On peut citer les émeutes de Liverpool et de Llanelli (à la suite de grèves des dockers et dans les chemins de fer), en août 1911, lors desquelles l'armée tira sur la foule ; la grève de la Police en 1918, la grève générale de Glasgow, la grève des policiers de Liverpool et la grève nationale des chemins de fer en 1919, les deux grèves du charbon en 1920 et 1921, la grève générale de 1926, tous conflits dans lesquels l'armée fut activement engagée.

<sup>35</sup> Voir Keith Jeffery, « Military Aid to the Civil Power in the United Kingdom. An Historical Perspective », in Peter Rowe & Christopher Whelan, eds., *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm Ltd, Beckenham, 1985, pp. 51-67, et Peter Hennessy & Keith Jeffery, *States of Emergency*, Routledge & Kegan Paul, London, 1983.

<sup>36</sup> Voir Vogler, « The corporate independence of the Army 1902-1926 », *op. cit.*, pp. 87-90.

<sup>37</sup> Clive Emsley, « Bobby, Tommy, and the enemy within », notes de lecture in *Criminal Justice History*, 13, 1992.

Il semble ainsi à notre avis plus plausible et plus prudent de replacer ici l'usage de l'instrument militaire dans le cadre de la tendance à l'intervention gouvernementale centrale en fonction d'un critère de gravité, tendance que nous avons déjà eu l'occasion de théoriser dans notre introduction. Le contexte de cette période d'« intervention militaire » est à cet égard tout à fait clair : en dehors même des développements particuliers imposés par la première guerre mondiale<sup>38</sup> (particulièrement l'augmentation générale du contrôle gouvernemental sur l'ensemble de l'activité sociale<sup>39</sup>), les craintes d'une possible tentative révolutionnaire furent communes à tous les gouvernements d'Europe à cette époque, et faisaient dire en 1918 à Sir Henry Wilson, Chef d'état-major des forces impériales, que « le véritable danger aujourd'hui ce n'est pas les Boches mais le Bolchevisme »<sup>40</sup>.

Dans ce contexte, la puissance croissante de l'organisation syndicale en Grande-Bretagne n'était pas non plus faite pour rassurer le Gouvernement. Keith Jeffery et Peter Hennessy estiment ainsi que « dans la Grande-Bretagne de l'après première guerre mondiale, la menace révolutionnaire ne venait pas tellement de la possibilité d'une quelconque insurrection armée des travailleurs, mais plutôt dans le défi plus subtil, et pour certains plus insidieux, posé à l'État par un centre de pouvoir extra-gouvernemental, les syndicats. La puissance sans précédent du syndicalisme après la guerre réveilla les idées syndicalistes d'avant-guerre, et en particulier le concept d'une action concertée nationale, au moyen d'une grève générale. Étant donné que le développement du collectivisme de guerre avait largement placé le Gouvernement, plutôt que les propriétaires industriels, en position de contrôle de l'industrie, les revendications du monde du travail se réduisirent rapidement en des confrontations directes entre les syndicats et le Gouvernement. Dans ces circonstances, la frontière entre le pouvoir industriel et le pouvoir politique devenait très mince. On pouvait ainsi s'attendre à ce que le mouvement travailliste acquière un pouvoir politique important, et ceci non pas dans un sens électoral formel, mais en simples termes de rapports de forces. Des questions se posaient, à partir de là, concernant la légitimité de l'État »<sup>41</sup>.

Le Gouvernement pouvait se sentir d'autant plus en position de faiblesse que la Police elle-même montrait des signes visibles de non-fiabilité : les grèves dans la

---

<sup>38</sup> Voir à ce sujet l'article de David Englander, « Police and Public Order in Britain, 1914-1918 », in Clive Emsley & Barbara Weinberger (eds), *Policing Western Europe*, op. cit., pp. 90-138.

<sup>39</sup> Voir sur ce sujet Peter Hennessy et Keith Jeffery, *States of Emergency*, op. cit., p. 4 et s.

<sup>40</sup> *Diary of Sir Henry Wilson*, 10 novembre 1918, Wilson MSS, Imperial War Museum, London ; cité par Keith Jeffery, op. cit., p. 54.

<sup>41</sup> Peter Hennessy & Keith Jeffery, op. cit., p. 6.

Police de 1918 et 1919 « affaiblirent la confiance gouvernementale dans la Police de manière générale »<sup>42</sup>.

Il est ainsi très clair que durant cette période, l'Armée joua un rôle majeur à la fois dans le commandement des opérations<sup>43</sup>, mais aussi dans l'élaboration des politiques opérationnelles, et aussi des plans de prévision (*Contingency Planning*)<sup>44</sup>. Toutefois, nombre d'auteurs font remarquer le malaise de l'Armée dans ce rôle<sup>45</sup>. Il apparaît ainsi de manière assez évidente que l'utilisation de l'Armée ne constituait qu'un aspect d'une stratégie multiforme de réponse **gouvernementale** aux problèmes majeurs de désordres publics de l'époque<sup>46</sup>. Ceci semble confirmé par un changement d'attitude à vue à partir de 1926<sup>47</sup>, qui remet à l'ordre du jour le rôle fondamental et principal d'une police reconstruite et réorganisée dans la maîtrise des opérations de maintien de l'ordre public.

On peut dire finalement que le développement de la contribution gouvernementale à la fonction de maintien de l'ordre est révélateur des caractères généraux du système de maintien de l'ordre que nous avons évoqués plus haut. La participation gouvernementale a un caractère **irrégulier** d'une part, en raison du tissu socio-politique fortement hétérogène et souvent réfractaire que nous avons déjà évoqué ; elle est essentiellement **pragmatique** d'autre part, la

---

<sup>42</sup> Keith Jeffery, *op. cit.*, p. 54.

<sup>43</sup> Immédiatement après la grève dans la *Metropolitan Police*, lors de laquelle 10 000 des 19 000 policiers ne se présentèrent pas au travail, le Gouvernement révoqua le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* et le remplaça par Sir Nevil Macready.

<sup>44</sup> Voir sur ce sujet Peter Hennessy et Keith Jeffery, *op. cit.* Voir aussi Keith Jeffery, *op. cit.*

<sup>45</sup> Voir Keith Jeffery, *op. cit.* Voir aussi Hennessy & Jeffery, *op. cit.* Ceux-ci citent notamment cette opinion du Chef d'État major de l'Armée de Terre en 1919 : « It seems to me that we have been attempting to perform duties which appertain to the civil power, and that in doing so we have not merely greatly strained the military machine but the British Constitution as well. We should insist on the *Home Office* doing its own work, ie preserving public order » (*Adjutant-General Sir George Macdonaght Deputy CIGS*, 13 octobre 1919, War Office Papers 32 / 5611, n° 12).

<sup>46</sup> Voir Hennessy & Jeffery, *op. cit.*, qui notent en particulier l'usage extensif fait des *special constables*, puis la tentative de création d'une force civile « nationale » pour lutter contre les désordres publics (une *Citizen Guard* en 1919), qui s'est soldée par un échec ; mais aussi et surtout la création et l'usage de la législation exceptionnelle (*Emergency Powers Act* de 1920). Ces auteurs décrivent également le développement, par le gouvernement de Lloyd George, d'une machinerie de négociations avec les syndicats. Dans ce contexte, on peut aussi noter la rupture des relations, de 1918 à 1922, entre le Premier Ministre libéral Lloyd George, et le Chef d'État major de l'Armée, Sir Henry Wilson. D'après Keith Jeffery, « Wilson fut outré par la répugnance montrée par Lloyd George à prendre de fortes mesures de coercition à la fois contre les syndicats, qu'il considérait comme « surpuissants » en Grande-Bretagne, et contre les rebelles nationalistes irlandais. Wilson était si en colère qu'il refusa même de parler au Premier Ministre à partir de juillet 1921 jusqu'à sa retraite du Ministère de la Guerre en février 1922 » (Jeffery, *op. cit.*, p. 58). Pour une étude approfondie du problème, voir K. Jeffery, « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire, 1918-1922 », in *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. V, 1977, pp. 270-293. D'après Jeffery, « Wilson ne fut pas le seul militaire déçu par Lloyd George. En avril 1921, à un moment où il semblait possible que des désordres éclatent dans l'industrie minière, Lloyd George essaya de se débarrasser du général commandant le district de Londres, le général Jeffreys, au motif que celui-ci ne possédait pas le jugement, le calme, et le bon sens particulièrement nécessaires à l'exercice de telles responsabilités » (Jeffery, « *Military Aid to the Civil Power* », *op. cit.*, p. 58). Il finit par nommer un autre officier au-dessus de lui pour le neutraliser.

<sup>47</sup> Jeffery, « *Military Aid to the Civil Power* », *op. cit.*, pp. 63-64. Vogler, *op. cit.*, p. 90-91.

doctrine constitutionnelle anglaise ne permettant pas, comme nous l'avons dit, une régulation « autoritaire » ou « rationalisatrice » (selon les points de vue) systématique par le « centre ».

En ce sens, on peut dire que la période étudiée est bien le reflet des tensions déjà mentionnées.

## Section II :

### L'adoption par la Métropole<sup>48</sup> du modèle centralisé.

Nous tenterons dans les pages qui vont suivre de distinguer tout d'abord les manifestations de l'émergence de la conception centraliste-rationalisatrice dans la période qui précède la création de la Metropolitan Police, et de montrer notamment les difficultés de cette émergence ; nous nous attacherons ensuite à expliquer dans quelle mesure la Metropolitan Police peut être considérée comme l'affirmation de cette conception.

---

<sup>48</sup> On entend bien sûr ici la « Métropole » (*Metropolis*) au sens que lui donnent les Anglais, à savoir la désignation de Londres et de sa périphérie, à l'exception de la City, qui est toujours restée, et reste encore aujourd'hui, en dehors de l'administration de la capitale. Il faut par conséquent réaliser que l'expression *Metropolitan Police* désigne la Police de Londres et de sa périphérie sauf la Police de la *City of London*, celle-ci disposant d'une force totalement indépendante, même si les deux forces doivent bien sûr maintenir une constante coopération.

## **Sous-section I : Construction progressive du « modèle » centraliste et résistance de la réalité londonienne.**

Nous avons déjà évoqué plus haut, à propos de l'exposé de la conception locale de l'autorité, l'état que la plupart des historiens s'accordent à qualifier de quasi-apocalyptique, du maintien de l'ordre et plus généralement ce que l'on pourrait appeler l'administration de la police et de la justice, à Londres à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Comme nous l'avons vu, la responsabilité du maintien de l'ordre et de la police était diffuse et extrêmement localisée<sup>49</sup>.

La préoccupation suscitée par la situation de la capitale n'était, durant les trois premiers quarts du XVIII<sup>e</sup> siècle, que peu répandue ; les historiens soulignent l'indifférence du gouvernement<sup>50</sup>. Ainsi, les premiers efforts pour établir une certaine centralisation (bien que le mot soit très fort) furent le fait d'individus relativement isolés, et peu soutenus par le gouvernement.

Après les « cataclysmiques »<sup>51</sup> *Gordon Riots* en 1780 cependant, les préoccupations gouvernementales vont d'avantage s'affirmer, à travers une série de tentatives de réformes législatives du système d'administration judiciaire et policière de la métropole, sous l'influence des penseurs réformistes, tels Jeremy Bentham et Patrick Colquhoun, qui n'hésitèrent pas à mettre eux-mêmes la main à la pâte, avec par exemple la création de la *Thames Valley Police*, que nombre d'historiens qualifient aujourd'hui de première police anglaise moderne.

Ces tentatives furent cependant, pour une grande part, des échecs. La conception « centraliste-rationalisatrice », qui se manifeste par la volonté de création d'une **police** et d'un contrôle gouvernemental des forces de l'ordre, s'est longtemps heurtée en effet à un véritable mur d'hostilité.

Nous évoquerons respectivement ces premières tentatives individuelles et le mouvement de réforme gouvernemental.

### **§ 1 : Les premières tentatives individuelles.**

Il semble qu'un certain Thomas de Veil (1684-1746), ancien officier de l'Armée britannique et juge de paix pour Westminster et le Middlesex, ait été à

---

<sup>49</sup> Voir *supra* (Titre 1, chapitre II, section II, sous-section II), notre compte-rendu des descriptions de Patrick Colquhoun, le premier qui ait tenté une étude systématique de l'organisation policière de la Métropole.

<sup>50</sup> Voir ainsi Critchley, *op. cit.* pp. 34-35, Radzinowicz, *op. cit.* Tome 4, chapitre 4. Voir aussi Palmer, *op. cit.* p. 78.

<sup>51</sup> Mot de Richard Vogler, *op. cit.* p. 17.

l'origine de la création de l'office de *Chief Magistrate* à *Bow Street* ; de façon intéressante, la plupart des historiens considèrent cet épisode comme extrêmement important pour l'avenir de la future police londonienne. Leur analyse de l'exacte contribution de Thomas de Veil à la construction d'un système de police n'est pourtant pas très claire. On lit par exemple dans l'ouvrage de Clive Emsley que « Sir Thomas de Veil, un ancien officier militaire d'ascendance huguenote, fut le premier d'une lignée de juges de paix à agir en tant que **magistrat principal**<sup>52</sup> de Westminster. Durant les années 1730, De Veil gagna l'approbation gouvernementale pour son comportement énergique. En 1739 il déménagea dans une maison dans *Bow Street* à partir de laquelle il conduisit les affaires judiciaires jusqu'à sa mort »<sup>53</sup>. On lit sur le même sujet dans Palmer que « Thomas de Veil, ancien officier de l'armée et juge de paix pour le Middlesex et Westminster, fut le premier magistrat à assumer le fardeau de la surveillance de la totalité de la métropole »<sup>54</sup>. Selon Critchley, « pendant 17 ans, de 1730 à 1747, il en devint le *Leading Metropolitan Magistrate* »<sup>55</sup>, ce qui ne nous renseigne pas vraiment sur la nature de cette distinction.

La maison de *Bow Street* deviendra par la suite la *Bow Street Police Office*, ou Bureau de Police de *Bow Street*, le premier de Londres. Henry Fielding succéda à Thomas de Veil et devint le « premier Magistrat de Westminster »<sup>56</sup> ; son frère John lui succéda à sa mort en 1754.

Les deux frères étaient des passionnés de la réforme pénale, sociale, et finalement policière. Leurs écrits sur ces questions sont bien connus<sup>57</sup>, et inspireront les projets de réforme de Colquhoun. La célèbre analyse des causes du désordre dans la métropole, ainsi que le plan de réforme proposé en conséquence par John Fielding, révèlent la prise de conscience par ces acteurs de la nécessité de la centralisation, parfait synonyme dans leur esprit de rationalisation. Au début des années 1760, John Fielding écrivait ainsi que : « les causes des vols très fréquents, ainsi que des autres désordres, à l'intérieur, ou aux alentours, de la cité de Londres, sont : premièrement, l'état morcelé, et par conséquent faible, du pouvoir civil dans cette cité ; deuxièmement, l'absence d'une force suffisante placée aux portes de la ville, pour poursuivre les voleurs et les empêcher de s'enfuir »<sup>58</sup>. Il proposait en conséquence l'établissement de postes de magistrats

---

<sup>52</sup> C'est nous qui soulignons : ce terme n'est ni explicite, ni expliqué.

<sup>53</sup> Clive Emsley, *op. cit.* p. 26.

<sup>54</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. 78.

<sup>55</sup> Critchley, *op. cit.* p. 20.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> En dehors de ses romans qui sont souvent de féroces critiques du système judiciaire et pénal de son époque, l'œuvre la plus connue d'Henry Fielding est un opuscule intitulé *An Enquiry into the causes of the late increase in robbers*, (1751). Son demi-frère John Fielding publia lui aussi plusieurs opuscules, dont le plus connu est *A plan for preventing robberies within twenty miles of London*.

<sup>58</sup> John Fielding, *A plan for preventing robberies within twenty miles of London*, *op. cit.* Cité par Emsley, in *Policing and its context*, *op. cit.* p. 28, (s.r.)

de police salariés, qui auraient disposé d'une large juridiction autour de Londres, et auraient été responsables devant une sorte de commissariat central de police, à *Bow Street*<sup>59</sup>.

Par contraste avec ces écrits, les réformes concrètes auxquelles parvinrent les deux frères sont bien minces<sup>60</sup> : elles se réduisent en fait à l'établissement temporaire (durant les périodes pendant lesquelles le gouvernement la finança) d'une petite patrouille de policiers semi-professionnels au chiffre variable (4 hommes à la mort de John), connus au départ sous le nom des « hommes de M. Fielding » qui devinrent par la suite les fameux *Bow Street Runners*. L'influence intellectuelle des deux frères fut en fait largement supérieure à leurs réalisations. Palmer résume bien l'état d'esprit des Fielding en expliquant que « John Fielding était un pionnier des idées modernes sur la police qui restait cependant mal à l'aise vis-à-vis du concept d'une force de police professionnelle. Il demeurait à de nombreux égards un traditionaliste. Bien qu'il considère l'injection d'une certaine forme de contrôle central comme le meilleur moyen de lutter contre le crime et le désordre, il n'envisageait pas l'institutionnalisation bureaucratique de celui-ci sous la forme d'une force de police, effrayé qu'il était à l'idée que l'on porte atteinte aux libertés individuelles des Anglais »<sup>61</sup>.

Les « frères Fielding », Henry le romancier et John l'aveugle, ont été considérés par nombre d'historiens comme les fondateurs de la police anglaise moderne<sup>62</sup>. Ils étaient en fait davantage « des héros solitaires combattant le crime sans beaucoup d'aide de la part de la myriade de guets locaux et bien peu d'aide financière de la part d'un gouvernement largement indifférent »<sup>63</sup>. Trois mois avant la mort de John Fielding, en juin 1780, la foule en émeute incendia la *Bow Street Office* au cours des *Gordon Riots*. Comme le dit Palmer, « un demi-siècle devait s'écouler avant la mise en place d'une force de police nombreuse et en uniforme pour la métropole. Ce qui allait inspirer la police de Peel de 1829 ne serait pas les détectives et les patrouilles de *Bow Street* mais la *Constabulary* qu'il avait lui-même aidé à établir en Irlande »<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Voir Clive Emsley, *ibidem*, pp. 27-28.

<sup>60</sup> Voir à ce sujet TA Critchley, *op. cit.* p. 20 et pp. 32-35. Voir aussi Palmer, *op. cit.* pp. 78-79.

<sup>61</sup> Palmer, *op. cit.* p. 79.

<sup>62</sup> Voir notamment Percy Fitzgerald, *Chronicles of Bow Street Police Office, with an account of the Magistrates, "Runners", and Police*, (2 volumes), Chapman & Hall, London, 1888 ; Melville Lee, *A history of police in England*, Methuen, London, 1901 (chapitre 8) ; Ronald Leslie-Melville, *The life and work of Sir John Fielding*, L Williams, London, 1934 ; Leon Radzinowicz, *A History of the English Criminal Law*, Stevens & Sons, London, 1948, 1956 ; FH Dudden, *Henry Fielding : his life, works, and times* (2 volumes), Clarendon Press, Oxford, 1952 ; Anthony Babington, *A house in Bow Street : crime and the magistracy in London, 1740-1801*, McDonald, London, 1969 ; enfin Jonathan Rubinstein, « Henry and John Fielding », in Philip John Stead (ed.), *Pioneers of police reform*, Patterson Smith, Monclair NJ, 1977.

<sup>63</sup> Stanley Palmer, *op. cit.* p. 78.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

## § 2 : Les premières tentatives gouvernementales.

Il faut, pour comprendre l'évolution du cas de Londres en matière de maintien de l'ordre, revenir aux *Gordon Riots* de 1780. Nous avons déjà évoqué ces émeutes, qui sont considérées par les historiens comme un tournant majeur dans l'histoire du maintien de l'ordre anglais, et comme le véritable détonateur du mouvement réformiste gouvernemental qui tenta de se faire jour, quoique avec de très grandes difficultés, à partir de 1785. Ces émeutes avaient souligné, en matière de maintien de l'ordre, et comme nous l'avons déjà remarqué, **le caractère totalement dysfonctionnel du système d'autorité fondé sur la magistrature locale** : en effet, les autorités en question, à savoir les magistrats de paix, s'étaient révélés peu fiables, à la fois sur un plan « professionnel », puisqu'ils s'étaient montrés incapables de prendre les bonnes décisions en temps utile, notamment celle de recourir à la force armée, soit parce qu'ils étaient paralysés par la peur, soit parce qu'ils étaient tout simplement indisponibles, soit, et ce manque de fiabilité rejoignait alors le plan politique, parce qu'ils manifestaient ainsi leur partialité en faveur des émeutiers. A cet égard les *Gordon Riots* avaient simplement porté au paroxysme un processus devenu presque caractéristique de l'époque des *Georges*. Richard Vogler peut ainsi affirmer avec raison que « ce qui est clair par-dessus tout est que le moteur de la réforme était le sentiment de vulnérabilité au comportement de la populace londonienne que ressentait de plus en plus l'administration centrale de l'État. Les "tentatives directes d'influencer et d'intimider le législateur au cœur même de la métropole"<sup>65</sup>, n'étaient pas rares à l'époque Georgienne, et la position de la magistrature était cruciale. Or les magistrats, conscients qu'une action énergique contre la foule pourrait entraîner la destruction de leurs propres biens, s'éclipsaient tactiquement, en abandonnant à la foule non seulement les rues de Londres, mais aussi les instruments de l'ordre. Bref, alors qu'elle occupait une position de pivot en matière de régulation politique, on ne pouvait cependant, en temps de crise, compter sur la magistrature de Londres pour qu'elle exerce ses pouvoirs en faveur du gouvernement central »<sup>66</sup>.

A partir de ces constatations, et avec ce que nous connaissons de la puissance et de l'enracinement du pouvoir judiciaire dans le système politique anglais, on peut comprendre que la grande préoccupation d'un certain nombre de réformateurs du système de maintien de l'ordre et plus généralement de police ait été **la dissociation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative**<sup>67</sup>. Sur ce plan, la résistance était grande, peut-être aussi importante dans certains cercles gouvernementaux et parlementaires que sur les bancs des cours de

---

<sup>65</sup> Leon Radzinowicz, Tome 4, *op. cit.* p. 116. cité ici par Richard Vogler, *op. cit.* p. 18.

<sup>66</sup> Vogler, *op. cit.* p. 18.

<sup>67</sup> Voir les travaux de Colquhoun *infra*.

justice, représentés d'ailleurs assez souvent par les mêmes personnages. On a pour preuve de cette résistance l'échec du projet de loi de 1785, qui proposait cette dissociation. Il faudra attendre l'arrivée de Sir Robert Peel au *Home Office* pour voir finalement cette conception mise en pratique sous la forme d'une institution à caractère purement administratif, la *Metropolitan Police*. Cette séparation des autorités exécutives et judiciaires étant momentanément impossible à réaliser, le gouvernement londonien s'attacha à un palliatif : la centralisation de la magistrature. Là encore, il n'était bien entendu pas question de fonctionnarisation complète de la magistrature en exercice. On peut imaginer le tollé qu'aurait pu provoquer une telle proposition ; il est d'ailleurs improbable qu'aucun des membres du cabinet de l'époque, qu'il soit whig ou tory, ait pu même envisager un instant une telle solution. On procéda donc à la création d'une magistrature fonctionnarisée.

Il semble ainsi qu'il faille voir dans la réaction aux *Gordon Riots*, puis plus généralement dans celle vis-à-vis de la montée du mouvement radical inspiré en partie par la Révolution Française (dans les années 1790), l'origine des premières tentatives radicales de réforme du gouvernement.

La première tentative fut celle de la mise en place par le gouvernement Pitt d'un véritable système de police londonien, centralisé et surtout séparé de l'autorité judiciaire. Ce projet de loi connu en Angleterre un échec retentissant, mais il inspira directement la première loi sur la police de Dublin, comme nous l'avons vu dans notre chapitre précédent.

Les années 1790 furent celles de la montée des idées et de la violence révolutionnaire, notamment en Irlande, mais aussi, quoique à une moindre échelle, en Angleterre, où les idées françaises d'égalité et de liberté se propagèrent parmi la population non seulement à Londres mais aussi dans un grand nombre de villes de provinces telles que Sheffield, Nottingham, Manchester, et Birmingham. L'ouvrage de Thomas Paine (*The Rights of Man*) connut un succès prodigieux<sup>68</sup>, et de grandes manifestations en faveur de la réforme, réclamant le suffrage universel, sous la houlette en particulier de la fameuse *London Corresponding Society* (LCS) de Thomas Hardy, ponctuèrent la vie quotidienne des grandes villes et spécialement celle de Londres<sup>69</sup>, ce qui n'était pas fait pour rassurer les « classes dirigeantes ». Celles-ci avaient en effet tendance à identifier la propagation des idées révolutionnaires à la préparation de la révolution elle-même. L'exécution de Louis XVI et l'établissement de la République jacobine provoquèrent en Angleterre une véritable panique.

Dans ce contexte, « le gouvernement réalisa douloureusement à quel point il dépendait, pour le maintien de l'ordre, de la bonne volonté des magistrats

---

<sup>68</sup> Selon Palmer, 200 000 exemplaires vendus en 3 ans.

<sup>69</sup> Palmer parle de foules de 50 000 à 100 000 personnes.

locaux »<sup>70</sup>. Une grande partie des désordres était provoquée, à l'époque, par ce que Stanley Palmer appelle des foules « réactionnaires », qui s'attaquaient aux manifestants en faveur de la Réforme. Ce fut le cas des *Church and King riots*, lors desquels les foules s'attaquaient aux « réformistes politiques, aux francophiles, aux intellectuels libéraux, aux *Dissenters*, et aux ouvriers des manufactures »<sup>71</sup>. Les émeutes les plus importantes eurent lieu à Birmingham (*Priestly riots*) et Manchester. On retrouve ici le problème de la partialité des magistrats. Selon Vogler, « l'incompétence et la partialité de la magistrature de Birmingham vis-à-vis des émeutiers de Priestley<sup>72</sup> causa un malaise considérable »<sup>73</sup> aux Communes. Langford rapporte par exemple qu'à Birmingham, deux magistrats « allaient bras-dessus bras-dessous avec la foule, jouissant de leurs acclamations, sans essayer de les disperser »<sup>74</sup>.

Une seconde tentative gouvernementale se concrétisa donc par la création d'une magistrature de police « benthamite », à tendance centralisatrice. Les événements des années 1790 forment de plus la toile de fond de diverses réformes ou projets de réformes importants sur le plan de l'autorité de maintien de l'ordre. On retrouve dans ce mouvement l'influence notable de Jeremy Bentham, que celle-ci soit de nature intellectuelle, ou concrète. Il faut cependant réaffirmer que ces diverses tentatives de rationalisation de l'organisation de la police et du maintien de l'ordre, quand elles sont suivies d'effet, restent relativement ponctuelles et ne font pas l'objet d'une systématisation.

## I. Le projet de loi sur la Police de Londres et Westminster.

Le projet de loi de 1785<sup>75</sup> présenté par l'équipe du Premier Ministre William Pitt devant le Parlement est resté célèbre, malgré son échec. L'aspect « révolutionnaire » du projet était triple : il résidait d'une part dans l'idée de l'établissement d'une magistrature **salariée** (fonctionnarisée en quelque sorte), d'autre part dans celle du rassemblement de ces magistrats sous l'autorité du nouveau Ministre de l'Intérieur (le *Home Office* est créé en 1782) ; enfin et troisièmement, dans l'idée de la création d'un *District* unique de la métropole,

---

<sup>70</sup> Vogler, *op. cit.* p. 20.

<sup>71</sup> Palmer, *op. cit.* p. 140.

<sup>72</sup> Voir à ce sujet Richard Rose, « The Priestley Riots of 1791 », *Past & Present*, 18 (Novembre 1960), pp. 68-88. Voir aussi George Rudé, *The Crowd in History*, *op. cit.* chapitre 9. Voir également John Stevenson, *Popular Disturbances in England 1700-1870*, Longman, London, 1979, pp. 138-140. Voir enfin Palmer, pp. 140-141, et p. 646 notes 109, 110, et 111.

<sup>73</sup> Vogler, *op. cit.* p. 20.

<sup>74</sup> John Langford, *A century of Birmingham life* (2 volumes), EC Osborne, Birmingham, 1868, Tome I, p. 480.

<sup>75</sup> *A Bill for the further prevention of crimes, and for the more speedy detection and punishment of offenders against the peace, in the cities of London and Westminster, the borough of Southwark, and certain parts adjacent to them.* Voir House of Commons Bills, 25, George III, pp. 477-507, dans la « State Papers Room » de la British Library.

divisé en neuf circonscriptions de police, appelées *Divisions*. Chaque division devait posséder un nombre fixe de *constables* à pied et à cheval, armés et disposant des pouvoirs de fouiller et d'arrêter. Ces *constables* devaient dans chaque division être dirigés par un *Chief Constable* lui-même dépendant de l'autorité du *High Constable* du District, lui-même responsable devant trois *Commissioners of Police* (ou alternativement *Police Commissioners*) nommés par le ministre de l'Intérieur. Ces *Commissioners* devaient opérer à partir de trois bureaux de police (*police offices*) à l'intérieur de Londres et y résider. Les *Commissioners* devaient hériter non seulement de tous les pouvoirs des juges de paix, mais aussi de nouveaux pouvoirs de police. Ils devaient procéder aux nominations de tous les policiers du *District*. Finalement, le *Bill* prévoyait aussi la création de magistrats salariés du gouvernement, un dans chaque *district*, nommés et révocables par les *Police Commissioners*, et qui, en dehors de leurs attributions judiciaires normales, étaient censés, en cas d'émeute ou de « rassemblement illégal », « se déplacer en personne, avec un nombre suffisant de Constables (...) en tous lieux et temps selon les instructions des *Commissioners* »<sup>76</sup>.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer plus haut, en ce qui concerne la création de la police de Dublin, la réaction tumultueuse et l'échec retentissant de ce projet de loi du gouvernement de Pitt à la Chambre des Communes. Les historiens s'accordent dans l'ensemble aujourd'hui pour estimer que la manière maladroite dont le *Bill* fut présenté ainsi que l'erreur d'avoir tenté de noyer la *City of London* dans le *District* de Police métropolitain furent les raisons principales de cet échec<sup>77</sup>.

## II. L'étatisation de la Magistrature londonienne.

L'année 1792 est celle de la réforme de la magistrature londonienne, selon une adaptation des schémas de type benthamite. La désintégration du parti Whig, à la suite du désaccord croissant sur les événements révolutionnaires français, assura Pitt d'une large majorité à la Chambre des Communes, et le nouveau *Home Secretary* put ainsi présenter la nouvelle mouture d'une proposition de loi qui était à l'origine destinée à remplacer les juges de paix du *Middlesex* par cinq commissariats de police (*Police Offices*) sur le modèle de *Bow Street*; ce qui n'était à l'origine qu'une proposition parlementaire<sup>78</sup> fut ainsi repris dans un projet gouvernemental. Le *Bill* présenté devant les Communes par le ministre de l'Intérieur porta le nombre de « bureaux publics » ou « bureaux de police » au nombre de sept, en dehors du bureau de *Bow Street*; chacun de ces bureaux

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, sections 3-7, 58.

<sup>77</sup> Voir TA Critchley, *A history of police in England and Wales*, *op. cit.* pp. 36-37 ; Clive Emsley, *Policing and its context*, *op. cit.* pp. 29-89 ; Stanley Palmer, *op. cit.* pp. 90-92, et Richard Vogler, *op. cit.* p. 19.

<sup>78</sup> *An Act for the more effectual administration of the office of a Justice of the Peace in Middlesex* (32, George III, c. 53).

devait être situé à l'intérieur des limites des paroisses existantes et être dirigée par trois magistrats salariés professionnels. Le *Watch and Ward* (le guet) restait de la compétence des paroisses, le *Hue and Cry* passait aux mains de ces magistrats salariés (*Stipendiary Magistrates*) qui étaient à la tête de 6 *constables* chacun. Tous (y compris les magistrats) étaient nommés et révocables par le Ministre de l'Intérieur.

Cette loi de 1792 est donc très importante, car on passe donc de façon évidente dans la capitale à une magistrature de type **étatique**, contrairement à la conception qui continue de prévaloir dans le reste de l'Angleterre. Patrick Colquhoun est l'un des premiers magistrats salariés nommés par le gouvernement. Ils ne seront pas tous, hélas, de sa qualité.

D'après Richard Vogler, « l'adoption et l'extension du Middlesex Justices Bill par l'administration de Pitt doivent être analysées comme un premier pas, logique, dans la campagne de répression dans la métropole (...) qui devait s'intensifier de 1794 à 1797 »<sup>79</sup>. Le vote de la loi sur les Rassemblements séditions (*Seditious Meetings Act*) de 1794 donne ainsi des pouvoirs répressifs supplémentaires très importants aux autorités de maintien de l'ordre : selon cette loi en effet, « tout rassemblement public de plus de 50 personnes en vue de la discussion de revendications publiques ou de pétitions ou remontrances en direction du Roi ou du Parlement » relevait du pouvoir discrétionnaire des magistrats et toute résistance à leurs ordres était punissable de mort.

Il est important de noter à ce sujet, comme le dit Vogler, que de tels pouvoirs discrétionnaires n'auraient pu être confiés à une magistrature composée de juges qui faisaient du commerce privé, ou tels que ceux qui furent de connivence avec la populace de 1780. Ce ne fut qu'à partir du moment où leur loyauté ne put être mise en doute que leurs pouvoirs purent augmenter. De fait, « après 1792, la magistrature salariée londonienne devint de plus en plus l'instrument du *Home Office* et l'objet de son patronage croissant »<sup>80</sup>.

Cependant, l'efficacité de ce corps de magistrats se révéla décevante, notamment d'après Vogler, qui incrimine un statut social douteux, un financement chroniquement insuffisant, des prérogatives en conflit avec celles des autorités de paroisse, et la faiblesse des forces à leur disposition<sup>81</sup>. Seule la *Bow Street Office* possédait les forces et la juridiction (l'autorité des magistrats de *Bow Street* s'étendait à toute la métropole) nécessaires à l'affirmation de l'autorité de cette nouvelle magistrature, entre autres en matière de maintien de l'ordre. Le problème de la loi de 1792 était de n'être en fait qu'une demi-mesure. **Elle ne prévoyait pas de force pour l'application concrète des décisions des magistrats.** « Il est on ne peut plus absurde », lisait-on dans le *Public Advertiser*

---

<sup>79</sup> Vogler, *op. cit.* p. 20.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>81</sup> Voir Vogler, pp. 22-24.

<sup>82</sup> du 1er mai 1792, de réformer la magistrature alors qu'on laisse le soin d'appréhender les brutes et les voyous à « des vieillards retraités et décrépits (*sic*), armés seulement de leurs lanternes, de bâtons et de crécelles »<sup>83</sup>. Patrick Colquhoun, lui-même l'un des nouveaux magistrats, comme nous l'avons vu, se plaignit que « la loi de 1792 (...) n'ait fait que mettre en place une magistrature purifiée (...), (et qu') on n'ait pas établi de police du tout »<sup>84</sup>. Ceci souligne bien sûr l'imbrication complexe de l'exercice de l'autorité et de la disposition des forces de l'ordre.

D'après Vogler, c'est l'incapacité des magistrats, à partir de la fin des années 1790, à exercer une autorité suffisante sur l'Armée et les *constables* dans le maintien de l'ordre qui favorisa et facilita la création d'une seconde organisation gouvernementale, non-judiciaire, pour le maintien de l'ordre et la police : la *Metropolitan Police*, qui, vers 1855, par son action dans le maintien de l'ordre (le *policing* des émeutes de Hyde Park en est la démonstration), aura totalement occulté la magistrature de police salariée. Nous reviendrons sur ce sujet à propos de la mise en place de la *Metropolitan Police*.

### III. Projets audacieux et réformes mineures (1797-1829).

#### A) Aspects de l'évolution centraliste et rationalisatrice.

Le « Traité »<sup>85</sup> de Colquhoun parut en 1796. Il s'y montrait un ardent avocat de la conception centralisée de la police et du maintien de l'ordre, ainsi que d'une complète séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir de police. Colquhoun proposait la création d'un Bureau Central de Police (*Central Police Board*), formé de 5 *Commissioners*, qui devait être sous le contrôle général du Ministère de l'Intérieur. Un noyau de policiers professionnels, commandé par un « Haut Constable divisionnaire » devait être créé dans chaque paroisse. Ces officiers devaient être payés et sous l'autorité du Bureau Central de Police. De plus, et ce qui n'est pas des moins intéressants, Colquhoun conseillait (reprenant d'ailleurs en cela les idées des Fielding, auxquels il rendait un juste hommage), afin que la centralisation porte vraiment ses fruits, la création par le Bureau Central d'un service de renseignement, d'un registre des délinquants, rassemblant toutes informations sur les différents groupes criminels, et la publication d'une *Gazette* de la Police<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> *The Public Advertiser*, 1<sup>st</sup> may 1792.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Patrick Colquhoun, cité par Radzinowicz, *op. cit.* (Tome 3), p. 134.

<sup>85</sup> Patrick Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis*, J. Mawman & Co., London, 1806 (7<sup>th</sup> ed.).

<sup>86</sup> *Ibidem*.

Cependant, si l'influence des travaux de Colquhoun fut immense sur le plan intellectuel, elle demeura dans la pratique très réduite en ce qui concerne la réforme des institutions de police et de maintien de l'ordre anglaises. Bien que nommé magistrat de police à Londres, cet infatigable pionnier réformiste, porteur aussi d'importantes idées en matière économique et sociale<sup>87</sup>, fut dans l'ensemble boudé par le pouvoir, qui lui préféra notamment Sir Richard Ford pour le poste de *Chief Magistrate de Bow Street*.

En 1797, Pitt autorisa une commission parlementaire à enquêter sur l'état de la Police métropolitaine et des établissements pénitentiaires. Cette commission appela devant elle trois grands « témoins » seulement, mais non des moindres : John Reeves (auteur du *Bill* de 1785 et trésorier des 7 *police offices* de la magistrature salariée), Jeremy Bentham, et Patrick Colquhoun. Selon Palmer, « la commission se révéla extrêmement favorable à de grands changements. Le rapport qu'elle produisit en 1798, alors que la Rébellion faisait rage en Irlande, recommanda l'établissement d'un Bureau Central de Police »<sup>88</sup>. Triomphant, Colquhoun publia un tract expliquant sa « Vision Générale du Système de Police Nationale », en 1799. Ni le rapport, ni les propositions de Colquhoun ne furent cependant suivis d'effets. Les historiens s'interrogent encore sur les raisons de cet abandon soudain, quoique Palmer y voie encore l'influence de la réaction outragée de la Cité de Londres et des autorités locales<sup>89</sup>.

Nous allons évoquer quelques aspects des réformes concrètement mises en place, qui, comme on le verra, restent mineures.

### La *Thames River Police*

Les années suivantes voient la création de la *Thames River Police*, grâce à un projet de loi élaboré par Bentham et Colquhoun à partir d'une force privée, la *Marine Police* mise sur pied par Colquhoun sur la demande (et surtout les fonds) d'un groupe d'hommes d'affaires des Antilles pour protéger leurs intérêts. La *Thames River Police* était « la première force gouvernementale à utiliser ses *constables* dans la **fonction de patrouille** »<sup>90</sup>, fonction qui deviendra par contre la caractéristique de la *Metropolitan Police* de Sir Robert Peel. Cette nouvelle police gagna en force et en réputation. Trois développements en ce qui la concerne sont particulièrement importants et annoncent de nouvelles conceptions : tout d'abord, le financement gouvernemental croît de façon importante (5000 livres en 1800,

---

<sup>87</sup> Son intérêt pour la méthode statistique se confirme dans les deux derniers traités publiés pendant sa retraite de la magistrature : *Treatise on Indigence*, publié en 1806, et *Treatise on the Wealth, Power, and Resources of the British Empire*, en 1814.

<sup>88</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 144.

<sup>89</sup> Sur ce sujet, voir Palmer, *Ibidem*.

<sup>90</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 145.

8000 livres en 1817) ; une autre évolution majeure est l'extension considérable de la *jurisdiction* (c'est-à-dire de l'étendue géographique des pouvoirs d'intervention des policiers) de la *Thames River Police*, jusqu'à égaler celle de *Bow Street*. Le troisième développement est l'accroissement de l'importance de la force sur le plan numérique : « alors que *Bow Street* disposait en 1810 de 6 détectives, la *River Police* avait 50 *constables* »<sup>91</sup>. Cette dernière caractéristique est à relier à l'émergence d'une nouvelle conception de l'emploi des *constables*, celle d'une **force de maintien de l'ordre gouvernementale professionnelle**. Palmer fait remarquer que « l'existence d'une si importante force bien coordonnée rendait cette dernière populaire auprès des autres bureaux de police. Lorsqu'ils avaient besoin d'une force de soutien, ils faisaient de fréquentes requêtes pour des prêts de dix à trente hommes du bureau de la *Thames*. Par exemple, en deux mois seulement en 1810, des groupes de policiers de la *Thames* furent envoyés en treize occasions auprès des différents bureaux de police. Lors de la libération de Sir Francis Burdett de la Tour de Londres en juin 1810, trente *constables* de la *Thames River Police* furent envoyés en contrôle de foule à Picadilly. Ce qui avait débuté comme une force pour se protéger des voleurs le long de la Tamise pouvait servir, comme commençait à s'en apercevoir le gouvernement, à des usages très différents »<sup>92</sup>.

#### La « Patrouille à Cheval »

La deuxième innovation du début du XIX<sup>e</sup> siècle à Londres fut la résurrection en 1806 de la « Patrouille à Cheval » (*Horse Patrol*) de *Bow Street*<sup>93</sup>. Le gouvernement en fut convaincu par Sir Richard Ford, le *Chief Magistrate* de *Bow Street*. Selon Palmer, la « Patrouille à Cheval » était « haute en couleur et développa un fort esprit de corps »<sup>94</sup>. Recrutée de préférence parmi d'anciens membres de la Cavalerie, cette force fut la première force non militaire dans la métropole à porter un uniforme<sup>95</sup>, ce qui deviendra également l'une des caractéristiques de la future *Metropolitan Police*. La *Horse Patrol* est l'ancêtre de l'actuelle « Police Montée » (*Mounted Police*) londonienne, particulièrement connue pour son utilisation en maintien de l'ordre. En 1813, son recrutement et son contrôle furent transférés directement au ministre de l'Intérieur. Elle fut portée à 62 membres en 1816.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Cette patrouille, qui comprenait à l'époque 8 hommes à cheval, avait été créée par John Fielding 43 ans plus tôt mais elle n'avait pas rencontré de succès auprès du gouvernement qui en avait arrêté le financement un an plus tard.

<sup>94</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 146.

<sup>95</sup> Pour plus de détails, voir Palmer, *ibidem*.

A la *Horse Patrol* fut rajoutée par le ministre de l'Intérieur qui précéda Robert Peel, le Vicomte Sidmouth, une deuxième patrouille à pied, curieusement nommée *The Unmounted Horse Patrol* (« Patrouille à Cheval non montée »), composée de 100 hommes, en 1821. Cette patrouille prenait en fait la place de la *Foot Patrol* de *Bow Street*, également créée par John Fielding. La « Patrouille à Cheval » dans son entier (montée et non montée), formait ainsi la plus importante force professionnelle de la métropole avant les créations de Peel.

En 1828, à la veille de la formation de la *Metropolitan Police*, la police sous autorité gouvernementale se composait des *constables* des 7 bureaux de police (dirigés par les magistrats salariés), des diverses patrouilles de *Bow Street*, et de la *Thames River Police*, un total de 450 hommes sous le contrôle du ministre de l'Intérieur. L'existence de ces forces permit par exemple de maintenir l'ordre durant la procession du Prince Régent, de Carlton house au Guildhall (qui faisait partie de la Cité). D'après Palmer, « 178 Constables furent déployés le long du trajet, jusqu'à Temple Bar, la limite de leur juridiction. De Picadilly et St James's Square, à travers Charing Cross, puis à l'Est le long du Strand, 21 groupes de police de 8 à 10 chacun -*Foot Patrol*, *Horse Patrol*, et *constables* de la *Thames River Police* et des Sept Bureaux de Police- furent déployés tous les sixièmes de mile. Cette fois-là, contrairement à des précédents moins heureux, l'ordre fut maintenu, et il n'y eut que des grognements et des sifflets qui furent lancés au Régent »<sup>96</sup>.

Malgré les réformes mentionnées, le maintien de l'ordre avant la création de la *Metropolitan Police* (et même bien après), reposait encore essentiellement sur la myriade de petites forces contrôlées par les autorités locales, mais aussi sur l'utilisation d'associations privées et des fameux *special constables*. Ces forces, incarnations du concept anglais de *citizen self-policing*, doctrine qui, nous l'avons vu, s'appuyait sur une certaine interprétation de la *common law*, coexistaient tant bien que mal avec l'autorité et les forces gouvernementales. Selon Palmer, « jusqu'en 1828, des unités de police privée, comptant en moyenne 2 à 5 hommes, fonctionnaient dans 45 paroisses à l'intérieur de Londres »<sup>97</sup>. Les *special constables* jouaient, eux, un rôle fondamental en période de troubles intérieurs. Ils constituaient « l'une des manières les plus particulières qu'avaient les Anglais de répondre aux problèmes de maintien de l'ordre (...) (et) réapparaissaient sur la scène avec une remarquable régularité »<sup>98</sup> ; ceci à tel point que « leur enrôlement était devenu une question de routine à chaque fois que l'ordre était sérieusement menacé »<sup>99</sup>. Palmer compte qu'en 1804, par exemple, « la *Bow Street Police Office* enrôla à elle seule 504 *specials* afin de répondre à la menace d'une invasion

---

<sup>96</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 166.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>98</sup> Leon Radzinowicz, *op. cit.*, Tome 2, p. 215.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 216.

française »<sup>100</sup>. Il note également que « lors de la première décennie du XIX<sup>e</sup> siècle, le plus important déploiement de *special constables* se produisit en avril 1810 lorsque le député radical Sir Francis Burdett fut envoyé à la Tour de Londres. Afin de contrôler la foule de ses supporters, les magistrats des sept bureaux de police enrôlèrent environ 140 *specials*; les autorités de la Cité de Londres levèrent 900 *specials* soutenus par un corps de Volontaires et plusieurs associations privées. Les citoyens restèrent en service pendant 10 jours »<sup>101</sup>.

Il est clair en tous cas qu'en 1829, à la veille de la création de la *Metropolitan Police*, il était encore difficile de déterminer exactement qui détenait l'autorité en matière de maintien de l'ordre dans la Capitale, bien que la situation ait certainement évolué dans le sens de l'autorité centrale.

## **B) Aspects et fondements de la résistance à la centralisation du système de police et de maintien de l'ordre dans la capitale.**

En 1821, Peel succéda à Sidmouth au ministère de l'Intérieur. Ce dernier venait de passer au pouvoir la décennie que certains décrivent comme « peut-être la plus convulsive dans l'histoire anglaise depuis le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle »<sup>102</sup>. Nous avons déjà parlé du mouvement luddiste, mais cette décennie a été aussi marquée par la résurgence du mouvement radical et notamment la revendication de la démocratie politique. Le gouvernement de Sidmouth y répondit en 1816 par la suspension de l'*Habeas Corpus* et l'interdiction de tous rassemblements publics jusqu'en 1818. L'épisode le plus célèbre en province est celui du « Massacre de Peterloo »<sup>103</sup>, au cours duquel on estime que la *Yeomanry* tua environ 11 personnes et en blessa plus de 500.

Dans la capitale, la décennie fut également caractérisée par une série de graves émeutes, (les *Corn Bill Riots* en 1812, les *Spa Fields Riots* en 1816, les *Queen Caroline Riots* en 1821) dont on retiendra, sur le plan du maintien de l'ordre, l'inadaptation des diverses forces de police et surtout une très mauvaise relation de l'armée avec les « autorités civiles », en l'occurrence les nouveaux

---

<sup>100</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 148.

<sup>101</sup> *Ibidem.*

<sup>102</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 163.

<sup>103</sup> Le « massacre de Peterloo » est un épisode célèbre dans l'histoire du maintien de l'ordre britannique. Il est considéré comme un exemple criant du problème posé par des forces de maintien de l'ordre locales et non-professionnelles, la *Yeomanry* ayant fait preuve lors des émeutes de St Peter's Field d'un comportement particulièrement critiquable. En une parodie de la victoire de l'Armée à Waterloo quatre ans plus tôt, l'évènement est resté connu sous le nom de « Peterloo ». On peut consulter sur le massacre de Peterloo l'ouvrage de Donald Read, *Peterloo : the massacre and its background*, Manchester University Press, Manchester, 1958. Anthony Babington consacre un chapitre à cet épisode, in *Military Intervention in Britain*, Routledge, London, 1990, pp. 46-58. Voir aussi pour une synthèse récente Lucian Ashworth, *Peterloo and public order*, rapport présenté à la conférence « Military Aid to the Civil Authority : the Anglo-Saxon tradition », mars 1991, Acadia University (Canada). Pour plus de détails, voir aussi notre annexe sur la *Yeomanry*.

« magistrats salariés ». C'est pourquoi il peut être considéré comme « remarquable qu'au cours de cette décennie turbulente, la police de la métropole ait résisté à toute réforme radicale »<sup>104</sup>, de même que le système de maintien de l'ordre en général. Les propositions de réforme ne manquèrent pourtant pas, venant de tous les horizons, aussi bien de la part de théoriciens<sup>105</sup> que de praticiens de la police et du maintien de l'ordre<sup>106</sup>, mais aussi de citoyens se sentant concernés par la question<sup>107</sup>. Les critiques et les propositions s'organisaient essentiellement autour de trois points :

- la réforme de la répartition du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ;
- la réforme de la coordination des forces (problème de la centralisation) ;
- la création d'une véritable force de maintien de l'ordre.

Pourquoi donc ces critiques et ces propositions ne furent-elles pas suivies d'effets ? En ce qui concerne Londres, les enquêtes parlementaires sur ce sujet furent nombreuses, mais elles ne débouchèrent sur rien de concret avant 1829 ; par contre, « dix ans de désordre en province ne provoquèrent aucune discussion sur la police aux Communes, pas plus qu'il n'entraînèrent la création de commissions d'enquête, ni la production de lois sur la police »<sup>108</sup>. Nous avons déjà eu l'occasion de rendre compte, à propos de l'analyse de la structure historique de l'autorité locale en matière de maintien de l'ordre, de ce phénomène que l'historien Frank Darvall considère comme un fait « plutôt ahurissant »<sup>109</sup>.

D'après Palmer, « l'absence de réforme peut être imputée pour une part à la personnalité du ministre de l'Intérieur »<sup>110</sup>. La réputation dont jouit Sidmouth dans l'histoire du maintien de l'ordre anglais est très mauvaise. D'après Darvall, « peu de gouvernements britanniques ont été aussi impopulaires que celui de Lord Liverpool. Peu de ministres ont été aussi totalement haïs que les deux qui étaient responsables de la politique répressive du gouvernement de Lord Liverpool, c'est-

---

<sup>104</sup> Palmer, *op. cit.* p. 171.

<sup>105</sup> Jeremy Bentham, voir *supra*.

<sup>106</sup> On peut citer Patrick Colquhoun, qui publie en 1796 *A Treatise on the Police of the Metropolis*, mais aussi le Duc de Wellington, dans une lettre à Sidmouth (« Wellington to Sidmouth », 23 avril 1820, in *Papers of Henri Addington, 1st Viscount Sidmouth*, Devonshire Record Office, Exeter, 152 M, 1812-1825), ainsi que les propositions de l'officier de l'armée britannique J.P. Hipkins, *Regulations wanted for the Police of London*, in « JP Hipkins to Sidmouth », 13 mars 1815, voir *Home Office Papers* 42, p. 143. On peut aussi citer JT Barber Beaumont, juge de paix du Middlesex et ancien commandant des « Sharp Shooters » du Duc de Cumberland, dans une lettre à Sidmouth, le 14 mars 1815, in *Home Office Papers* 42 p. 143.

<sup>107</sup> Voir dans Palmer (*op. cit.* pp. 190-191) le compte-rendu de ces propositions variées pour une véritable organisation du maintien de l'ordre et notamment celle de l'établissement d'une véritable force pour cette fonction.

<sup>108</sup> Palmer, *op. cit.* p. 191.

<sup>109</sup> Darvall, *op. cit.* p. 220.

<sup>110</sup> Palmer, *op. cit.* p. 191.

à-dire Sidmouth et Castlereagh »<sup>111</sup>. Palmer décrit les idées politiques de Sidmouth comme « Old Tory et Church of England », et le cite se décrivant lui-même comme faisant partie de la « faction des amateurs de porto »<sup>112</sup>, une manière de décrire d'un coup le profond conservatisme, voire l'esprit réactionnaire de ce personnage, qui s'opposa à l'Émancipation des Catholiques, à la Réforme parlementaire, et à « tout ce qui pouvait faire avancer les intérêts de la classe ouvrière »<sup>113</sup>. En tant que ministre de l'Intérieur, « le vieillissant Sidmouth fut dès le début alarmiste et sans imagination. Confronté à une large vague de désordres, il était trop traditionnel pour considérer comme un remède une réforme fondamentale du système de maintien de l'ordre local »<sup>114</sup>.

La seconde raison de la résistance aux réformes avancée par Palmer est moins conjoncturelle. Selon ses termes, « il doit être souligné que dans la conscience nationale, la Police était encore associée avec l'espionnage et le "despotisme français" »<sup>115</sup>. L'historien fait ici allusion à l'existence souvent remarquée d'une forte argumentation idéologique anglaise dans le domaine de la police et du maintien de l'ordre, que l'on voit reparaître régulièrement lors de toute remise en question du système existant, argumentation qui repose sur la mise en valeur du « modèle anglais » par opposition à un anti-modèle, le « système français ». Cette argumentation anti-française se nourrit essentiellement de trois éléments :

- tout d'abord, l'argumentation libérale classique opposant l'exercice éclairé et équilibré en Angleterre par une magistrature politique locale non-professionnelle, à celui de la France centralisée et dirigée par les professionnels et les bureaucrates d'une administration absolutiste, dont le modèle est celui des Intendants ; derrière ce contraste entre un gouvernement d'*unspecialized civic laymen* et un gouvernement de *specialized executive officers*, se cache l'opposition entre les différentes légitimités politiques à la source de l'autorité dans les deux pays ; entre l'Angleterre, « terre de liberté »<sup>116</sup> et le gouvernement français de type absolutiste.
- le deuxième élément de ce qui constitue, pour une grande partie de l'opinion éclairée anglaise, le « modèle français », est (paradoxalement) la dimension dite « militaire » ou « militarisée », dimension dramatisée dans l'évocation apocalyptique de la Maréchaussée et de la Gendarmerie.
- le troisième élément est le concept même de police, d'origine française et dont les Anglais retiennent avant tout le caractère politique, donc

<sup>111</sup> Darvall, *op. cit.*, p. 228.

<sup>112</sup> *The port-wine faction*. Palmer, *op. cit.* p. 163.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Sir William Mildmay, *The Police of France*, E. Owen & T. Harrison, London, 1763, p. 41.

dangereux pour les libertés, même s'ils la trouvent très « efficace ». A partir du début du XIX<sup>e</sup> siècle, la police de Paris devient pour une grande partie des Anglais synonyme de système d'espionnage. La commission parlementaire chargée d'enquêter sur l'état de la police dans la capitale (la sixième en onze ans), au lendemain des désastreuses émeutes ayant accompagné le cortège funéraire de la reine Caroline, pouvait ainsi conclure très sérieusement, dans un passage extrêmement célèbre : « il est difficile d'allier un système de police efficace avec cette parfaite liberté d'aller et venir, et cette indépendance, qui sont le grand privilège et une vraie bénédiction dont jouit la société dans notre pays (...). La perte ou la limitation de ces avantages constituerait un trop grand sacrifice par rapport à l'amélioration de notre système de police (...), quel que soit par ailleurs l'intérêt de cette réforme, abstraitement considéré »<sup>117</sup>.

Dans le même sens, on pouvait encore lire dans les journaux anglais au lendemain de la création de la *Metropolitan Police* en 1830, l'expression de cette méfiance et de cette hostilité, quelles que soient par ailleurs leurs préférences politiques. Ainsi le *Standard* (plutôt conservateur), protestait que : « la chose n'est pas - n'a jamais été - anglaise »<sup>118</sup>. Le *Weekly Despatch* (un journal radical), craignait quant à lui « que se développent les pires et les plus odieux caractères attachés au système de gens d'armes (*sic*) de nos voisins français : la pratique des dénonciations secrètes, la destruction de la confiance individuelle, la paralysie des énergies collectives et la facilitation de tous les excès ministériels »<sup>119</sup>. La majorité des Anglais confondait ainsi dans une même réprobation plusieurs concepts : celui de police, celui de maréchaussée, celui de gendarmerie, celui d'État central, mais aussi l'idée, qui ne se traduit pas par un concept précis, de l'administration gouvernementale effectuée par des gens spécialisés, rémunérés à cet effet par l'État, et choisis en fonction de critères « rationalisés », c'est-à-dire codifiés par les autorités étatiques. Ceci est d'autant plus vrai qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, le mot de « police » avait encore un sens global de régulation générale de la société. En ce sens, les Anglais exprimaient à l'évidence leur foi dans leur propre système de gouvernement local et non-spécialisé, ceci en la renforçant par une argumentation à fondement culturel, c'est-à-dire basé sur le dénigrement d'un système « étranger ». Ces concepts étaient ainsi, de façon significative, rattachés à l'ennemi héréditaire, la France, « l'anti-modèle » par excellence, sauf pour quelques originaux tels que Bentham et Colquhoun, puis plus tard Chadwick, qui accentuèrent par là-même leur marginalité.

---

<sup>117</sup> « Report from the Select Committee on the Police of the Metropolis », *Parliamentary Paper*, 1822 (440), 4, p. 101.

<sup>118</sup> *The Weekly Dispatch*, 6 september 1829.

<sup>119</sup> *The Standard*, 7 décembre 1829.

Dans cette démonstration, que nous pouvons qualifier de type ethnocentrique, appliquée à toutes sortes de domaines mais en particulier à celui de la police et du maintien de l'ordre, réside à notre avis ce qui n'est pas le moindre fondement de la puissance extraordinaire de l'argumentation contre la réforme, qui s'exprime dans la formule d'un pamphlétaire de 1812, cité par Palmer ; celui-ci, à propos d'un timide projet de réforme ayant pour but d'améliorer la coordination entre les forces locales londoniennes existantes (comme les veilleurs de nuit), écrivait que c'était « un système tyrannique, (...) d'espions et d'informateurs, (...) une forme de despotisme, dont il est à espérer qu'il ne s'implantera pas sur le sol anglais (...). La police **française**, nous disent certains, est admirable. Allez donc en France et profitez-en, doit être la réponse de tout libre citoyen **britannique** ! »<sup>120</sup>.

En fait, le rejet de la police à travers le modèle de police français est précisément lié à l'interprétation du fondement de l'autorité et de sa nature. Il était ainsi très clair que malgré tous leurs mérites en tant que polices préventives, « la maréchaussée (...) et les regardateurs (*sic*) de Paris (...) ne pouvaient tels quels être imités par notre gouvernement, sous le régime de notre constitution libre et civile »<sup>121</sup>. L'absence d'un véritable système de police et de maintien de l'ordre, et notamment d'un système central de contrôle de la force, « était (donc) interprétée par la plupart des Londoniens comme un signe du caractère civil de la société anglaise »<sup>122</sup>. On peut considérer que dans ce cas, l'adjectif « civil » est très proche de l'adjectif « civilisé »...

On comprend ainsi mieux pourquoi l'émergence de la conception centraliste-rationnelle à travers l'institution de la police métropolitaine est considérée comme particulièrement remarquable historiquement, car elle s'impose finalement en dissonance avec la tradition culturelle anglaise dominante en matière de maintien de l'ordre, qui reflète d'ailleurs celle du gouvernement : celle des *gentlemen amateurs*.

## **Sous-section II : L'avènement à Londres d'une organisation centralisée.**

Le 15 avril 1829, le Ministre de l'Intérieur Robert Peel présenta devant la Chambre des Communes son projet de loi « en vue de l'amélioration de la Police

---

<sup>120</sup> Cité par Palmer, *op. cit.* p. 165.

<sup>121</sup> Sir William Mildmay, *op. cit.* p. 138.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 147.

Métropolitaine »<sup>123</sup>. Son discours fut « dépassionné et minimaliste, rempli de récitations statistiques sur la montée de la criminalité à Londres »<sup>124</sup>. Le problème, déclara-t-il, était que les institutions locales de la Métropole étaient devenues trop petites pour une cité qui avait grandi ; avec une force civile nouvelle, il pensait « qu'il lui serait tout à fait possible de se dispenser de la présence militaire qu'il était actuellement forcé d'entretenir pour le maintien de la paix publique dans la métropole »<sup>125</sup>.

Dans son projet de loi, le Ministre de l'Intérieur, reprenant d'ailleurs en cela les recommandations de la dernière commission parlementaire sur l'état de la police dans la métropole (1828)<sup>126</sup>, proposait la nomination d'un Bureau de Police composé de trois magistrats exécutifs. Ces magistrats deviennent un peu plus tard des *Commissioners of Police*, ce qui, d'après Palmer, était un signe de « la résolution de Peel d'imposer un système entièrement nouveau »<sup>127</sup>. Le Bureau de Police devait administrer un **district de police unique**<sup>128</sup>, et disposer d'une force de *constables*. Le Bureau de Police relevait directement de l'autorité du Ministre de l'Intérieur.

Il s'agissait d'une vraie révolution : la nouvelle loi remédiait ainsi aux défauts des autres tentatives de réforme. Elle posait en effet tout d'abord sans ambages le principe de la séparation de l'Exécutif et du Judiciaire : le titre de « juges de paix », attribué aux nouveaux *Commissioners*, n'était en réalité qu'un statut social, et un moyen de leur permettre de remplir un certain nombre d'obligations telles que la lecture du *Riot Act*. La loi de 1829 leur interdisait en effet expressément d'exercer de quelconques fonctions judiciaires. Selon Radzinowicz, le fondement de cette séparation semble avoir été au départ une question d'efficacité administrative, afin que les « *Commissioners* (puissent) se concentrer sur la construction de la police, sans le travail judiciaire qui monopolisait tellement du temps des juges déjà en place. Il semble que ce n'est que plus tard que cette question soit devenue une question de principes »<sup>129</sup>.

A ces nouvelles autorités exécutives, la loi révolutionnaire de 1829 attribuait la disposition d'une **véritable force autonome**, au nombre non spécifié mais qui atteignit rapidement 3000 hommes ; cette force représentait précisément ce dont avait manqué la magistrature « salariée ». Nous avons évoqué un peu plus haut

---

<sup>123</sup> *An Act for improving the Police, in and near the Metropolis*, 10 George IV, c.44 (1829).

<sup>124</sup> Palmer, *op. cit.* p. 292.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Il est intéressant de noter que cette commission avait entendu le témoignage d'un personnage notable, Edwin Chadwick, que l'on a surnommé « l'héritier de la doctrine benthamite de la police ». Chadwick fut l'ami dévoué de Bentham lors des dernières années de sa vie ; il forme avec lui et avec Colquhoun la trinité utilitariste dont l'école de pensée a tenté de réconcilier l'idéal libéral anglais et l'idée française de police.

<sup>127</sup> Cette appellation rappelant fortement les « commissaires de Police » français. Palmer, *op. cit.* p. 296.

<sup>128</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>129</sup> Radzinowicz, *op. cit.* T.4, p. 172.

le premier mouvement de la mise en œuvre de la conception centrale de l'autorité en matière de maintien de l'ordre et de police dans la capitale, par la création d'une magistrature d'État. Nous avons mis en lumière les problèmes que posait cette magistrature, et ceci dès sa création : en effet, magistrats d'État, ces autorités constituaient une espèce hybride, mi-administratives mi-judiciaires, entrant donc en compétition directe avec les autres autorités de maintien de l'ordre, sans avoir ni la compétence (juridiction territoriale et matérielle limitée) ni surtout les forces suffisantes (c'est-à-dire les moyens de leur autorité) pour établir un système d'autorité efficace.

On comprend que l'acceptation sans conteste de ces nouveaux principes par le Parlement ait constitué pour les historiens un sujet majeur d'étonnement et de controverses<sup>130</sup>.

Nombre d'historiens anglais attribuent la responsabilité de ce que l'on peut considérer comme cette véritable volte-face du Parlement anglais en matière de police et de maintien de l'ordre, à Robert Peel. Il semble en effet qu'avec Peel, les Anglais (en tous cas le Parlement de Londres), aient fini par accepter l'idée qu'autorité centrale puisse vouloir dire autorité rationalisatrice (au sens organisationnel), comme autorité centrale avait pu vouloir dire autorité rationalisatrice (au sens organisationnel et sécularisateur) en Irlande, sous l'influence et l'inspiration du même homme. Les circonstances politiques lui étaient par ailleurs favorables. Peel servait en effet à l'époque dans le gouvernement du duc de Wellington, dont nous savons qu'il fut lui-même un réformateur de la police irlandaise, et qu'il était depuis longtemps en faveur de la création d'une force de police pour l'Angleterre.

Il semble d'autre part que la croissance très importante de la criminalité ait été un facteur lourd dans le changement d'attitude des « classes propriétaires » vis-à-vis de la Police<sup>131</sup>. Ce fut d'ailleurs le principal argument développé par Peel, en l'occurrence armé de force statistiques, en faveur de l'établissement de sa Police.

Le troisième facteur d'explication de la surprenante attitude des aristocrates parlementaires en 1829 doit être recherché, selon Palmer, dans l'ampleur qu'avait pris dans la décade précédente le mouvement radical et dans l'anticipation de troubles à venir, avec en particulier le mouvement de la Réforme. On peut également se demander s'il ne faut pas voir dans cette reddition en faveur d'une force de police les conséquences d'un siècle de recours constant et quasi-routinier à l'Armée en matière de maintien de l'ordre public : lassitude de l'Armée vis-à-vis de cette tâche, manifestée souvent à haute voix, et par les plus hautes autorités militaires, d'une part ; mais aussi habitude prise par le public de

---

<sup>130</sup> Voir à ce sujet la section de l'ouvrage de Palmer, « Why 1829 ? », *in op. cit.* pp. 286-289.

<sup>131</sup> Voir pour une description plus précise, Clive Emsley, *Policing and its context*, *op. cit.* pp. 120-126, et p. 162. Voir aussi Palmer, *op. cit.* pp. 286-288.

voir l'Armée en cette situation, et donc, remarque par exemple Palmer avec justesse, peut-être acceptation d'autant plus aisée de la mise en place d'une force en uniforme et dont l'organisation est au départ fortement militarisée ; coût financier important de l'utilisation de l'armée à des tâches civiles enfin, et nous avons déjà remarqué que le coût financier a toujours constitué un facteur majeur de la prise de décision en matière de police et de maintien de l'ordre en Angleterre, et cela est toujours vrai aujourd'hui, nous aurons l'occasion d'y revenir dans notre seconde partie.

L'aspect tout à fait remarquable du texte de Peel était, selon l'expression de Stanley Palmer, « son absence de précision »<sup>132</sup>. Il est clair que cette caractéristique permit à la fois au *Bill* de passer au travers des Communes « sans même une division »<sup>133</sup>, et à Peel de disposer d'une large marge de manœuvre en ce qui concernait la mise sur pied de la nouvelle organisation. Celle-ci allait cependant poser un certain nombre de problèmes sur le plan de l'autorité. La nature de cette nouvelle organisation en faisait en effet « une menace pour les droits acquis »<sup>134</sup>.

## § 1 : La création de la *Metropolitan Police*.

La loi de 1829 posait les grands principes. Les modalités d'établissement et de fonctionnement de la nouvelle organisation allaient être progressivement fixées par Peel, qui la dirigea du ministère de l'Intérieur jusqu'en 1830, et surtout sous l'influence des deux *Commissioners* qu'il nomma dès juillet 1829, et dont la personnalité allait grandement contribuer au caractère de la *Metropolitan Police*. Ainsi en jugeait en 1839 le premier rapport d'une enquête conduite par les *Commissioners* sur l'éventualité de l'établissement d'une police en province : « Si l'on examine la loi de création de la *Metropolitan Police*, on s'aperçoit que celle-ci donnait les moyens d'établir une police plutôt qu'elle ne prévoyait de plan rigide »<sup>135</sup>. Le rapport considérait que « le succès de cette création est pour l'essentiel imputable à la méthode suivie, qui relève surtout de l'expérience de

---

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> Allusion à la procédure du vote selon laquelle, lorsque le vote n'est pas clairement établi d'après le volume des voix, les parlementaires se séparent en deux pour passer chacun dans le *lobby* (c'est-à-dire le couloir) soit de la Majorité soit de l'Opposition. TA Critchley note que « l'un des aspects les plus remarquables dans l'histoire de la Police anglaise est le fait qu'après trois quarts de siècle de luttes, de suspicion, et d'hostilité à l'égard d'une police professionnelle, la Loi sur la Police métropolitaine de 1829 passa sans opposition et sans presque aucun débat » (*op. cit.* p. 50.).

<sup>134</sup> Leon Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, p. 167.

<sup>135</sup> « First Report of the Commissioners appointed to inquire as to the best means of establishing an efficient Constabulary Force in the Counties of England and Wales », (169) *Parliamentary Papers*, (1839), vol. 19, part. 1, § 281, p. 179.

terrain, et de l'octroi de pouvoirs largement discrétionnaires afin de faire face à des exigences nouvelles et imprévues »<sup>136</sup>.

On peut souligner deux principes dominants qui gouvernent dans ses débuts l'organisation de la *Metropolitan Police*.

- Tout d'abord une **orientation résolument gouvernementale et centraliste** : le Ministère de l'Intérieur affirma dès l'origine et maintint un contrôle aussi complet sur la nouvelle force que celui qu'exerçait *Dublin Castle* sur la police de Dublin, et tenta de conserver sur l'*Irish Constabulary*. Nous avons vu que la loi prévoyait qu'un nouveau bureau central de police devait être créé. Celui-ci s'installait à Westminster (dans une petite rue du nom de *Scotland Yard*), sous l'autorité directe du gouvernement et du ministre de l'Intérieur. L'unique « district de police » de Londres est à ses débuts composé de cinq divisions, huit sections dans chaque division, et huit secteurs de patrouille (le fameux *beat*) par section. Dans le plan initial, chaque division devait être policée par 165 hommes : 1 superintendant, 4 inspecteurs, 16 sergents, et 144 *constables*. Dès septembre 1829, le *district* comprenait déjà 8 divisions, avec 8 superintendants, 20 inspecteurs, 88 sergents, et 895 *constables*. Dès mai 1830, la force avait à peu près triplé de volume. Ainsi, huit mois après sa création, la police de Londres comprenait déjà environ 3300 policiers, avec 17 divisions. Partout où les nouvelles divisions de police se créaient dans la métropole, elles abolissaient et remplaçaient immédiatement les anciennes forces du guet<sup>137</sup>. A cette fin, une contribution financière au coût de la *Metropolitan Police*, dont chaque paroisse était redevable, était prévue et payable au nouveau « Receveur de la Police Métropolitaine », lui aussi nommé par la Couronne et sous l'autorité gouvernementale centrale.
- En second lieu, et ces aspects sont d'ailleurs liés, l'organisation de la *Metropolitan Police* constituait à ses débuts une sorte de curieux **mélange civilo-militaire**, ce qui n'était pas le moins original de ses caractères. Ce mélange fut reflété dans le choix des *Commissioners*, qui furent réduits par Peel au nombre de deux, l'un civil, l'autre militaire (c'est-à-dire appartenant ou ayant appartenu au corps des officiers de l'armée britannique). Le choix de ces *Commissioners* releva semble-t-il d'autre part de ce que Palmer appelle *the Irish Connection*. L'importance de l'expérience irlandaise de Peel est reconnue par nombre d'historiens<sup>138</sup>, et elle s'exprima tout naturellement

---

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> Ces chiffres s'appuient sur les données présentées par Palmer. Pour plus de détails voir cet auteur, *op. cit.* pp. 296-303.

<sup>138</sup> Charles Reith note que « de même que dans toutes les activités poursuivies au cours de sa carrière, il fut fortement influencé par son expérience de *Chief Secretary* en Irlande (...). Il ne fait aucun doute que Peel rapporta (...) des idées qui étaient le produit de son expérience de réforme de la police irlandaise » (*The British Police and the democratic ideal*, Oxford University Press, London, 1943, p. 33 et p. 35). Voir aussi Norman Gash, *Mr. Secretary Peel: the life of Sir Robert to 1830*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1961, p. 498. Voir enfin Palmer, *op. cit.* pp. 294-296.

dans la première phase de mise en place de la *Met*, tout d'abord dans l'inspiration générale, mais aussi et surtout dans le choix des deux *Commissioners* chargés de diriger la nouvelle force. De façon intéressante, Peel allait en effet confier cette tâche à deux Irlandais. Le premier, le colonel Charles Rowan, lui fut recommandé à la fois par l'ancien commandant des forces armées en Irlande du Nord, le général George Murray, mais aussi par Wellington lui-même, sous le commandement duquel Rowan avait servi pendant la guerre. Le colonel Rowan avait quitté l'armée en 1822 pour devenir un magistrat irlandais. Le second poste fut attribué à un avocat, « parce que la force londonienne devait être plus civile que militaire »<sup>139</sup>. Richard Mayne, jeune et brillant avocat exerçant dans le nord de l'Angleterre, originaire de Dublin et fils d'un magistrat irlandais, fut, d'après Palmer, recommandé à Peel par son cousin<sup>140</sup>. Ce mélange civilo-militaire, déjà incarné dans le choix des *Commissioners*, était d'autre part illustré de façon significative dans trois traits fondamentaux de la *Metropolitan Police* :

- en premier lieu, la structure et les grades reprenaient le modèle militaire : quelques jours après leur nomination, les *Commissioners* présentèrent à Peel un plan de recrutement d'une force hiérarchiquement composée d'officiers, de sous-officiers (*Non-Commissioned Officers*), et d'hommes du rang. Il est à noter qu'entre 1856, à partir du moment où le poste de *Commissioner* devint unique, et 1959, deux-tiers des *Commissioners* provenaient de l'Armée, ou avaient eu un passé militaire.
- il fut aussi décidé d'en faire une force **en uniforme**, mais le choix de la couleur bleu foncé fut fait en défaveur du rouge et or (typique des uniformes militaires) tout d'abord proposée. La couleur des nouveaux uniformes, qui fut décrite par le *Commissioner* Rowan comme *quiet*<sup>141</sup>, semblait d'autre part **civile**, et **neutre**<sup>142</sup>.
- enfin, Peel et les *Commissioners* prirent la décision révolutionnaire de faire de la *Metropolitan Police* une force **non armée**. Les *constables* ne portaient qu'un bâton. Cette qualité distinguait fondamentalement la force londonienne de la police irlandaise, qui portait des pistolets et des carabines à baïonnettes, de même qu'elle la distinguait des patrouilleurs de *Bow Street* : les patrouilles à pied étaient en effet armées de couteaux, avec en plus pour les capitaines

---

<sup>139</sup> Palmer, *op. cit.* p. 295.

<sup>140</sup> Voir Palmer, p. 296.

<sup>141</sup> Cité par Palmer, *op. cit.* p. 297.

<sup>142</sup> Palmer, *op. cit.* p. 297.

un pistolet et une carabine. Chaque homme de la patrouille à cheval portait un pistolet<sup>143</sup>.

La décision de Peel contre le port d'armes doit être considérée, d'après Palmer, comme « héroïque »<sup>144</sup>. Beaucoup d'historiens y voient l'une des principales raisons de la relative rapidité avec laquelle l'opinion publique finit par accepter cette nouvelle institution au départ si controversée<sup>145</sup>.

## § 2 : Les résistances à la centralisation.

La création de la *Metropolitan Police* et surtout celle des *Commissioners* était une atteinte directe à l'autorité de certaines institutions, atteinte dont la nature révèle *a contrario* précisément la révolution constituée par la création de cette organisation sur le plan de l'autorité de maintien de l'ordre. Comme l'exprime excellemment le professeur Radzinowicz, la *Metropolitan Police* était « une menace pour les intérêts en place »<sup>146</sup>. Ces intérêts étaient d'une part ceux des autorités politiques locales, et d'autre part ceux de la Magistrature, comme nous allons le voir maintenant.

### I. L'attitude des autorités politiques locales : résistance et non-coopération.

#### A) Le ressentiment des autorités de paroisse.

La « résistance » des autorités des 88 paroisses londoniennes était perdue d'avance. Le système paroissial de police et de maintien de l'ordre en effet, sévèrement critiqué par la commission d'enquête de 1828, avait subi de plein fouet le vent de la réforme. Ainsi, ces autorités locales avaient non seulement perdu le contrôle de leur propre police, mais devaient en plus payer des taxes de police supérieures à ce qu'elles avaient jamais pu imaginer. Ce problème du coût cristallisa toutes les oppositions. Selon le professeur Radzinowicz, « aucune des paroisses n'alla jusqu'à refuser de payer sa contribution, mais elles harcelèrent véritablement le Receveur par d'incessantes demandes de délais »<sup>147</sup>. De nombreuses pétitions furent présentées au Parlement, et une série de

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 299.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Voir Palmer, *op. cit.* p. 299. Voir aussi Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, pp. 163.

<sup>146</sup> Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, p. 167.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 168.

manifestations de protestation furent organisées, « abondamment rapportées par la Presse »<sup>148</sup>, commente Radzinowicz.

Insensiblement, les plaintes au sujet du coût de la nouvelle police se mêlèrent à celle concernant le contrôle exclusif exercé sur la nouvelle force par les *Commissioners* et le Ministère de l'Intérieur. La paroisse de Marylebone, « prenant la tête des protestations, affirma que la nomination, la révocation et le paiement de la police étaient du ressort des autorités locales des paroisses. Il fut suggéré que les paroisses soient autorisées à nommer l'un de leurs résidents en tant qu'inspecteur ou contrôleur, ou alternativement qu'un bureau central **composé de représentants de toutes les paroisses**<sup>149</sup> soit mis sur pied pour contrôler toute la police métropolitaine »<sup>150</sup>. Bien que de telles tentatives de résurrection de l'ordre ancien fussent finalement demeurées vaines, néanmoins l'autorité centrale dut en tirer la leçon sur le plan financier. Si le gouvernement avait espéré créer une nouvelle force sur le dos des autorités locales, il s'était trompé. Palmer note qu'à la fin de 1832, « le gouvernement réalisa que les contribuables locaux ne pouvaient ou ne voulaient pas payer la totalité des dépenses de la police »<sup>151</sup>. Les ministres commençaient à comprendre, ce qui ne manquait finalement pas de logique, qu'une force contrôlée par le gouvernement devait être aussi au moins en partie financée par lui. C'était d'ailleurs la solution qui avait été adoptée pour la police irlandaise. Ainsi, finalement, par une loi de 1833, le « prêt » originel du Trésor aux autorités locales pour le financement de la *Metropolitan Police* fut rapidement converti en financement permanent, et la contribution des paroisses réduite<sup>152</sup>. La contribution gouvernementale au financement de la police n'a depuis cessé d'augmenter, et le gouvernement finance aujourd'hui la totalité du budget de la police métropolitaine.

## B) Le cas de la *City of London*.

Prudemment, en pensant sans doute au destin des propositions de William Pitt, qui avait tenté de faire de la *City of London* une division de police londonienne, Peel avait exclu cette dernière de la juridiction de la nouvelle police, conformément d'ailleurs aux recommandations de la commission parlementaire de 1828. Cette commission s'était montrée extrêmement confiante en prédisant que « les jalousies mesquines au sujet des limites de juridiction ne pourront pas empêcher une concertation et une coopération cordiales entre les autorités de la Cité de Londres et ceux qui pourraient être chargés du maintien de l'ordre dans

---

<sup>148</sup> *Ibidem*.

<sup>149</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>150</sup> Radzinowicz, *op. cit.* p. 169.

<sup>151</sup> Palmer, *op. cit.* p. 308.

<sup>152</sup> Pour plus de détails à ce sujet, voir Radzinowicz, *op. cit.* pp. 169-171. Voir aussi Palmer, *op. cit.* pp. 307-308.

un district contigu »<sup>153</sup>. Selon le professeur Radzinowicz, « cette confiance n'était pas fondée sur l'expérience, et elle fut rapidement démentie »<sup>154</sup>. La conscience des « droits et libertés traditionnels » de la Cité était ainsi encore suffisamment puissante pour permettre « l'établissement d'une véritable anomalie, sur le fondement de laquelle il est admis qu'un tout petit district, dont la population n'excède pas 58 000 ou 60 000 habitants, puisse être arbitrairement gouverné par sa propre police, ou par un quelconque système distinct de celui par lequel l'ordre et la sécurité de tout le district alentour sont assurés »<sup>155</sup>. D'après Radzinowicz, l'attitude non-coopérative des autorités de police de la *City* fit que celle-ci devint un refuge commode pour les mendiants, les prostituées et les criminels poursuivis par la *Metropolitan Police*, et aussi à certains moments une forteresse hors de laquelle les foules « faisaient des sorties pour attaquer les policiers »<sup>156</sup>. De plus, même si les autorités de la *City* avaient montré un grand désir de coopération avec la force métropolitaine, par action ou par échange d'informations, leur seule multiplicité aurait rendu cette coopération impossible. Radzinowicz cite « la police de jour, sous le contrôle des conseillers municipaux ; les veilleurs de nuit, nommés par les conseillers municipaux et le Conseil commun pour chacune des 26 circonscriptions du guet ; les bedeaux et les gardiens de rues, nommés de la même manière ; enfin les 400 à 500 *constables* locaux dépendants des juges de paix, généralement des remplaçants payés par des citoyens qui auraient dû eux-mêmes servir dans ces fonctions »<sup>157</sup>.

La *City of London* demeura malgré tout indépendante de la *Metropolitan Police* et du Gouvernement (elle l'est toujours) ; en 1839, elle reçut sa propre force de 500 hommes, dirigée par un *Commissioner* nommé par le Conseil municipal.

## II. La fronde de la « magistrature de police » et la coexistence non pacifique (1829-1839).

Sur le plan de l'autorité, et particulièrement de l'autorité de maintien de l'ordre, la création de la *Metropolitan Police* menaçait très fortement la congrégation des magistrats dits « salariés », qui opéraient à partir des bureaux de police. Nous avons vu plus haut que les magistrats salariés créés en 1792 s'étaient révélés incapables d'affirmer leur autorité sur les forces de l'ordre<sup>158</sup>.

<sup>153</sup> « Report from the Select Committee on the state of the Police of the Metropolis » (533), 1828, *Parliamentary Papers* (1828), vol. 6, part. 1, p. 32.

<sup>154</sup> Radzinowicz, *op. cit.* p. 172.

<sup>155</sup> *City of London Police*, HC (28 mai 1839), *Parliamentary Debates* (1839), 3<sup>e</sup> série, vol. 47, col. 1059, p. 1065.

<sup>156</sup> Radzinowicz, *op. cit.* p. 172.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>158</sup> Ce problème fut particulièrement mis en lumière par le désastre qui se produisit lors des émeutes qui eurent lieu pour les funérailles de la Reine Caroline ; au cours de celles-ci il se produisit un conflit d'autorité entre le *Chief Magistrate*, Sir Robert Baker, et le Capitaine Richard Montagu Oakes, du régiment des *Life Guards*. A la suite de cette dispute, ce dernier, agissant de sa propre initiative, ordonna finalement de tirer sur la foule, ce

Comme nous l'avons déjà remarqué, les magistrats constituaient une institution professionnelle hybride, mi-judiciaire mi-administrative, qui ne disposait pas de forces réelles d'application de ses décisions. De plus, leur juridiction d'intervention demeurait limitée géographiquement et ne s'étendait pas à l'ensemble de la capitale, en dehors des magistrats de *Bow Street*. Par contraste, les nouveaux *Commissioners* nommés en application de la loi de 1829 furent imposés dès le départ comme des autorités professionnelles purement administratives, qui de plus disposaient d'une force indépendante qui atteignit rapidement le chiffre de plus de 3000 hommes.

Le problème des magistrats métropolitains n'était pas, comme pour les autorités de paroisse, celui de la suppression de leur compétence, ni même de celle des petits moyens dont ils avaient disposé jusqu'alors. Suivant encore en cela les recommandations de la commission parlementaire de 1828, Peel n'avait en effet pas touché aux prérogatives des magistrats salariés des bureaux de police. La commission avait montré, à propos des rapports de la future police avec la magistrature de police, le même optimisme qu'à propos de la coopération avec la *City*. Elle voyait les nouveaux dirigeants de la police comme « le centre d'une communication constante et intime avec tous les autres bureaux de police sur tous les sujets concernant la perturbation de l'ordre public et la commission d'infractions graves »<sup>159</sup>. La commission suggérait donc la création d'un chef de Police (*Head of Police*), qui aurait une autorité « générale »<sup>160</sup> sur les diverses autorités dans leurs prérogatives exécutives, (il n'était pas question d'interférer avec les tâches judiciaires), ce qui « remédierait à l'inconvénient que constituait l'action autonome et non coordonnée des différents bureaux de police »<sup>161</sup>.

Les deux lois votées en juin 1829<sup>162</sup> non seulement confirmèrent les fonctions exécutives des magistrats des bureaux de police, mais omirent de donner aux chefs de la *Metropolitan Police* une quelconque autorité « générale ». La seule concession législative à la prédominance de la force londonienne était la suggestion de regroupement des patrouilles de *Bow Street* sous l'autorité de la nouvelle organisation, une fois formée. Ce pouvoir fut utilisé au départ seulement pour les patrouilles à pied des bureaux de police, qui furent invitées à rejoindre la *Metropolitan Police*. Les bureaux de police furent autorisés à conserver leurs

---

qui entraîna la mort de deux hommes et de nombreux blessés, notamment dans les rangs des *Guards*. L'autorité du gouvernement se trouva bien sûr parfaitement bafouée dans cette affaire, et il faut y voir la cause directe de la révocation de Sir Robert Baker en 1821, et de la démission de Sidmouth en 1822.

<sup>159</sup> Radzinowicz, *op. cit.* p. 173.

<sup>160</sup> *A general superintending authority.*

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> Il s'agit d'une part de la loi sur la création de la *Metropolitan Police: An Act for improving the Police, in and near the Metropolis*, 10 George IV, c.44 (1829); mais aussi d'une loi réformant celle votée en 1792 sur la magistrature du Middlesex : *An Act for the more effectual administration of Justice in the Office of a Justice of the Peace in the several Police offices, established in the Metropolis, and for the more effectual prevention of depredations on the river near the Metropolis*, 10 George IV, c. 45 (1829).

patrouilles montées, jusqu'en 1836. Quant aux petites troupes de *constables* en civil (les *Runners*) attachées depuis 1792 à chaque bureau de police, elles survécurent sous l'autorité des magistrats salariés jusqu'en 1839.

Les magistrats salariés et la nouvelle police opéraient donc sur le même territoire, mais de façon autonome, et inégale. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les *Commissioners* de la nouvelle police avaient été chargés de responsabilités spéciales en matière de maintien de l'ordre public. Selon Vogler, « l'intention de Peel était clairement que ses nouveaux protégés assument en fin de compte, tous les pouvoirs non-judiciaires des salariés, mais le changement de ministre en 1830 laissa Rowan et Mayne temporairement exposés à une contre-attaque des magistrats »<sup>163</sup>. Les années qui suivirent immédiatement la création de la *Metropolitan Police* allaient en conséquence se caractériser par une coexistence pour le moins non pacifique entre les anciennes et les nouvelles autorités. En dehors même de toute rivalité ou mauvaise volonté, l'absence de différenciation dans leurs compétences devait inévitablement engendrer des frictions, à la fois entre les différents types de *constables* et entre les *Commissioners* et les magistrats.

Sir Frederic Roe, magistrat salarié et *Chief Magistrate* à *Bow Street* entre 1832 et 1839, organisa les magistrats professionnels en « un formidable groupe de pression »<sup>164</sup>, qui conduisit ce que Richard Vogler appelle une « guérilla »<sup>165</sup>, aux fins de renverser la situation d'exclusion de la chaîne de commandement de la nouvelle police dans laquelle se trouvaient les magistrats salariés. Aussi, dans le témoignage qu'il donna devant la commission parlementaire nommée en 1834 pour enquêter sur le développement de la *Met*<sup>166</sup>, Sir Frederic Roe proposait-il que les *Commissioners* soient privés de toute responsabilité en ce qui concernait la police métropolitaine, en dehors de « la répartition, les uniformes, le logement, et l'organisation »<sup>167</sup>. Il proposait en fait que la direction et le contrôle opérationnels soient opérés directement par les magistrats, sur une force répartie dans les différents bureaux de police existants<sup>168</sup>.

Les rivalités se firent jour particulièrement en matière de maintien de l'ordre public, et en particulier sur la question cruciale du contrôle des forces de l'ordre sur le terrain. Peel avait octroyé aux *Commissioners* des responsabilités qui usurpaient clairement les pouvoirs des magistrats de police, et « refusait cependant obstinément de régler clairement la question en édictant qu'en

---

<sup>163</sup> Richard Vogler, *op. cit.*, p. 24.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> « Report from the Select Committee on the Police of the Metropolis », *Parliamentary Papers*, 1834 (600), vol. 16 (minutes of evidence).

<sup>167</sup> Sir Frederic Roe, in « Report from the Select Committee on the Police of the Metropolis », *Parliamentary Papers*, 1834 (600), vol. 16 (minutes), § 1464.

<sup>168</sup> *Ibidem*, voir § 1546.

cas d'émeute les magistrats devaient se mettre sous les ordres des *Commissioners* ou que les *Commissioners* devaient se conformer aux ordres des magistrats »<sup>169</sup>. Dans un témoignage devant la même commission parlementaire de 1834, le *Commissioner* Mayne se plaignit que les magistrats étaient si gonflés de la conscience de leurs propres fonctions de maintien de l'ordre qu'ils ignoraient les responsabilités spéciales dont on avait chargé les *Commissioners* pour le maintien de l'ordre sur tout le territoire de la métropole<sup>170</sup>.

Ces rivalités entre la magistrature salariée et les nouveaux *Commissioners* de police se manifestèrent presque immédiatement sur le terrain. Les magistrats tentèrent ainsi d'exercer leur autorité sur les nouveaux policiers, ce qui se révéla en pratique extrêmement difficile. En novembre 1831 par exemple, Roe avait reçu l'ordre de Lord Melbourne (alors Ministre de l'Intérieur) de se rendre en compagnie d'un autre magistrat sur les lieux d'un désordre potentiel, à White Conduit House. Il trouva sur place environ 600 à 700 policiers de la *Metropolitan Police*, « sous le commandement d'un *Superintendent* qui refusa de communiquer aux magistrats les détails de ses plans »<sup>171</sup>. Il apparut, selon le témoignage de Roe, « réservé à l'idée de nous obéir ; finalement, il lui fut demandé : vous considérez-vous comme sous l'autorité des magistrats ? L'homme hésita quelque peu, et puis il dit "oui", mais un "oui" à contrecœur (...). M. Laing et moi-même pouvions bien avoir le pouvoir de décision, quand les hommes ne savaient pas qu'ils devaient se tourner vers nous pour les diriger ; dans de telles circonstances, je pense que les *constables* devraient avoir l'obligation d'assister les magistrats... »<sup>172</sup>. La réponse de Mayne fut une pétition au Ministre de l'Intérieur avec la demande que les magistrats de police soient cantonnés dans leurs tâches judiciaires<sup>173</sup>.

D'après Richard Vogler, « la dernière tentative d'un magistrat de police d'exercer une autorité directe sur les forces de répression sur les lieux d'un désordre fut celle de Monsieur Bennet du bureau de police de Queen Square en mars 1832 »<sup>174</sup>. Bennet avait apparemment tenté à cette occasion de donner des ordres aux policiers, mais il fut immédiatement contredit par les *Commissioners* qui étaient également présents. D'après Reith<sup>175</sup>, les magistrats salariés perdirent définitivement toute autorité en matière de contrôle opérationnel des forces de police en 1837, à la suite d'une chamaillerie « indécente » à propos du contrôle des

---

<sup>169</sup> Sir Charles Reith, *A new study of police history*, Oliver & Boyd, Edinburgh, 1956, p. 144.

<sup>170</sup> Voir sur ce sujet le « Report from the Select Committee on the Police of the Metropolis », *Parliamentary Papers*, 1834 (600), vol. 16 (minutes of evidence), *op. cit.*

<sup>171</sup> Vogler, *op. cit.* p. 25.

<sup>172</sup> « Report from the Select Committee on the Police of the Metropolis », *Parliamentary Papers*, 1834 (600), vol. 16 (minutes of evidence), *op. cit.*, § 1459.

<sup>173</sup> Voir à ce sujet Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, p. 174. Voir aussi Reith, *A new study of police history*, *op. cit.* pp. 99-101.

<sup>174</sup> Vogler, *op. cit.* p. 26.

<sup>175</sup> Reith, *op. cit.* pp. 191-194.

forces lors des funérailles de Guillaume IV. Pendant la période des grandes manifestations chartistes, les magistrats de police furent apparemment consignés dans les bureaux de police<sup>176</sup>. Vogler fait remarquer avec justesse qu'il faudrait encore presque un demi-siècle pour que la magistrature locale soit « retirée des rues de la même façon »<sup>177</sup>.

En contrepartie de leur déclin en tant qu'autorités exécutives, les magistrats obtinrent un accroissement important de leur juridiction judiciaire<sup>178</sup>. Les rivalités furent donc finalement résolues, en ce qui concerne le maintien de l'ordre public, au profit de la Police, notamment grâce à sa croissante supériorité technique en ce domaine, en particulier au moyen de sa chaîne unifiée de commandement. Comme le dit Vogler en effet, « la nouvelle circonscription de police, à la différence de celles des magistrats salariés, avait été construite sans référence au système paroissial originel »<sup>179</sup>. Ceci permettait aux divisions et aux secteurs d'exister indépendamment des solidarités et des rapports de force locaux. La nouvelle Police ne répondait ainsi, contrairement à la magistrature salariée qui était encore soumise à l'influence des autorités locales, qu'à la stimulation du Centre.

L'éviction totale des magistrats salariés du contrôle du maintien de l'ordre public est particulièrement bien illustrée par le déroulement du *policing* des émeutes de Hyde Park en 1855<sup>180</sup>, lors desquelles les magistrats salariés n'intervinrent que pour soutenir les décisions de la *Metropolitan Police*; « ils n'avaient plus aucun moyen d'envisager un quelconque défi aux politiques opérationnelles de cette dernière »<sup>181</sup>. Cette « policiarisation » du contrôle opérationnel du maintien de l'ordre fut confirmée lors des émeutes de Trafalgar Square en 1887<sup>182</sup>.

---

<sup>176</sup> Voir L. Keller, *Public Order in Victorian London: the interaction between the Metropolitan Police, the Government, the urban crowd, and the Law*, Thèse de doctorat non publiée, Université de Cambridge, 1976. Voir aussi Richard Vogler, *op. cit.* p. 26.

<sup>177</sup> Vogler, *op. cit.* p. 26.

<sup>178</sup> Voir pour une analyse détaillée, Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, pp. 195-207. Voir aussi Vogler, *op. cit.* : pp. 26-28.

<sup>179</sup> *Ibidem.*

<sup>180</sup> Voir pour une analyse des *Hyde Park Riots* de 1855 : Vogler, *op. cit.* pp. 39-43.

<sup>181</sup> Vogler, *op. cit.* p. 28.

<sup>182</sup> Voir, pour un compte-rendu de ces émeutes, *ibidem*, chapitre 5 (pp. 60-69).

**Section III :**

**Les manifestations de la conception centraliste  
en dehors de la métropole londonienne.**

Après la création et le développement de la *Metropolitan Police*, on note une extension temporaire de l'autorité gouvernementale centrale dans le maintien de l'ordre dans trois villes de province, avec la création de trois polices gouvernementales à Birmingham, Manchester et Bolton en 1839. Il est significatif que ces développements centralistes se soient produits durant la période des troubles chartistes. Ils soulignent le caractère hautement réactif de l'action gouvernementale en la matière, mais montrent aussi, et surtout, que les réformes ou tentatives de réforme dans le domaine policier dans la période de formation du système de police britannique furent essentiellement liées aux nécessités du maintien de l'ordre public.

Comme inspirateurs, on retrouve pendant cette période des hommes de terrain, comme Robert Peel, qui, après une éclipse gouvernementale, revint au pouvoir en tant que Premier Ministre de 1841 à 1846.

La force intellectuelle de la conception centraliste s'exprime d'autre part dans les constructions théoriques et les propositions du philosophe politique Edwin Chadwick, disciple de Bentham. Chadwick fut le rédacteur du *Constabulary Report* de 1839 en vue de la création d'une police nationale, mais il se trouva aussi derrière diverses tentatives de réforme, jusqu'à la loi de 1856 sur les polices de comté. Le *Constabulary Report* constitue en quelque sorte la quintessence de la doctrine centraliste-bureaucratique de l'organisation policière et du maintien de l'ordre public, dont descendent en droite ligne les positions défendues par le Docteur Goodhart dans le rapport de la Commission Willink de 1962. Le Docteur Goodhart s'est rendu à jamais célèbre auprès des spécialistes de la police britannique en publiant un memorandum « dissident » de celui de cette commission<sup>183</sup>.

Nous allons évoquer ces manifestations symboliques de la conception centraliste, respectivement en tant que systématisations théoriques et réalisations concrètes. Les premières dépassent de loin les secondes.

## **Sous-section I : La systématisation théorique de la conception centraliste.**

### **§ 1 : Le *Constabulary Report* de 1839.**

La Commission sur la police de comté, nommée par le Gouvernement en 1836 au moment des *Poor Law Riots*, rendit son rapport en mars 1839, alors que le Chartisme commençait à prendre de la force. La commission « partageait deux caractéristiques avec la commission sur la police de Londres : ses conclusions

---

<sup>183</sup> *Royal Commission on the Police*, Cmnd 1728, HMSO, London 1962.

étaient réglées d'avance, et son objectif était de préparer l'esprit public à de substantielles réformes dans le domaine de la police »<sup>184</sup>. Des trois membres de la commission, l'un était un « obscur député Whig »<sup>185</sup>, l'autre, Charles Rowan, était le *Commissioner* de la Police de Londres, le troisième, enfin, et le plus important, était Edwin Chadwick. Celui-ci était, selon Palmer, « idéologiquement dévoué depuis une dizaine d'années à la cause du modèle de police métropolitain »<sup>186</sup>. Le *Constabulary Report*, que présenta la commission, était essentiellement l'œuvre de Chadwick. Le rapport<sup>187</sup> développait un argument central, selon lequel les criminels, par peur du nouveau et efficace système de police dans la capitale et dans les villes « incorporées », s'étaient réfugiés dans les zones rurales<sup>188</sup> ; la solution la plus évidente était la création de polices rurales aussi efficaces que les polices urbaines. Le rapport, qui se concentrait en matière d'analyse des « menaces », sur ce problème de la criminalité ordinaire, mentionnait aussi sur le plan du maintien de l'ordre « l'état défectueux de la protection contre les émeutes dans les districts ruraux »<sup>189</sup>, et louait « les avantages de la Police sur l'Armée dans la suppression des émeutes »<sup>190</sup>.

Selon l'expression de Palmer, les recommandations du *Constabulary Report* « firent l'effet d'une bombe »<sup>191</sup>. Le rapport proposait en effet de créer dans les comtés rien moins qu'une police nationale de 8000 hommes en uniforme, nommés et contrôlés par les *Commissioners* de la *Metropolitan Police* et le ministre de l'Intérieur. Les trois-quarts du coût devaient être assumés par des taxes de comté, le dernier quart par le Trésor public. Les seuls pouvoirs conservés par les magistrats locaux étaient la possibilité de demander l'autorisation de création d'une force de police dans leur circonscription, ainsi que de donner leur avis sur la révocation des hommes. En dehors de ces minimes concessions, Chadwick proposait « une gendarmerie sans armes et de style anglais »<sup>192</sup>. Le modèle irlandais était en effet expressément rejeté par le rapport, comme « trop militaire et répressif »<sup>193</sup>.

De façon extrêmement intéressante, Chadwick avait aussi des suggestions spécifiques en matière de maintien de l'ordre public, c'est-à-dire de contrôle des

---

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 421.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 422.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Nous nous fondons essentiellement pour cette analyse sur celles de Palmer. Voir pp. 420-423.

<sup>188</sup> Jenifer Hart a depuis démenti cette analyse. Voir Jenifer Hart, « Reform of the Borough Police », *English Historical Review*, 70 (1955), pp. 426-427.

<sup>189</sup> Voir « State of protection of manufacturing industry », in *Parliamentary Papers* (169), § 66-98, pp. 68-88, cité par Palmer, *op. cit.* p. 422.

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 422.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

émeutes. Sa faveur allait à la création d'une force du style des *Peelers*<sup>194</sup> : il proposait une force mobile de 300 à 400 hommes, à déployer en cas de désordres. Ce type de force spécialisée, qui préfigure l'idée de la « troisième force » débattue dans les années 1960-1970<sup>195</sup>, n'aura jamais l'occasion de se développer en Grande-Bretagne.

Les recommandations révolutionnaires du *Constabulary Report* de 1839 étaient, d'après Palmer, « sérieusement en désaccord avec l'opinion des magistrats locaux à travers le pays »<sup>196</sup>. Ceux-ci reçurent en effet un questionnaire qui leur était envoyé par les *Commissioners*<sup>197</sup>. Palmer rapporte à ce sujet que, sur les 400 magistrats qui répondirent au questionnaire, la moitié était opposée à tout changement, et seulement un quart était en faveur de l'établissement d'une police rurale. Toujours selon Palmer, en 1839, « après la publication du *Constabulary Report*, les magistrats du Shropshire, avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, firent circuler parmi les juges de paix des autres comtés - en leur demandant leur opinion -, une proposition<sup>198</sup> pour la création d'une police nommée et contrôlée par les magistrats de comté. 17 des 52 comtés ne répondirent même pas. Parmi les 35 qui répondirent, 25 étaient d'accord avec l'idée, mais uniquement si la police restait sous contrôle exclusif du comté ; dix comtés étaient absolument contre tout type de police »<sup>199</sup>. On peut penser en réalité, comme le dit Radzinowicz, que les juges étaient globalement satisfaits « des choses telles qu'elles étaient »<sup>200</sup>.

Palmer conclut de ces faits que « les idées de Chadwick sur la police étaient à peu près aussi populaires auprès des *roastbeefs* anglais que celles de Colquhoun une génération plus tôt »<sup>201</sup>. La seule influence que les propositions du *Constabulary Report* eurent sur les développements concrets de la police locale est une influence négative. En effet, après des mois d'angoisse produite par la publication du rapport, la teneur de la loi de 1839<sup>202</sup> présentée par le ministre de l'Intérieur Lord Russell fut un grand soulagement. Celui-ci ainsi que les autres membres du gouvernement whig comprirent rapidement le danger politique qu'il y aurait eu à tenter de mettre en application la vision personnelle de Chadwick. Le *Bill* présenté

---

<sup>194</sup> Cf. la *Peace Preservation Force* irlandaise, force d'intervention de maintien de l'ordre public. Voir *supra* notre chapitre sur le cas de l'Irlande.

<sup>195</sup> Voir sur ce sujet *infra*, deuxième partie, titre II, chapitre I.

<sup>196</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 422.

<sup>197</sup> « Questionnaire from Commissioners to Magistrates », in « First Report from the Commissioners appointed to inquire as to the best means of establishing an efficient Constabulary Force in the Counties of England and Wales », *Parliamentary Papers* 1839 (169), vol. 19, pp. 195-196.

<sup>198</sup> « Circular from Lord John Russell to the Chairmen of Quarter Session. Resolutions of Justices relative to the establishment of a Constabulary Force », *Parliamentary Papers* 1839 (259), vol. 48, pp. 517-522.

<sup>199</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 423.

<sup>200</sup> Leon Radzinowicz, *op. cit.* T. 4, p. 260.

<sup>201</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 423.

<sup>202</sup> *Rural Constabulary Act*, 1839.

par Russell au Parlement, malgré les accusations qui furent portés contre lui par le jeune Disraeli - celui-ci qualifia le terme de *Constabulary* de « jargon gallomaniaque »<sup>203</sup> -, n'avait plus rien à voir avec les plans du francophile Chadwick.

## § 2 : Le rapport de la Commission Royale sur la Police (Commission Willink) de 1962.

On pourrait s'étonner de nous voir traiter dans cette partie historique de conceptions développées dans la période contemporaine, mais il nous a paru intéressant de mettre en lumière la permanence idéologique de la conception centraliste, d'autant plus que celle-ci n'a pas dominé dans la pratique.

L'importance de la *Royal Commission* de 1962 est immense. Elle constitue en effet historiquement la seule tentative de réflexion sur le statut constitutionnel de la police et sur sa place à l'intérieur du système politique britannique, depuis la *Royal Commission* sur la police de 1839. Le rapport de la Commission de 1962 est à l'origine de la loi sur la Police de 1964, qui régit encore en grande partie les rapports de pouvoir entre la police et les autorités politiques britanniques.

La grande question qui se posait à l'époque aux rapporteurs était la question de la centralisation de la police, présentée par certains comme un moyen d'en rationaliser l'organisation et d'obtenir une meilleure efficacité. Les membres de la commission s'étaient penchés très soigneusement sur cette question, et avaient trouvé à la centralisation un grand nombre d'avantages. On peut lire en effet dans le rapport final : « il reste dans l'esprit d'un certain nombre d'entre nous une nette impression qu'une force contrôlée directement par le centre pourrait être un instrument plus efficace (...) que le grand nombre actuel de forces de police possédant chacune un degré d'autonomie plus important que ce que nous pensons nécessaire (...). Ce qui fut une longue tradition d'association entre la police et les juges locaux ne constitue aujourd'hui rien de plus qu'une survivance historique sans signification pratique. Ceci a été suivi par une association relativement nouvelle entre la police et le gouvernement local. Mais ce fait, à notre avis, ne devrait pas être considéré comme sacro-saint s'il devait empêcher le développement d'un service de police adapté aux nécessités du XX<sup>e</sup> siècle. Il est indéniable qu'il existe d'excellentes raisons pour centraliser le contrôle sur la police de ce pays. Une telle démarche pourrait bien en effet permettre à la police de remplir plus efficacement sa fonction, et du même coup, la placerait sous contrôle parlementaire »<sup>204</sup>.

De plus, la Commission, comme d'ailleurs celle de 1839, écarta de façon péremptoire la théorie anglaise classique selon laquelle une police nationale serait la voie ouverte à un État policier. Selon les rapporteurs, « la liberté britannique

---

<sup>203</sup> *Hansard*, 50, col. 117 (8 août 1839).

<sup>204</sup> *Royal Commission on the Police, Cmnd 1728, Final Report*, § 139.

n'est pas fondée, et ne l'a jamais été, sur la dispersion du pouvoir de police. Elle n'a jamais été conditionnée par une quelconque forme d'organisation policière. Elle est fondée sur la suprématie parlementaire et l'État de Droit (...). Placer la police sous le contrôle d'un gouvernement bien intentionné ne pourra jamais être un acte constitutionnellement critiquable, ni politiquement dangereux ; et si un gouvernement aux mauvaises dispositions arrivait au pouvoir, il prendrait sans aucun doute le contrôle de la police, quelle que soit la façon dont celle-ci soit organisée. Si l'on doit donner des raisons de persévérer dans un système de polices locales, elles doivent être cherchées ailleurs »<sup>205</sup>.

Ces raisons étaient les suivantes : en premier lieu, le développement du partenariat central-local avait « une valeur pratique immense »<sup>206</sup>, et surtout s'adaptait parfaitement au tempérament britannique, permettant l'éducation d'une opinion publique mature, et le développement de l'esprit civique. Mieux, le système tel qu'il était organisé actuellement « n'avait pas échoué (...). Les avantages de l'administration locale par des non-professionnels<sup>207</sup> familiarisés avec les caractéristiques et les besoins des communautés dans lesquelles ils vivent sont importants (...). La tendance vers l'augmentation de l'autorité des services centraux continue, et il y a de l'espace pour un rééquilibrage des responsabilités en matière de police sans violenter l'idée de partenariat entre le gouvernement central et le gouvernement local »<sup>208</sup>. La Commission estimait que l'amélioration proposée par ceux qui étaient partisans d'une nationalisation « pouvait être réalisée sans perturber la base locale sur laquelle l'actuel système de police est fondé »<sup>209</sup>. Elle se prononçait contre tout « changement abrupt et radical, qui pourrait ne pas être compris »<sup>210</sup>.

Un seul membre de la Commission, le Docteur Goodhart, se distingua des conclusions finales du groupe, et affirma sa différence dans un « *memorandum de dissidence* » (*memorandum of dissent*). Il y soutenait un projet en faveur de la création d'une police centralisée, la *Royal English and Welsh Police*. Dans ce *memorandum*, au demeurant fort remarqué lors de la publication du rapport<sup>211</sup>, le Docteur Goodhart développait une argumentation systématique en faveur de la « nationalisation » de la police anglo-galloise. Il tentait ainsi de démontrer d'une part, en faisant des comparaisons internationales et historiques, que le véritable danger pour la démocratie ne venait pas d'une police centralisée forte, mais de polices locales faibles.

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, § 147.

<sup>206</sup> *Ibidem*, § 142.

<sup>207</sup> Notre traduction de *layman*.

<sup>208</sup> Royal Commission on the Police, Cmnd 1728, *Final Report*, § 142.

<sup>209</sup> *Ibidem*, § 148.

<sup>210</sup> *Ibidem*, § 150.

<sup>211</sup> Voir TA Critchley, *A history of Police in England and Wales*, *op. cit.* pp. 291-292.

Il contestait d'autre part la lecture faite par ses collègues de l'histoire de la Police anglaise, essentiellement à propos de cinq traits historiques que la Commission avait identifié comme caractéristiques du développement policier anglais, qui étaient censés avoir survécu et faire sa spécificité moderne.

La première de ces caractéristiques était **le caractère fondamentalement local de l'office de constable**, qui, selon la Commission, expliquait l'existence d'une multiplicité de forces. Le Docteur Goodhart insista lui sur la distinction à faire entre une force locale, qui existait sous n'importe quel système d'organisation, et une force contrôlée par les autorités politiques locales, le système contre lequel il élevait des objections.

La deuxième caractéristique était **l'origine de common law de l'office et des pouvoirs du constable**, de laquelle avaient émergé, selon la majorité de la Commission, le concept moderne de l'indépendance de la Police, ainsi que l'idée que la Police était une force non distinguable du corps des citoyens, ne possédant pas plus de pouvoirs que la majorité d'entre eux. Goodhart rejetait fermement ces deux interprétations. Selon lui, la doctrine de l'indépendance du *constable* était fondée sur l'émergence d'une rivalité entre la Couronne et les autorités politiques locales ; et que les jugements de la Commission ne pouvaient de toute façon s'appliquer au cas de la *Metropolitan Police*.

La troisième caractéristique relevée par la Commission était **la subordination historique des constables aux magistrats**. Ils soutenaient que les *constables* avaient progressivement assumé l'autorité et les pouvoirs précédemment exercés par une magistrature dont l'autorité était tombée en désuétude. La question était de savoir **qui** devait reprendre le contrôle des forces de police ? La Commission était d'avis de maintenir la division des pouvoirs de contrôle en un « partenariat » entre le ministre de l'Intérieur, l'autorité de police locale (conseillers locaux élus et magistrats) et le chef de la Police locale. Le Docteur Goodhart, qui ne contestait ni la réalité du rôle historique de la magistrature, ni le caractère crucial de la question posée, y répondait différemment. Rejoignant Bentham, Colquhoun, Chadwick et Peel, il proposait une hiérarchie de contrôle remontant directement au ministre de l'Intérieur.

En dernier lieu, la Commission observait que si les caractères précédents remontaient à l'époque pré-Tudor, deux autres, qui avaient donné à la police son caractère moderne, provenaient de la législation du XIX<sup>e</sup> siècle : il s'agissait tout d'abord du **regroupement des constables en forces de police**, et ensuite de **leur sujétion à un certain degré de contrôle démocratique**. Là encore, Goodhart était d'accord, mais divergeait quant à l'appréciation de ces faits en tant que changements décisifs. Pour lui, le seul évènement historique de quelque importance était la création de la *Metropolitan Police* en 1829 sous le contrôle du ministre de l'Intérieur, et si l'on devait retirer une quelconque leçon de l'histoire de la Police, c'était précisément l'opposition féroce qui avait tendance à se manifester à chaque essai de renforcement de son efficacité.

Le docteur Goodhart concluait ainsi qu'il ne ressentait pas le besoin de s'excuser de « recommander l'adoption d'une force de police régionalement administrée et sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur, même s'il avait été suggéré qu'un tel système serait inconstitutionnel et non-anglais. En effet, le policier est un officier de la Couronne ; il fait respecter un Droit national ; et ses droits, pouvoirs et obligations, quand ils ne procèdent pas de la Loi, viennent de la *common law* nationale. Ainsi que l'a dit Sir Ivor Jennings, **ce n'est que par un accident de l'Histoire que le contrôle de la police s'est retrouvé entre les mains des autorités locales. Il est clair que la prévention du désordre est le devoir fondamental de - si je peux utiliser ce mot - l'État. En vertu des principes de l'administration publique, la Police devrait être sous le contrôle du gouvernement central.** De plus, il existe déjà un contrôle central pour les salaires, les conditions de service, la discipline. Les policiers de rangs inférieurs à celui de superintendant se sont eux-mêmes organisés en une Fédération de polices sur une base nationale et non en syndicats locaux. C'est pourquoi le fait de proposer de pousser cette logique jusqu'au bout pour des raisons d'efficacité et de gouvernement rationnel n'a rien de révolutionnaire. Nous avons besoin d'une force de police unique, la Police Royale Anglaise et Galloise. Celle-ci devrait rassembler toutes les forces de police publiques en dehors de celle de la Cité de Londres »<sup>212</sup>.

La systématisation par Goodhart de la conception centraliste n'avait, on s'en doute, aucune chance d'aboutir. L'examen du débat et de ses composantes, ainsi que celle de la portée pratique des analyses de la Commission permet de relever deux phénomènes fondamentaux et caractéristiques de « l'environnement » du système de maintien de l'ordre britannique :

- **la forte structuration politico-idéologique** du débat sur la police et le maintien de l'ordre public, d'une part : depuis des générations, depuis les « origines », nous l'avons vu, ce débat est ordonné autour de la question du contrôle politique de la force. Or, la puissance de la culture politico-historique anglaise a figé dans ce domaine la problématique autour d'idées simples, que nous avons évoquées un peu plus haut, et qui sont en premier lieu l'assimilation du contrôle central au gouvernement autoritaire d'une part, et au modèle « continental » d'autre part ; en second lieu et en conséquence, la stigmatisation de ce système comme « non anglais », argument rédhibitoire.

La question n'a jamais été véritablement réglée sur le plan constitutionnel. La réforme de 1964 ne fait pas exception à la règle, et elle est en ce sens, avec le rapport ambigu de 1962, typique d'un système politique écartelé entre la conscience de la nécessité de « rationalisation », et la puissance de

---

<sup>212</sup> Royal Commission on the Police, Cmnd 1728, *Final Report*, « Memorandum of dissent ». Cité par le *Chief Constable* Roger Birch, in « The way we are », *Police Review*, 25 november 1988, p. 2446.

conviction de la tradition politique<sup>213</sup>. La réaction du gouvernement de l'époque est ainsi caractéristique du rituel parlementaire historique en matière de réforme de la police. Quelques semaines après la publication du rapport, lors d'une conférence donnée à une assemblée de *Chief Constables*, le Ministre de l'Intérieur, M. Butler, annonça que le gouvernement n'avait aucune intention de proposer une loi de nationalisation de la Police, et il crut bon de préciser qu'il ne partageait pas l'opinion de la Commission à propos d'une force nationale : « je suis tout à fait convaincu, disait-il, qu'il serait dangereux qu'un seul homme ou un seul gouvernement soit à la tête de la totalité de la Police de ce pays. Notre constitution est fondée sur les poids et les contrepoids. Ceci a préservé notre liberté à travers les générations »<sup>214</sup>.

- **La tendance à l'inertie organisationnelle.**

Cette forte structuration idéologique est en effet renforcée par un trait du comportement politique britannique particulièrement important que nous avons déjà relevé dans ce domaine. Ainsi, si les raisons invoquées plus haut par la Commission pour la justification de son choix du maintien du système peuvent être *a priori* interprétées comme la résultante d'un comportement essentiellement pragmatique (ce qui est l'interprétation de TA Critchley<sup>215</sup>), elles peuvent aussi révéler, à notre sens, la manifestation de la tendance britannique à l'inertie organisationnelle. Nous reviendrons dans la partie suivante sur le contenu des recommandations de la Commission et sur celui de la loi sur la Police de 1964, mais le maintien d'un système d'autorité tripartite (Ministère de l'Intérieur, Autorité de police locale, et Chef de la police) doublé de la distinction autorité de gestion/autorité opérationnelle constitue une façon d'entériner légalement une évolution concrète du système, ainsi que le maintien de ses fondements profonds. Ce phénomène nous paraît bien relever de l'inertie organisationnelle, qui se caractérise dans notre acception par le fait que le système évolue tout en gardant les mêmes formes d'organisation.

## **Sous-section II : L'établissement temporaire de polices centralisées dans le Nord de l'Angleterre.**

En 1838-1839, la ville de Birmingham constituait en quelque sorte le quartier-général de province du mouvement chartiste. Nous avons déjà évoqué dans le

---

<sup>213</sup> On peut évoquer dans le même ordre d'idées l'éternelle question de la « réforme » ou encore de la « modernisation » de la Chambre des Lords.

<sup>214</sup> Cité par TA Critchley, *op. cit.*, p. 292.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

chapitre précédent les conditions de l'effondrement de l'autorité dans certaines grandes villes de province à ce moment-là, et particulièrement à Birmingham. Nous savons également que la solution la plus expéditive et la plus utilisée (souvent la seule possible) par les autorités locales était l'appel à la troupe, ou, depuis sa création, l'appel à la *Metropolitan Police* qui disposait de forces importantes, et qui de plus commençait à développer une certaine « expertise » dans le contrôle des foules. Clive Emsley estime à ce sujet que « la *Metropolitan Police*, dans les dix premières années de son existence, était devenue une sorte de force nationale anti-émeute. On avait ainsi envoyé des détachements dans toutes les directions pour supprimer les émeutes causées par la *New Poor Law*, mais aussi pour maintenir l'ordre lors des élections parlementaires »<sup>216</sup>. L'une de ces émeutes, du nom de *Bull Rings Riots*, qui tourna à l'affrontement violent à Birmingham entre la foule chartiste, la *Metropolitan Police*, et finalement la troupe, est considérée comme la cause directe du dépôt devant le Parlement du projet de loi sur la création d'une police locale pour Birmingham, en application de la Loi sur les Corporations municipales de 1835, que nous avons déjà analysée. A la suite de controverses et d'oppositions entre les différentes autorités locales de Birmingham dans ce domaine, Peel, alors leader du Parti Tory à la Chambre des Communes, intervint et persuada Lord John Russell, alors Ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Whig, d'envisager plutôt la création d'une police gouvernementale sur le modèle londonien. Le compte-rendu des discussions et attitudes parlementaires à cette occasion est fort intéressant, car il permet d'une part de mesurer à nouveau les fondements et les dimensions de l'opposition à la police en Angleterre, mais aussi parce qu'il met en présence les conceptions qui s'affrontent. On s'aperçoit ainsi encore que celles-ci s'enracinent au plus profond de la conscience politique des parlementaires, mais aussi qu'elles reflètent deux grandes conceptions de l'ordre politique. On sent plus que jamais chez Peel pointer l'inspiration « sécularisatrice » (les spécificités locales étant pratiquement analysées dans un sens religieux, synonyme d'irrationnel et d'intolérance) ; celle-ci affronte un Radicalisme qui rejette paradoxalement le traitement égalitaire des différentes communautés du Royaume-Uni (puisqu'il refuse de façon véhémement la seule idée que les Anglais puissent recevoir le même traitement que les Irlandais) sur le fondement de la nécessité de la préservation des « libertés anglo-saxonnes »...

Peel soutenait que Birmingham était doublement paralysée : il y avait d'abord « les discours inflammatoires (...) des associations politiques, les réunions et manifestations et de larges démonstrations de force »<sup>217</sup>, mais aussi le problème du blocage de l'autorité à cause des oppositions irréductibles entre les anciennes et les nouvelles autorités locales. A ceux qui lui objectèrent qu'il n'était pas possible pour le gouvernement d'interférer avec les pouvoirs locaux, Peel « cita

---

<sup>216</sup> Clive Emsley, *Policing and its context*, op. cit. p. 69.

<sup>217</sup> *Hansard*, (49), 29 juillet 1839, col. 703.

crânement<sup>218</sup> le précédent Dublinois, un bourg qui possédait une charte et où cependant la création d'une police gouvernementale avait engendré une **satisfaction unanime** »<sup>219</sup>.

L'une des manifestations les plus remarquables de ce furieux affrontement parlementaire fut l'intervention de Daniel O'Connell, « le roi des Catholiques irlandais », pour la défense de la police de Dublin. Celui-ci, bien que votant finalement avec les Radicaux, affirma qu'il savait qu'en Irlande, « et particulièrement à Dublin, le système avait bien marché. A Dublin, la police avait cessé d'être l'objet des controverses politiques depuis que le Commandant Miller avait mis fin à la sélection partisane de ce corps. En toute hypothèse, il ne pouvait exister une meilleure police que celle qui existait en Irlande, et il était sûr que la police deviendrait finalement populaire en Angleterre »<sup>220</sup>. Une telle prise de position de la part de Daniel O'Connell ne pouvait bien sûr qu'alimenter la controverse.

La proposition de remplacer le premier projet de loi par un projet de police d'État provoqua une levée de boucliers contre l'introduction de ce « système français de police »<sup>221</sup>. S'adressant au *Speaker*, qui était un Whig libéral, Peel répliqua froidement qu'« il se demandait comment l'*Honorable Member* pouvait réconcilier son attitude présente avec celle qu'il avait adoptée lorsqu'il avait voté en faveur de la mise sous contrôle du gouvernement de Dublin de la police irlandaise. L'*Honorable Gentleman* disait aujourd'hui que les institutions devaient être comparables dans les deux pays, et pourtant il avait permis que le contrôle des 8000 policiers irlandais soit retiré aux autorités locales, et placé entre les mains du gouvernement. Si ce système était un système barbare, et si les institutions irlandaises devaient être comme les institutions anglaises, pourquoi l'*Honorable Gentleman* n'avait-il pas fait entendre son opinion quand le problème de la police irlandaise était discuté par la Chambre ? »<sup>222</sup>. D'après Palmer, « la brillante argumentation de Peel (...) bloqua tout autre protestation »<sup>223</sup>. Le *Bill* passa les première et seconde lectures avec une large majorité (dans une chambre cependant fort clairsemée). L'historien F C Mather note les arguments, qui nous sont maintenant familiers, que l'opposition manifesta lors de la discussion en commission, le 9 août 1839 : tout d'abord, que le système de la Gendarmerie n'avait rien d'anglais ; de plus, le mot de « police » ne faisait pas partie du vocabulaire anglais, qui ne connaissait que les « officiers de paix » et les *constables*<sup>224</sup>. Enfin, le Conseil Municipal de Birmingham soumit une pétition contre

---

<sup>218</sup> *Ibidem*, col. 938-941.

<sup>219</sup> Palmer, *op. cit.* p. 418.

<sup>220</sup> *Hansard*, (49), 29 juillet 1839, col. 960.

<sup>221</sup> *Ibidem*, col. 1195 (Buller).

<sup>222</sup> *Ibidem*, col. 1196 (Peel).

<sup>223</sup> Palmer, *op. cit.* p. 419.

<sup>224</sup> Mather, *Public order in the age of the Chartists*, *op. cit.* p. 121.

le *Bill*, qu'elle jugeait « insultant et despotique, (...) indigne d'eux-mêmes, en tant qu'hommes et en tant qu'Anglais. (...) Il s'agissait de la première étape de l'introduction de la gens d'armes (*sic*) française »<sup>225</sup>.

Malgré ces grands discours, le *Bill* passa le 13 août la troisième lecture aux Communes. La proposition de faire nommer le nouveau *Police Commissioner* par les autorités de bourgs fut repoussée, et le 19 la loi fut votée par les Lords, avec le soutien de Melbourne et de Wellington.

Dans la foulée, le gouvernement confronté à des menaces chartistes similaires ainsi qu'au même type de problèmes dans la formation de polices locales, procéda identiquement pour deux autres grandes villes particulièrement agitées et sans polices, Manchester et Bolton. Le *Manchester Police Act* fut voté le même jour que celui de Birmingham, et le *Bolton Police Act* le lendemain.

Un certain nombre de points méritent d'être soulignés quant à ces développements : de même qu'ils s'étaient unis dix ans plus tôt afin de créer une police dans la capitale, le gouvernement Whig et les Tories joignirent leurs forces en 1839 en réaction aux émeutes chartistes et au conservatisme local. Il faut noter cependant que toutes ces mesures furent prises en grande hâte, et passèrent avec de larges majorités dans des chambres quasi-vides. D'après Palmer, « ce qui est peut-être le plus significatif est que le sujet du crime ne fut à aucun moment abordé. Le scénario parlementaire fut pratiquement identique à celui qui s'était déroulé en Irlande un demi-siècle plus tôt »<sup>226</sup>. On peut dire ainsi, comme lui, que « dans un sens strictement constitutionnel, les lois anglaises sur la police avaient traité les habitants de Bolton, Birmingham et Manchester, les troisième et quatrième villes du royaume, de la même façon que les rebelles irlandais. Trois ans plus tôt, le gouvernement de Londres, en imposant le contrôle central sur la police de Dublin et la *Constabulary* irlandaise, s'était interposée entre les factions catholiques et protestantes. A Birmingham, Manchester, et Bolton en 1839, le Gouvernement interposa son autorité entre les manifestants chartistes, des conseils de bourgs visiblement inefficaces, et des vieilles autorités locales obstructionnistes (...). Cinq mois plus tôt, une commission gouvernementale avait, fait sans précédent, recommandé le remplacement dans les comtés anglais des vieux *constables* de paroisses par une *Constabulary* nombreuse, efficace, et uniforme, contrôlée uniquement par le gouvernement de Londres »<sup>227</sup>.

Palmer décrit les performances de ces deux forces (la police de Bolton est rapidement amalgamée avec celle de Manchester), comme un « succès mitigé », à la fois sur le plan de la lutte contre le crime et celui du maintien de l'ordre public. Comme cela avait été le cas pour l'Irlande et à Londres, les *Commissioners* choisis furent d'anciens officiers de l'Armée. Selon Palmer, « si l'on considère l'énorme

---

<sup>225</sup> HO 40/50, lettre du 2 août 1839 ; citée par TA Critchley, *op. cit.* p. 84.

<sup>226</sup> Palmer, *op. cit.* p. 420.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

hostilité initiale manifestée vis-à-vis de la nouvelle force par les autorités de bourgs, les contribuables, et les Chartistes, les résultats furent remarquables »<sup>228</sup>. Le destin de ces « polices d'État » fut cependant très court. Votées pour deux ans, elles furent finalement prolongées jusqu'en 1842, et furent alors placées sous l'autorité des *Watch Committees* en application de la loi sur les Corporations Municipales de 1835.

---

<sup>228</sup> Palmer, *op. cit.* p. 438. Pour les détails, voir *ibidem*. Voir aussi Mather, *op. cit.* Voir également Critchley, *op. cit.* p. 87-88.



**Conclusion de la première partie.**



Le *pattern* contemporain de la structure d'autorité en matière de maintien de l'ordre public est aujourd'hui l'héritier de ces deux tendances complexes, localiste et centraliste.

Le dévoilement de ces « racines » du système britannique de maintien de l'ordre public, même s'il est loin d'être exhaustif d'une réalité très complexe et qui s'est développée sur plusieurs siècles, nous a permis d'aller au-delà d'un certain nombre d'idées préconçues qui dominent la perception que l'on a généralement de ce système. Il y a en effet des idées dominantes (certains utiliseraient le mot de « mythes ») associées au maintien de l'ordre britannique. On peut en citer les principales :

- en premier lieu l'idée que le maintien de l'ordre public est en Grande-Bretagne une affaire de **Police** (par opposition à l'Armée ou à la Gendarmerie française) ;
- sur cette première idée se greffe une image tenace, celle des *Bobbies*, qui favorise (ou qui est le résultat de) l'identification de la Police britannique à la *Metropolitan Police*, conformément à l'idée fausse que le modèle métropolitain s'est peu à peu étendu à la province.
- en troisième lieu, et résultant également d'un processus similaire : l'identification de la Police du Royaume-Uni à la Police anglaise (ou anglo-galloise), et en conséquence l'application à la totalité du système britannique des seules problématiques anglaises.

L'étude des racines du système d'autorités nous a permis de contester plusieurs de ces mythes, et de faire au contraire apparaître l'importance de phénomènes ou d'institutions considérées en général comme négligeables ou passées bien souvent sous silence par les analystes du système politique britannique en général et du système de police en particulier.

Ainsi, on doit noter le poids important du « centre », ou des centres, en particulier sur le plan décisionnel. Cependant, il est très clair que la « centralisation » du système de maintien de l'ordre n'est absolument pas le résultat, comme beaucoup l'ont affirmé et beaucoup le croient encore, de l'extension forcée du modèle de la *Metropolitan Police* aux localités britanniques.

D'une part en effet, **le système décisionnel en matière de maintien de l'ordre public est bien plus ancien que la création de la *Metropolitan Police***. Le système actuel des polices locales et notamment le poids fondamental du *Chief Constable* en tant qu'autorité opérationnelle suprême, est l'héritier direct du système des juges de paix, et n'a rien à voir avec une quelconque importation du modèle métropolitain **en matière d'autorités de décision**, et spécialement dans le domaine du maintien de l'ordre public.

La *Metropolitan Police* demeure seule dans son cas ; même si elle a incontestablement, et comme nous l'avons noté, constitué un « modèle », sur le plan organisationnel et professionnel, **nulle part n'a été reproduite sa structure**

**d'autorité** et ses liens fondamentaux avec le Ministre britannique de l'Intérieur, qui demeure à ce jour l'autorité de police de cette formidable organisation qui n'est en rien comparable aux autres « forces de police » du Royaume-Uni.

Le poids que pèse la *Metropolitan Police*, élevée au rang de « modèle britannique », spécialement en raison de l'intérêt que lui ont porté les historiens, en a fait un quasi obstacle épistémologique : l'énorme réalité que constitue cette institution, aussi bien sur le plan historique que contemporain, a ainsi longtemps masqué (et masque encore à certains égards) trois réalités fondamentales du maintien de l'ordre britannique :

- en premier lieu, la persistance d'un système de maintien de l'ordre très différencié localement et fondé sur la coopération magistrature / armée.
- en second lieu, le développement d'une structure d'autorité « centrale », et non spécifiquement policière, au travers du maintien de l'ordre, surtout en matière de « politiques », mais aussi en matière de décision opérationnelle. En effet, le *Home Office* **est toujours intervenu en matière opérationnelle**, que cela soit sous la forme de recommandations, de conseils, de questions, voire d'instructions, auprès des juges de paix, puis des chefs des polices. Les ministres (Ministre de la Guerre ou Ministre de l'Intérieur) sont également toujours intervenus eux-mêmes, sauf exception, en matière de contrôle de l'armée. Or, l'Armée est une réalité omniprésente du maintien de l'ordre public britannique. De plus, le développement des structures de gestion et de professionnalisation de la police est largement le fait du *Home Office* et de ses services. Le phénomène de centralisation des affaires et de l'organisation de la police et du maintien de l'ordre public en Grande-Bretagne résulte ainsi pour l'essentiel du développement de l'institution du *Home Office* et de ses homologues irlandais et écossais (surtout irlandais). L'isolement de la politique de maintien de l'ordre permet d'identifier un développement précoce et tout à fait spécifique du Ministère de l'Intérieur et de ses structures.
- en troisième lieu, l'importance du champ irlandais à travers les liens avec l'Irlande puis l'Irlande du Nord en ce qui concerne le système de maintien de l'ordre public, à la fois sur le plan des structures d'autorités (l'importance notamment des structures centrales), et sur le plan du système de forces.

**DEUXIÈME PARTIE :**

**LES AUTORITÉS  
DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC  
AUJOURD'HUI.**

**Essai de sociologie politique.**



Comme nous l'avons vérifié au cours de notre étude socio-historique, il est difficile de procéder à la délimitation de périodes précises dans l'histoire du Royaume-Uni, pour l'analyse de cette réalité très complexe que constituent les structures de décision en matière de maintien de l'ordre public. Ceci est notamment lié à la coexistence des différents espaces politiques qui constituent le Royaume-Uni.

C'est ainsi en particulier un important problème que de délimiter les contours du présent, c'est-à-dire de marquer son commencement. Ce problème existe dans toute analyse d'une réalité en mouvement ; il est encore plus accusé si l'on doit tenir compte, comme dans le Royaume-Uni, de plusieurs espaces politiques fortement diversifiés qui n'en font en même temps qu'un. D'un autre côté, la prise en compte de ces différents niveaux peut aider à prendre du recul par rapport à certains événements ou phénomènes qui pourraient sinon apparaître comme uniques, détachés d'un contexte plus vaste, et ainsi par exemple faussement interprétés comme nouveaux, ou spécifiques.

Le repérage des caractéristiques du présent dans lequel évolue le système de maintien de l'ordre public, et en particulier ses structures de décision, nécessite ainsi d'intégrer dans une réflexion globale, comme nous l'avons fait pour l'étude socio-historique du Royaume-Uni, les différents espaces politiques, et ainsi ne faire ni plus ni moins que de tenir compte et de rendre compte d'une réalité profondément imbriquée<sup>1</sup>.

Après avoir tenté dans un premier temps de caractériser, pour ce qui concerne le système de maintien de l'ordre public, cette période contemporaine (Titre premier), nous essaierons d'y replacer l'analyse des Autorités responsables du maintien de l'ordre public (Titre II) dans leurs rapports avec la configuration du système politique, poursuivant ainsi notre démarche fondamentale. Nous verrons qu'à cet égard les racines du présent sont solidement plantées.

---

<sup>1</sup> Cette démarche n'est ni habituelle, ni populaire chez les Britanniques.



## **TITRE PREMIER :**

**La problématique contemporaine  
du système d'Autorités.**

Deux phénomènes fondamentaux permettent à notre sens, dans le domaine qui nous intéresse, de marquer à peu près une période contemporaine d'étude des problèmes du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni, période qui pourrait commencer à la fin des années 1960.

- Le premier phénomène est celui de l'intensification et de l'évolution des menaces à l'ordre public et désordres publics, et spécialement de la confrontation violente et ouverte entre les structures publiques et gouvernementales et d'importants mouvements politiques et sociaux. Ce phénomène est observable surtout à partir de la fin des années 1960.
- Le second phénomène est celui de la mise sur agenda politique<sup>2</sup> de la question de la restructuration du système de maintien de l'ordre public, et notamment du système d'autorités. Plus précisément, on peut dire que la structure de ce système de maintien de l'ordre public constitue, à partir de la fin des années 1960 en Irlande du Nord et de la fin des années 1970 dans le reste du Royaume-Uni, un véritable **enjeu politique**, un objet de controverses et de stratégies complexes de la part de différents agents du système politique, stratégies contradictoires et sans cesse renouvelées.

Nous allons donc tenter de caractériser la période contemporaine du point de vue du maintien de l'ordre public à travers la mise en lumière de ces deux phénomènes (chapitre premier), avant de procéder à une présentation des traits généraux du système d'autorités dans cette période (chapitre second).

---

<sup>2</sup> Voir plus loin dans ce chapitre (section II, § 2) notre utilisation de ce concept.

## **Chapitre premier :**

### **Essai de caractérisation de la période contemporaine.**

L'idée selon laquelle la fin des années 1960 marquerait en matière de désordre public un tournant fondamental n'est pas originale, autant d'ailleurs d'un point de vue britannique qu'europpéen, et aussi occidental<sup>3</sup> : Paul Brennan fait ainsi à juste titre remarquer que « les années 1960, et particulièrement 1968, furent une époque agitée dans différentes parties du monde : les révoltes des jeunes et des étudiants, de Prague à Paris, et de New York à la Californie, étaient autant de puissantes incitations à agir. Le mouvement pour les droits civiques aux États-Unis constitua aussi un modèle pour les minorités dans de nombreuses parties du globe. Alors qu'un grand nombre de mouvements étudiants ressuscitaient et popularisaient le Marxisme, flirtant avec la révolution et saisissant toutes occasions de créer des situations de rupture et de confrontation, le mouvement pour les droits civiques se concentrait sur le problème de la justice et de l'égalité des droits. En d'autres termes, alors que les premiers visaient la destruction de la société, le second recherchait l'intégration et l'assimilation, et ce fut le mouvement américain qui constitua la source de l'inspiration de l'Association Nord-Irlandaise pour les Droits Civiques (*Northern Ireland Civil Rights Association* (NICRA)) »<sup>4</sup>.

Cette dernière analyse de la réalité politique des mouvements des années 1960, qui constitue une certaine partie de la réalité globale, ne doit bien sûr pas faire oublier le phénomène de la violence elle-même, qui a accompagné l'émergence de ces mouvements politiques, même si elle n'était pas forcément le fait de ces mouvements eux-mêmes. En ce sens, les années 1960, aux États-Unis ou en Europe, peuvent être analysées comme les cadres d'émergence ou de réémergence de la violence collective comme problème de maintien de l'ordre public, quels que soient par ailleurs les fondements politiques de celle-ci.

Notre idée va cependant plus loin : il nous semble en effet que cette « période contemporaine » marque une rupture avec la période précédente (celle qui a immédiatement suivi la fin de la seconde guerre mondiale), en ce sens que la violence publique collective, le « désordre public », s'y est développé tout d'abord (et à nouveau ?) comme un moyen privilégié d'expression des demandes sociales, le moyen d'émergence des « problèmes sociaux », ainsi que leur révélateur, mais aussi, et surtout à partir des années 1980, comme un « problème social » en soi, dans la mesure où l'on n'arrive pas vraiment à identifier, en dehors du phénomène lui-même et de ses manifestations, les racines de cette violence<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sur ce sujet, voir le numéro spécial de la revue britannique *Political Quarterly*, « La contestation » (40 (4), octobre-décembre 1969, pp. 354-484), consacré à l'explication et aux manifestations de ce phénomène. On peut consulter particulièrement : A Kæstlet, « Rebellion in a vacuum », J Jupp, « The discontent of youth », G.K. Lewis, « Protest among the immigrants », J Page, « A protest at urban environment », H Cavanna, « Protest in France », et E Gellner, « Myth, ideology and revolution ». Voir aussi l'analyse par Richard Clutterbuck de ce phénomène en Grande-Bretagne dans un ouvrage connu, *Britain in agony*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.

<sup>4</sup> Paul Brennan *The Conflict in Northern Ireland*, Longman France, Paris, 1991, p. 38.

<sup>5</sup> Dont l'une des manifestations les plus surveillées aujourd'hui est la « violence urbaine », que d'aucuns décrivent comme une « violence anarchique, sans leaders ni stratégie, menée par de petits groupes de quatre ou cinq

Or, l'idée de souligner un phénomène d'intensification de la violence publique peut paraître s'opposer à une thèse qui a interpellé les chercheurs, tout d'abord aux États-Unis et en Grande-Bretagne, puis plus récemment en France, et qui est celle du « processus de civilisation », élaborée par le philosophe Norbert Elias<sup>6</sup>.

Nous allons en conséquence dans un premier temps nous attacher à examiner cette théorie - que l'on doit replacer dans le cadre de la problématique développementaliste de l'analyse politique - appliquée à l'étude et à l'explication des phénomènes contemporains de désordre public en général, et à celle des phénomènes britanniques en particulier.

---

individus — et non par de véritables bandes — (et qui) n'est pas l'œuvre de militants d'une cause quelconque, fût-elle extrémiste. (...) Cette violence est celle, ordinaire et effrayante, des fils perdus de la génération du rap, des fast-foods et de la « dope ». Des jeunes sans repères, que parents ou grands-parents n'arrivent plus à maîtriser, encore moins à comprendre » (Philippe Broussard, « L'hymne du macadam », *Le Monde*, 13 avril 1993, p. 8).

<sup>6</sup> Norbert Elias, *Le processus de civilisation, tome I : la dynamique de l'Occident*, Calmann Lévy, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1975 (Presses Pocket, collection Agora) (1<sup>ère</sup> éd. Norbert Elias 1939).



**Section préliminaire :**

**Examen de la problématique développementaliste  
de l'analyse de la violence publique.**

## Sous-section I : « Processus de civilisation » et violence publique.

Une grande partie des chercheurs qui s'intéressent au problème du désordre et de la violence publics s'interrogent aujourd'hui sur les thèses de Norbert Elias, et examinent l'idée que la situation actuelle de l'Occident dans ces domaines constituerait une étape dans un « processus de civilisation » qui caractériserait l'Occident depuis le Moyen-Âge, et se manifesterait par un phénomène de « forclusion générale du recours à la violence »<sup>7</sup>, notamment dans le domaine politique.

Résumant la thèse de Norbert Elias, Philippe Braud pose la question suivante : « Peut-on affirmer qu'il existerait, dans la longue durée, une tendance lourde à la réduction de la violence politique au sein des sociétés européennes occidentales ? Une référence essentielle sur ce terrain aura été la thèse développée par Norbert Elias dans *La dynamique de l'Occident...* Pour lui, l'Europe occidentale a été travaillée depuis sept siècles par des processus de rationalisation et de psychologisation qui tendent à substituer à la violence physique, dans les rapports sociaux, une auto-contrainte dont les effets politiques, ultérieurement soulignés par lui, se traduiraient en particulier par un recours multiforme à des modalités de violence symbolique dans les luttes pour le pouvoir. L'examen attentif des comportements des différents agents sociaux permet-il de confirmer aujourd'hui cette hypothèse ? Les manifestations actuelles de violence peuvent-elles être interprétées comme les reliquats d'un autre âge, des bouffées volcaniques éphémères voire, dans certains cas, comme une simple mise en scène favorisée par les logiques de la société médiatique ? »<sup>8</sup>.

Après avoir posé que « la réponse, recherchée dans l'appréciation des pratiques concrètes adoptées aussi bien du côté étatique que contestataire, semble positive dans nombre de cas de figures », Philippe Braud nuance en remarquant que « pour l'avenir, se dessinent trois sujets de préoccupations : le premier concerne l'évolution prévisible des tensions urbaines et ce que l'on appelle le "malaise des banlieues". Le modèle américain est-il importable ? Sans doute, la capacité intégratrice (et assimilationniste) des sociétés européennes ne doit-elle pas être sous-estimée ; néanmoins beaucoup dépend du maintien à haut niveau de leurs performances économiques et, ce qui peut sembler contradictoire, de leur aptitude à maîtriser la "violence" des logiques purement productivistes sur lesquelles s'est précisément fondée leur actuelle prospérité. Le second qui touche très inégalement les pays européens, est le problème de l'éventuelle résurgence

---

<sup>7</sup> Philippe Braud, *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, op. cit. p. 42.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 11

d'un anti-sémitisme virulent (...). Le troisième, de nature tout à fait différente, touche au point de savoir dans quelle mesure le chancre mafieux qui ronge l'État italien est susceptible de faire école, sous des formes bien entendu très différentes, dans d'autres pays de la Communauté européenne ».

La discussion des thèses de Norbert Elias apparaît aussi dans les travaux d'un certain nombre de chercheurs du Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne. On peut citer à cet égard la thèse de M<sup>elle</sup> Isabelle Sommier, dont le thème annoncé est celui du « déclin de la violence dans les mouvements sociaux depuis 1960 », déclin que l'on observerait en Europe occidentale, mais que M<sup>elle</sup> Sommier se propose de mesurer à travers l'étude de l'évolution dans ce domaine de la France et de l'Italie. Son hypothèse fondamentale est bien celle de « la tendance à la baisse de la violence politique dans le cadre du processus de civilisation »<sup>9</sup>. M<sup>elle</sup> Sommier concluait en effet les débats « sur l'idée d'une pacification des sociétés démocratiques. En leur sein, la résolution des conflits s'accomplit de plus en plus par la parole et non plus le combat »<sup>10</sup>.

La référence à cette problématique apparaît aussi dans l'ouvrage de Sophie Body-Gendrot, *Ville et Violence*<sup>11</sup> ; d'après l'auteur, « les raisons objectives de la diminution de la violence en France comme au Royaume-Uni ont été exposées par Norbert Elias : elles tiennent à l'affermissement de l'État, à l'existence d'une police professionnelle qui en est l'émanation, à la plausibilité d'emploi de la coercition et à la généralisation des processus de "régulation des manifestations pulsionnelles et émotionnelles selon un schéma différencié tenant compte de la situation sociale" (N Elias, p. 198). Le processus de contrôle étatique sur la société délivre celle-ci du devoir de se protéger et de se faire justice elle-même. L'histoire de la violence est donc liée à celle de l'État moderne »<sup>12</sup>. Cependant d'après cet auteur, ce raisonnement n'est pas applicable aux États-Unis, qui seraient donc l'exemple de l'« exception », et les violences actuelles en Europe (Sophie Body-Gendrot s'interroge notamment sur les explosions dans les *inner-cities* britanniques et leurs équivalents français, les « banlieues ») seraient les

---

<sup>9</sup> Intervention au colloque *Maintien de l'ordre et conflits sociaux*, Département de Science Politique de la Sorbonne, Paris, 27 septembre 1991.

<sup>10</sup> Selon le compte-rendu de cette intervention par M<sup>elle</sup> Nathalie Duclos dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, nov. 91-janv. 92, p. 278.

Sur ce sujet on peut citer un certain nombre de contributions à la table ronde intitulée : « La violence dans les démocraties occidentales », dans le cadre du IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 23-26 septembre 1992. Et en particulier : Philippe Braud, « La violence politique : repères et problèmes » ; Patrick Bruneteaux, « Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient une expertise » ; Patrice Canivez, « Violence et discussion dans les démocraties modernes » ; Yves Deloye et Olivier Ihl, « Espace, vote, et violence : l'expérience des bureaux de vote en France » ; Claudine Haroche, « Retenue, violence physique, violence symbolique : la politique dans les mœurs chez Norbert Elias » ; Arnaud Mercier, « Médias et violence durant la guerre du Golfe » ; Hélène Thomas, « De l'anthropophagie chez les civilisés : une nouvelle symbolique de la violence physique dans les sociétés démocratiques contemporaines ».

<sup>11</sup> PUF, Paris, 1993.

<sup>12</sup> Sophie Body-Gendrot, *Ville et Violence*, *op. cit.* p. 8.

manifestations d'une « contagion »<sup>13</sup> en Europe de « l'exemple américain ». Sophie Body-Gendrot estime cependant que « la France comme le Royaume-Uni, aujourd'hui comme par le passé, ne sont pas à l'abri de tels désordres »<sup>14</sup> ; néanmoins, « la segmentation moins accusée des populations (tant en matière de richesses que d'origines ethniques et d'isolement spatial), les transferts opérés par les États en direction des espaces précarisés et la plus forte intégration historique et idéologique de ces sociétés ne les alignent pas à ce jour sur les schémas américains de violence urbaine ».

À la question que posait Philippe Braud : « Peut-on affirmer qu'il existerait, dans la longue durée, une tendance lourde à la réduction de la violence politique au sein des sociétés européennes occidentales ? », Sophie Body-Gendrot répond par la négative : l'étude des structures conflictuelles urbaines dans les trois sociétés considérées (États-Unis, Royaume-Uni, France) la pousse à affirmer que « la violence est (...) un mode d'affirmation politique qui a encore beaucoup d'avenir devant lui et dont on n'a probablement pas épuisé toutes les variantes »<sup>15</sup>, reprenant en ce sens la conclusion de Philippe Braud, qui rappelle que « la violence physique est d'abord un mode d'affirmation politique, qui a encore beaucoup d'avenir sous des formes probablement inédites »<sup>16</sup>.

Cette analyse nous paraît se situer assez clairement dans le cadre global du paradigme développementaliste en sociologie politique (appliqué ici aux sociétés occidentales), dans la mesure où celui-ci « postule que toutes les sociétés changent selon un processus continu et endogène, obéissant à une loi de transformation uniforme et universelle, les conduisant selon des étapes connues vers un état d'achèvement jugé supérieur »<sup>17</sup>.

Le concept de « processus de civilisation » peut s'intégrer en effet aux théories de la sociologie de la « modernisation », laquelle fait entre autres le postulat de la propriété de différenciation des structures et des fonctions sociales<sup>18</sup>. Le processus de civilisation peut être considéré comme particulièrement illustratif de l'application du postulat de différenciation au secteur politique de la société. On retrouve spécialement, dans la thèse du « processus de civilisation », la centralité du phénomène de monopolisation de la violence légitime en tant que moteur de la construction d'une structure politique différenciée, essentielle à la formation du système politique moderne de type occidental.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>14</sup> L'auteur fait ici référence aux émeutes de 1992 à Los Angeles, *op. cit.* p. 244.

<sup>15</sup> *Op. cit.* p. 234.

<sup>16</sup> *Op. cit.* p. 20.

<sup>17</sup> Bertrand Badie, « Formes et transformations des communautés politiques », in Grawitz et Leca (sous la direction de), *Traité de Science Politique*, *op. cit.* p. 600.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 608-609.

La thèse du processus de civilisation a été résumée par Gilles Lipovestky. On lit en effet dans *L'Ère du vide*<sup>19</sup> que « la thèse de Norbert Elias au sujet de l'humanisation des conduites est désormais célèbre : de sociétés où la bellicosité, la violence envers l'autre, se déployaient librement, on est passé à des sociétés où les impulsions agressives se trouvent refoulées, réfrénées parce qu'incompatibles avec la "différenciation" de plus en plus poussée des fonctions sociales d'une part, avec la monopolisation de la contrainte physique de l'État moderne, d'autre part. Lorsque n'existe aucun monopole militaire et policier et que, partant, l'insécurité est constante, la violence individuelle, l'agressivité est une nécessité vitale. En revanche, à mesure que se développe la division des fonctions sociales et que, sous l'action des organes centraux monopolisant la force physique, s'institue une large sécurité quotidienne, l'emploi de la violence individuelle s'avère exceptionnel, n'étant plus "ni nécessaire, ni utile, ni même possible"<sup>20</sup>. À l'impulsivité extrême et débridée des hommes, corrélative des sociétés précédant l'État absolutiste, s'est substituée une régulation des comportements, un "autocontrôle" de l'individu, bref le processus de civilisation accompagnant la pacification du territoire réalisée par l'État moderne »<sup>21</sup>.

Norbert Elias désigne lui-même ce phénomène du nom d'« autocontrainte ». En effet, d'après lui, « la mise en place d'un monopole militaire et policier donne en général lieu à la création d'espaces pacifiés, de champs sociaux à l'intérieur desquels l'emploi de la violence ne saurait être que l'exception. Les contraintes qui agissent sur l'homme à l'intérieur de ces espaces sont d'une nature tout à fait différente (...). D'une manière générale, on peut affirmer que les modifications du comportement de l'économie émotionnelle qui accompagnent la transformation des interrelations sociales impriment à l'évolution une direction bien déterminée : les sociétés au sein desquelles la violence n'est pas monopolisée sont toujours des sociétés où la division des fonctions est peu développée, où les chaînes d'action qui lient leurs membres les uns aux autres sont courtes.

Inversement, les sociétés dotées de monopoles de la contrainte physique plus consolidés - monopoles incarnés d'abord par les grandes cours princières ou royales - sont des sociétés où la division des fonctions est développée, où les chaînes d'action sont longues, les interdépendances fonctionnelles des différents individus marquées. Dans de telles sociétés, l'individu est à peu près à l'abri d'une attaque subite, d'une atteinte brutale à son intégrité physique ; mais il est aussi forcé de refouler ses propres passions, ses pulsions agressives qui le poussent à faire violence à ses semblables. Les autres formes de contrainte qui prédominent dans les espaces pacifiés modèlent le comportement et les manifestations pulsionnelles des individus dans le même sens. Dans la mesure où s'amplifie le réseau d'interdépendances dans lequel la division des fonctions engage celle des

---

<sup>19</sup> Gilles Lipovestky, *L'Ère du vide, Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, Paris, 1983, pp. 271-2.

<sup>20</sup> Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, op. cit. p. 195.

<sup>21</sup> Gilles Lipovestky, op. cit. pp. 271-272.

individus ; où il s'étend à de nouveaux espaces humains, qui se fondent, par les effets de l'interdépendance, en une unité fonctionnelle ou institutionnelle, l'homme incapable de réprimer ses impulsions et passions spontanées compromet son existence sociale ; l'homme qui sait dominer ses émotions bénéficie au contraire d'avantages sociaux évidents, et chacun est amené à réfléchir, avant d'agir, aux conséquences de ses actes. Le refoulement des impulsions spontanées, la maîtrise des émotions, l'élargissement de son espace mental, c'est-à-dire l'habitude de songer aux causes passées et aux conséquences futures de ses actes, voilà quelques aspects de la transformation qui suit nécessairement la monopolisation de la violence et l'élargissement du réseau des interdépendances. Il s'agit donc bien d'une transformation du comportement dans le sens de la "civilisation" »<sup>22</sup>.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt de la thèse de Norbert Elias, qui a pu notamment constituer une analyse prémonitoire du développement de l'Europe occidentale des années 1950-1960. L'erreur pourrait être par contre, comme l'exprime assez bien Eric Moonman, de croire à sa suite « qu'au vu du phénomène de la croissance de la connaissance et de la maîtrise de soi »<sup>23</sup> perceptible à cette époque, en réalité depuis la fin de la seconde guerre mondiale, on puisse « présumer l'émergence d'une société civilisée et rationnelle »<sup>24</sup>. C'est ainsi selon lui cette croyance et cet espoir extrêmement enracinés qui rendent d'autant plus difficile l'acceptation du « fait que la violence d'aujourd'hui est plus intense (que dans les années 1950-1960), quelle que soit l'échelle de mesure que l'on utilise »<sup>25</sup>.

Cependant, ce qui nous préoccupe ici est moins la thèse de l'autocontrainte elle-même que **son application au champ politique**, et en conséquence, et par une sorte de glissement du sens, au phénomène que nous avons désigné par l'expression de désordre public.

La référence à Norbert Elias en matière politique intervient en effet à propos de la discussion du seuil d'**acceptabilité** de la violence utilisée à des fins politiques. L'idée est celle d'un processus de « forclusion » de la violence politique, c'est-à-dire une baisse de la **légitimité** de l'utilisation de la violence politique dans nos sociétés ; autrement dit l'effondrement de son statut social.

Cette perspective nous paraît ambiguë, pour deux raisons :

- **Première raison** : on peut d'une part **s'interroger sur la réalité de cette forclusion psychologique**, c'est-à-dire sur le plan pur et simple des

---

<sup>22</sup> Norbert Elias, *op. cit.* pp. 188-189.

<sup>23</sup> Eric Moonman (ed.), *The violent society*, Frank Cass & Co.Ltd, London, 1987, p. 3.

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> *Ibidem.*

perceptions, du « statut » de la violence politique. En effet, même si l'on peut accepter (avec précautions) l'affirmation d'Arnaud Mercier, selon lequel « la guerre du Golfe illustre le statut<sup>26</sup> de la violence dans nos sociétés modernes, marquées par le processus de civilisation, cher à Norbert Elias »<sup>27</sup>, de même que l'idée selon laquelle « l'analyse qui a guidé le comportement des acteurs de cette guerre, et tout spécialement les militaires, est que la violence, les images de douleur et de mort, sont devenues insupportables dans les sociétés occidentales »<sup>28</sup>, *a contrario*, un certain nombre d'éléments caractéristiques des manifestations de la violence contemporaine permettent de mettre en doute la réalité ou le caractère significatif de ce processus de forclusion psychologique. On peut citer par exemple certaines interviews télévisées récentes des casseurs ou *hooligans* des stades français, qui n'ont pas manqué d'insister, à l'instar de leurs confrères anglais, sur l'intérêt pour eux de l'utilisation de la violence *per se*. Ce comportement rappelle celui d'un certain nombre d'émeutiers au cours de ce que l'on appelle maintenant les explosions de *violence urbaine*<sup>29</sup>. Philippe Broussard notait par exemple, après les « manifestations » dans le 18<sup>e</sup> arrondissement de Paris en avril 1993 : « Boulevard de Strasbourg, la circulation n'a pas été interrompue. Aucun policier n'est en vue. Les émeutiers peuvent s'en donner à cœur joie, lancer des poubelles contre la chaussée, ou encore arracher les grilles de protection des arbres pour les jeter contre les vitrines. Ont-ils la "haine", pour reprendre une expression qui leur est chère ? À les voir courir le long du trottoir et dévaliser les devantures, on jurerait que non. Ils sont heureux, simplement heureux. D'être ensemble. De tout détruire. De traiter une mère de famille de " salope " et un vieil homme de " sale race de Français ". Certains sont munis de petits appareils photos, pour les clichés souvenirs. Plus loin, ils demanderont aux copains de poser, à la manière des " rapeurs " américains sur leurs pochettes de disques, casquettes en arrière, bras croisés et regards sombres. L'air méchant, forcément méchant »<sup>30</sup>.

- Un premier exemple montre la difficulté qu'il y aurait à considérer un mouvement général vers une perte de rationalité de l'action d'utilisation de la violence comme **instrument d'obtention de**

---

<sup>26</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>27</sup> Arnaud Mercier, *Medias et violence pendant la guerre du Golfe*, rapport présenté à la Table ronde sur « la violence dans les démocraties occidentales », dans le cadre du IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 23-26 septembre 1992, p. 1.

<sup>28</sup> *Ibidem*. L'auteur ajoute qu'« il faut donc les cacher pour ne pas occasionner dans l'opinion un choc émotionnel propre à contrarier la conduite des objectifs politiques de l'État, passant ici par la guerre ».

<sup>29</sup> Cette expression résulte du constat d'un phénomène global que beaucoup ont longtemps cru limité aux États-Unis (*Urban Violence* ou *Urban Unrest*) mais qui touche l'Europe et en particulier le Royaume-Uni de façon particulièrement sévère depuis une quinzaine d'années.

<sup>30</sup> Philippe Broussard, « L'hymne du macadam », *Le Monde*, *op. cit.* p. 8.

**demandes ou d'affirmation des objectifs**, qu'ils soient individuels ou collectifs : il s'agit du phénomène terroriste, et spécialement du terrorisme nationaliste. Dans le cas du terrorisme nord-irlandais, pour rester dans le cadre britannique, on doit constater que dans la période contemporaine, qui va du début des « troubles » (1969) jusqu'à aujourd'hui, non seulement le déploiement par l'État britannique de son arsenal de « contrainte » le plus sophistiqué n'est pas arrivé à endiguer la violence, mais que celle-ci s'est au contraire à la fois enracinée en Irlande du Nord, et développée en dehors du « territoire » du conflit proprement dit, annexant le territoire anglais comme lieu de l'affrontement entre le pouvoir politique britannique et l'armée républicaine irlandaise, et réussissant ainsi à poser le problème nord-irlandais **en tant que problème politique britannique**. Quant à qualifier les actions de violence de plus en plus nombreuses et de plus en plus spectaculaires de l'Armée Républicaine Irlandaise de manifestations « pulsionnelles », c'est proprement impossible. La violence est ici parfaitement rationnelle, c'est-à-dire organisée, calculée politiquement en fonction de son rapport coût/efficacité. L'exemple de la campagne de bombardement des lieux des institutions et des symboles politiques en Angleterre depuis 1990 est caractéristique : chaque explosion majeure est calculée pour un maximum d'impact et soutenue par une campagne de harcèlement (des transports en commun par exemple<sup>31</sup>) permanente.

Ce phénomène terroriste, et singulièrement le terrorisme nationaliste, est particulièrement révélateur de la difficulté d'application de la problématique d'Elias à la violence politique, car cette problématique repose sur une perception du phénomène de la violence en général comme un phénomène pulsionnel et irrationnel, relevant essentiellement du domaine de l'émotion ; en un mot, comme un archétype du comportement « non civilisé ». Cette analyse « pulsionnelle » et évolutionniste du phénomène social que constitue la violence semble donc à plusieurs égards inadaptée, notamment en matière politique, comme le soulignent d'ailleurs nombre de politologues<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Voir en annexe nos développements sur la Police Britannique des Transports (*British Transport Police*, ou BTP).

<sup>32</sup> Voir par exemple la classification de Philippe Braud, qui mentionne dans « la violence instrumentale » le terrorisme, et l'action syndicale. Il remarque à ce sujet que « les répertoires d'action violente sont suffisamment diversifiés, la société contemporaine suffisamment fragile avec ses mécanismes sophistiqués, pour que le recours à cette ressource politique apparaisse à beaucoup comme une véritable tentation. Il est très possible qu'à l'avenir se multiplient les actions contestataires violentes, à niveau d'ailleurs fréquemment modéré, surtout si devait s'approfondir la crise des institutions classiques de représentation, notamment au niveau européen, où le déficit démocratique est le plus aigu » (*ibidem*, p. 35).

- On peut prendre un deuxième exemple : la guerre du Golfe a bien sûr été analysée de multiples façons, mais si on la considère comme instrument d'une politique, on ne peut pas s'empêcher de faire un certain nombre de comparaisons et de parallèles : si des citoyens perçoivent la logique (qui leur a été lourdement et constamment assénée avant, pendant et après les hostilités) et acceptent la « rationalité » de la « politique » de l'utilisation massive de la violence dans le Golfe<sup>33</sup> par les gouvernements occidentaux (surtout le gouvernement américain, mais avec la caution des gouvernements européens et en particulier celui du Royaume-Uni), comment cela ne justifierait-il pas à leurs yeux et aux yeux de leurs sympathisants non seulement la légitimité mais aussi la rationalité du recours à la violence en vue de certains objectifs politiques internes ? N'y a-t-il pas ainsi un certain illogisme à vouloir convaincre le « public » (anglais ou nord-irlandais) de l'atrocité des méthodes employées par l'Armée Républicaine Irlandaise en Angleterre, tout en affirmant tranquillement et sans arrière-pensées une politique d'écrasement « préventif » d'un adversaire, fût-il Saddam Hussein ? La guerre n'est-elle pas de la politique ? Ce problème politique très réel posé par la guerre du Golfe a ainsi nécessité l'élaboration d'un discours visiblement « intégré » par un grand nombre d'observateurs et de commentateurs de ce phénomène politique, discours prenant la forme d'un retour à la distinction entre les « guerres justes » et le « terrorisme », permettant de justifier ainsi le recours à une violence théoriquement inacceptable de la part des démocraties européennes.

Une grande partie du problème est évidemment de définir ce que l'on entend par violence politique. En tous cas, il nous semble que le choix de la définition suivante de la violence politique : « des actes de désorganisation, destruction, blessures, dont l'objet, le choix des cibles ou des victimes, les circonstances, l'exécution, et/ou les effets acquièrent une signification politique, c'est-à-dire tendent à modifier le comportement d'autrui dans une situation de marchandage qui a des conséquences sur le système social »<sup>34</sup>, ne peut être fait sans constatation de l'échec contemporain de la marginalisation de ce phénomène dans les sociétés démocratiques européennes occidentales.

---

<sup>33</sup> Pascal Bruckner évoque « la disproportion atroce des victimes (300 contre 150 000 ou 200 000) » in *La mélancolie démocratique*, (2<sup>e</sup> édition) Seuil, Paris, 1992, p. V.

<sup>34</sup> H Nieburgh, *Political Violence. The Behavioral Process*, St Martin's Press, New York, 1969, cité par Philippe Braud, *op. cit.* p. 17.

- **Seconde raison** : l'acceptation systématique de l'idée du processus de forclusion du statut de l'utilisation de la violence serait ainsi, à notre avis, susceptible d'entraîner son assimilation à l'idée de la régression réelle de la violence.

Tous ces éléments de réflexion surgissent de façon particulièrement aiguë à l'examen du cas britannique.

## **Sous-section II : Le « processus de civilisation » dans le Royaume-Uni.**

Claude Journès, l'un des meilleurs spécialistes français de l'étude de la Police britannique, s'est récemment posé la question « de savoir si l'évolution de la société britannique depuis le début des années 70 contredit ou non l'hypothèse de Norbert Elias sur l'euphémisation de la violence au cours du procès de civilisation »<sup>35</sup>.

Il donne à cette question une réponse négative : selon lui en effet, « par delà la situation de domaines particuliers comme le sport qui mérite une analyse approfondie et l'évolution apparente de la police vers un modèle paramilitaire étranger au projet de Peel, le constat s'impose d'une régression générale de la violence<sup>36</sup> qu'elle vienne de la société ou des forces de l'ordre »<sup>37</sup>.

Cette analyse pose à notre avis problème à plusieurs niveaux. En effet, le panorama brossé par Claude Journès de ce qu'il appelle la violence sociétale, et dont cet auteur tire sa conclusion sur la réalité d'un processus d'« euphémisation de la violence sociale »<sup>38</sup>, repose essentiellement sur deux arguments.

Le premier argument est celui du décalage entre les « perceptions » de la réalité de l'évolution de la violence et des désordres publics : Claude Journès cite en effet un certain nombre de sondages<sup>39</sup>, dont il tire d'une part l'idée que les perceptions de la montée de la violence ont aujourd'hui régressé : « on est loin

---

<sup>35</sup> Claude Journès, *Pour une étude sociologique de la violence policière en Grande-Bretagne* rapport présenté dans le cadre de la Table ronde sur « La violence politique dans les démocraties occidentales », IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 23-26 septembre 1992.

<sup>36</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>37</sup> Claude Journès, *op. cit.* p. 8.

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> D'une part, « l'idée selon laquelle il est assez probable ou très probable que la police sera incapable d'assurer la sécurité dans les villes au cours des dix années à venir n'a cessé de progresser depuis 1983 date où 53 % des personnes interrogées partageaient cette opinion contre 63 % en 1989 » (*ibidem*, p. 8) ; « dans le même temps, l'idée que le terrorisme deviendrait courant n'a guère augmenté, 57 % contre 56 % en 1983 avec une pointe de 73 % en 1986. Et l'idée d'une probabilité d'émeutes a régressé atteignant 46 % en 1989 après un sommet de 65 % en 1987 et 59 % en 1983 » (*ibidem*). Ces chiffres sont extraits de l'ouvrage collectif *British Social Attitudes - Cumulative Sourcebook, the first six surveys*, Gower, London, 1990.

(...), dit-il, des paniques morales plus impressionnantes mais plus limitées dans le temps comme celle née à partir de 1972 avec le *mugging*, le vol avec agression souvent commis par de jeunes Noirs »<sup>40</sup> ; il laisse entendre d'autre part, et à la suite d'un certain nombre de sociologues britanniques, l'idée que la montée du sentiment d'insécurité en Grande-Bretagne dans les années 1970 et au début des années 1980 aurait été largement le résultat d'une campagne médiatique destinée à engendrer un consensus conservateur sécuritaire « dans un contexte où l'État ne pouvant gérer pacifiquement les luttes sociales comme il l'avait fait après la deuxième guerre mondiale, évoluait dans un sens autoritaire »<sup>41</sup>. Finalement, on tire de ces commentaires une impression un peu paradoxale, car l'auteur, alors qu'il semble accorder d'un côté un crédit important aux perceptions de la baisse de la violence dans les années 1980<sup>42</sup>, s'attache à montrer de l'autre le caractère construit du sentiment d'insécurité.

Le deuxième argument, assez répandu d'ailleurs chez les sociologues britanniques, et notamment parmi les disciples de Norbert Elias, est puisé dans des comparaisons historiques : l'idée consiste à remonter à certaines époques et à y constater la réalité importante de la violence publique, et de relativiser par conséquent, voire même nier, l'intensification de la violence dans la période contemporaine<sup>43</sup>. Claude Journès note ainsi, avec raison, que « si l'on envisage (...) de façon rétrospective, sur une longue période, l'histoire de la société britannique, on constate l'importance passée de la violence jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, aussi bien dans la criminalité et la sévérité de sa répression, dans la nature des distractions que dans les modes d'action collective qui laissent une large part à l'émeute »<sup>44</sup>.

Les fondements du postulat d'euphémisation de la violence en Grande-Bretagne nous apparaissent cependant, au vu des arguments considérés, insuffisants. D'une part en effet l'auteur semble vouloir rejeter ou ignorer les analyses statistiques de montée de la violence ; on pourrait justifier cette

---

<sup>40</sup> Claude Journès, *op. cit.* p. 9.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 8-9. L'auteur note cependant que « certes, davantage de délits ont été commis en 1990 au Royaume-Uni que dans tout autre pays de la Communauté européenne et à la fin mars 1991, le Ministère de l'Intérieur britannique a fait état d'une augmentation de la délinquance enregistrée depuis 1979, date de l'arrivée au pouvoir de Mme Thatcher alors même que les moyens humains et financiers de la police n'ont cessé d'augmenter » (*ibidem*, p. 9) Il remarque cependant que « certains responsables conservateurs estiment que la société britannique n'est pas devenue pour autant plus violente sinon plus « insouciante » car l'immense majorité des infractions (94 %) concerne des atteintes aux biens et non aux personnes et s'explique par l'oubli des précautions élémentaires de sécurité » (*ibidem*).

<sup>43</sup> C'est notamment le cas des sociologues de l'Université de Leicester, qui s'attachent à faire cette démonstration à propos du hooliganisme et de la violence dans le sport (v. *infra* nos développements sur le *Football Disorder*). C'est aussi le thème central de l'ouvrage très commenté et très controversé de Geoffrey Pearson, *Hooligan : A History of Respectable Fears*, Macmillan Education Ltd, Basingstoke and London, 1983.

<sup>44</sup> Claude Journès, *op. cit.*, p. 10.

attitude en ce qui concerne les statistiques de criminalité<sup>45</sup>. Il nous paraît cependant plus contestable de ne faire aucun cas des statistiques policières en ce qui concerne par exemple le phénomène de la croissance importante des « agressions contre la police » dans ces dix dernières années<sup>46</sup>.

Il nous semble d'autre part insuffisant de signaler l'importance des désordres publics au XIX<sup>e</sup> siècle pour conclure à l'euphémisation de la violence aujourd'hui.

On peut également discuter la classification « à part » de la violence dans le football, communément qualifiée de « hooliganisme ». En effet, cette forme de violence particulièrement sévère, se manifestant d'autre part très régulièrement, au point d'être devenue une « catégorie » spécifique de maintien de l'ordre public<sup>47</sup>, est devenue précisément depuis la fin des années 1960 un véritable problème social dans le Royaume-Uni, qui a entraîné une première vague d'études, de rapports et de mesures dans les années 1970, puis une deuxième vague qui a submergé le Royaume-Uni depuis le début des années 1980 ; ce que reconnaît d'ailleurs Claude Journès<sup>48</sup>. Ce qui nous semble démontrer encore plus clairement aujourd'hui le caractère non « spécifique » (au sens où cet auteur utilise ce mot) du hooliganisme, c'est son développement spectaculaire en Europe<sup>49</sup>.

On s'aperçoit en fait que le traitement particulier revendiqué pour le hooliganisme (notamment par l'école sociologique de Leicester, et par un assez grand nombre d'universitaires britanniques<sup>50</sup>) relève d'une attitude vis-à-vis du phénomène qui est une attitude explicative (la recherche des causes), plutôt que

---

<sup>45</sup> On peut contester en effet leur classification, les catégories de violences, etc., et notamment la difficulté de distinguer à l'intérieur de ces statistiques, la spécificité du désordre public. Sur ce sujet extrêmement épineux de la fiabilité des statistiques en matière de criminalité, de violence et de maintien de l'ordre public, on peut voir le n° 4 (février-avril 1991) des *Cahiers de la Sécurité Intérieure* spécialement consacré à ce problème : on peut y consulter notamment l'article de Keith Bottomley, « L'interprétation des statistiques officielles de la criminalité » (pp. 75-93), son propos étant essentiellement illustré par les statistiques anglo-galloises. On peut tirer également des éléments très intéressants de l'approche comparative, qui illustre peut-être de la manière la plus aiguë (comme dans beaucoup d'autres domaines) les différentes problématiques de la difficulté d'utilisation des statistiques criminelles comme instrument de mesure et d'évaluation : voir Éric Chalumeau et Régine Porcher, « Réflexions pour une comparaison entre les statistiques policières de criminalité en Angleterre, Allemagne et France », pp. 141-168. On peut voir aussi deux articles qui présentent des visions complémentaires du problème de l'utilisation et de la manipulation des statistiques : Jacqueline Gatti-Domenach, « L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique », pp. 177-185, et Raymond Boudon, « La mesure statistique : un contrepoint à l'idéologie », pp. 7-9. On doit aussi mentionner, dans le domaine particulier du maintien de l'ordre public, l'importante discussion qui est faite de ce problème dans et à propos de l'ouvrage de Stanley Palmer : *in Stanley Palmer, Police and Protest in England and Ireland, op. cit.*, et dans la notice de SJ Connolly, sur ce même ouvrage, *in Irish Historical Studies*, vol XXVI, n° 103, mai 1989, pp. 307-309. Voir aussi Ian Rowan, « Are statistics significant ? », *Police Review*, 6 juillet 1990, p. 1345.

<sup>46</sup> Voir notre annexe sur l'évolution des agressions contre la police britannique depuis 1981.

<sup>47</sup> Voir *infra* nos développements sur le *Football Disorder*.

<sup>48</sup> *Op. cit.* p. 12 : « il faut attendre les années 60 pour que le hooliganisme devienne un problème social et que se répande l'idée d'une violence dans les stades ».

<sup>49</sup> Voir sur ce sujet nos développements dans l'introduction générale, mais aussi *infra* dans l'étude de la « carte des périls ».

<sup>50</sup> Voir *infra* nos développements sur le *football disorder*.

descriptive, ce que l'on pourrait dire à propos d'une grande partie de la sociologie du désordre en général. Cette perspective amène bien entendu à une typologisation des phénomènes de désordre public, et notamment à prendre en compte le fait que certains événements (comme le football) peuvent dégénérer en incidents majeurs de maintien de l'ordre du fait de la violence qui y est déployée sans qu'il y ait pour cela un rapport avec la remise en cause du système politico-social.

Ceci peut expliquer dans une certaine mesure que l'auteur mette surtout l'accent sur la constatation, par ailleurs fort pertinente, qu'« aucune explication unique de ce phénomène ne suffit à elle seule à en épuiser la réalité »<sup>51</sup>, justifiant ainsi de l'écartier en tant que phénomène spécifique. Mais on pourrait sans doute dire la même chose de la plupart des phénomènes de violence collective qui se sont développés au Royaume-Uni dans les vingt dernières années.

Enfin, et sur le même fondement de « spécificité », Claude Journès écarte la violence et le développement du terrorisme nord-irlandais, en les qualifiant d'« expression politique atypique »<sup>52</sup>. Cette attitude est assez caractéristique de la sociologie britannique dans son ensemble (incluant d'ailleurs, paradoxalement, une grande partie de la sociologie nord-irlandaise); elle nous paraît toutefois discutable à certains égards.

En effet, elle ne prend pas en considération d'une part le lien politique évident tissé historiquement et re-tissé ces dix dernières années entre l'Irlande du Nord et l'Angleterre précisément par l'action terroriste, le terrorisme nord-irlandais faisant aujourd'hui partie de la violence publique sur le sol anglais, et devant donc être pris en compte dans la comptabilisation et l'appréciation de celle-ci.

Elle ignore d'autre part les liens, qui sont à certains égards étonnamment proches, entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, en ce qui concerne le *pattern* de structuration socio-politique des phénomènes de désordre public et de violence sociale; ce *pattern* a été longuement théorisé dans les années 1980<sup>53</sup>, ce qui a permis d'identifier **la frustration et l'aliénation socio-politiques**, et surtout le « sentiment d'injustice sociale »<sup>54</sup> comme cause du passage à l'acte violent des sous-groupes socio-politiques.

---

<sup>51</sup> Claude Journès, *op. cit.*, p. 12.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>53</sup> Voir les travaux du Centre for the Study of Public Order, de l'Université de Leicester, et notamment de John Benyon qui en est le Directeur.

<sup>54</sup> « On peut trouver la racine de la violence urbaine dans l'exclusion de groupes spécifiques des processus d'incorporation politique, sociale et culturelle qui permettent aux sociétés de se reproduire de façon ordonnée. Lorsque cette exclusion se manifeste systématiquement pendant une longue période, elle engendre un sentiment profond d'injustice à l'intérieur des groupes exclus. C'est ce sentiment d'injustice qui peut être transformé en une forme violente de protestation » (John Benyon & John Solomos, « The roots of urban unrest », in John Benyon & John Solomos, eds., *The Roots of Urban Unrest*, Pergamon Press, Oxford, 1987, p. 182.

Il nous semble à ce sujet très significatif que l'on retrouve les travaux du même homme, Lord Scarman, sur les deux phénomènes nord-irlandais et anglais, à plusieurs reprises, et la lecture des trois rapports<sup>55</sup>, extrêmement respectés, de ce magistrat anglais, révèle précisément le martèlement d'un certain nombre de problématiques récurrentes en matière de structuration de la violence socio-politique, aussi bien en Irlande du Nord à la fin des années 1960 qu'en Angleterre, respectivement dans les années 1974 et 1981. Ces études fort remarquées de Lord Scarman affirment notamment l'idée qu'il existe « un ensemble de conditions sociales, qui créent une prédisposition à la protestation violente. Lorsque l'aliénation et la frustration existent à l'échelle que l'on peut constater parmi les jeunes noirs de Brixton, la probabilité de désordre est nécessairement forte »<sup>56</sup>.

Or, de façon très révélatrice à notre avis, la sociologie britannique s'est tournée dans les années 1980 vers un modèle comparatif américain sans même penser à se tourner vers la partie la plus « frustrée » du Royaume-Uni, à savoir l'Irlande du Nord<sup>57</sup>.

On peut noter par exemple que dans leur analyse, par ailleurs passionnante, des « racines du désordre urbain »<sup>58</sup>, John Benyon et John Solomos, qui procèdent à plusieurs reprises à des comparaisons avec les États-Unis, ne font **pas une seule fois allusion au cas de l'Irlande du Nord**. Ces auteurs et les contributeurs à leur ouvrage de réflexion sur les racines du désordre urbain, parviennent à « un consensus sur l'idée que le désordre urbain se manifeste dans certaines conditions »<sup>59</sup>, dont ils relèvent cinq caractéristiques clés : « un fort taux de chômage, une pauvreté largement répandue, une discrimination raciale manifeste, l'exclusion et l'impuissance politiques, ainsi qu'une commune méfiance et une grande hostilité vis-à-vis de la police »<sup>60</sup>. D'après ces auteurs, « ces cinq caractéristiques identifient les racines du désordre urbain »<sup>61</sup>. Néanmoins, ce sont des conditions en quelque sorte nécessaires mais pas forcément suffisantes pour que la **frustration** sociale (mot employé par Lord Scarman dans son rapport sur les émeutes de Brixton, rapport abondamment commenté dans l'ouvrage de Benyon et Solomos) se transforme en désordre public et en action violente.

---

<sup>55</sup> Il s'agit des trois rapports suivants :

. The Right Honourable The Lord Scarman, *Report of the Tribunal of Inquiry on Violence and Civil Disturbances in Northern Ireland*, Cmnd 566, HMSO (Belfast), 1972

. The Right Honourable The Lord Scarman, *The Red Lion Square Disorders of 15 June 1974*, Cmnd 5919, HMSO, London, 1975.

. The Right Honourable The Lord Scarman, *The Brixton Disorders, 10-12 April 1981*, Cmnd 8427, HMSO, London, 1982.

<sup>56</sup> The Right Honourable The Lord Scarman, *The Brixton Disorders, 10-12 April 1981*, *op. cit.*, § 2-38, p. 16.

<sup>57</sup> Sur l'intérêt de cette comparaison, voir Eric Moonman, « Copy-cat hooligans », *Contemporary Affairs Briefings*, n°9, Vol. 1 (Nov 81)

<sup>58</sup> John Benyon & John Solomos, *The Roots of Urban Unrest*, *op. cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

La condition fondamentale repérée par ces auteurs au travers des diverses contributions apportées à la réflexion dans leur ouvrage, est celle de l'injustice sociale. Ainsi, comparant les expériences contrastées de la Grande-Bretagne et des États-Unis, Stuart Hall et Martin Kilson soulignent-ils que la condition fondamentale est le « sentiment d'injustice sociale provoqué par la situation d'exclusion, dans laquelle se trouvent des groupes spécifiques, du processus politique, social et culturel permettant aux sociétés de se reproduire de façon ordonnée »<sup>62</sup>.

Or, notent-ils, « lorsque cette exclusion se manifeste systématiquement pendant une longue période, elle engendre un sentiment profond d'injustice à l'intérieur des groupes exclus. C'est ce sentiment d'injustice qui peut être transformé en une forme violente de protestation »<sup>63</sup>. Ces auteurs s'appuient systématiquement à ce sujet sur la comparaison Grande-Bretagne / États-Unis : « il est clair que dans les deux sociétés, britannique et américaine, des groupes spécifiques sont exclus. Les résultats de la recherche discutée dans de nombreux chapitres de cet ouvrage montrent que le racisme a systématiquement exclu les citoyens britanniques noirs de la participation sociale. Les environnements politique, social, et économique ont progressivement mis les Noirs de plus en plus sous pression, et dans un tel contexte, l'absence de possibilités d'action au travers des canaux institutionnels principaux rend les explosions de violence vraisemblables »<sup>64</sup>.

Pour John Benyon et John Solomos, et ils ont d'ailleurs à notre avis raison, « les expériences des États-Unis décrites par Martin Kilson et Richard Thomas (...), éclairent le cas britannique. Aux États-Unis, la relation entre race et crise urbaine a été au centre des discussions sur la violence depuis environ vingt ans. Une énorme quantité de recherches conduites depuis le début des années 1960 soutient l'idée que la marginalisation sociale et politique des Noirs et des autres minorités a engendré des tensions qui se sont, à l'occasion de diverses expériences d'injustice, transformées en explosions de violence protestataire »<sup>65</sup>.

Il nous semble toutefois assez remarquable que les auteurs précités ne procèdent pas, à l'appui de leurs thèses, à l'examen de l'expérience nord-irlandaise. Si l'on remplace « racisme » par exclusion ou discrimination ethnique et politique, les critères relevés ci-dessus sont parfaitement applicables au cas de l'Irlande du Nord précédant l'explosion de violence de 1969, et le mot de « frustration », dans un sens à la fois politique et social, n'est sans doute pas trop fort pour décrire le sentiment qui s'est exprimé dans la communauté catholique tout au long de l'année 1969, après l'échec d'une année de revendications plutôt

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 182.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

pacifiques sous la bannière de la NICRA (*Northern Ireland Civil Rights Association*), et plutôt violemment réprimées.

Finalement, l'analyse en termes de « perceptions » de la violence ou de la potentialité de la violence, développée par Claude Journès dans son étude, ne tient pas compte de la perception **par les forces de l'ordre elles-mêmes** de la montée de la violence dans la société, et notamment de la violence publique, du désordre public, selon l'expression britannique (*Public Disorder*). On peut en trouver de nombreux exemples dans les analyses exprimées par les chefs des polices britanniques sur la question, rapportées par Robert Reiner dans son ouvrage sur la sociologie de ces acteurs : d'après lui en effet, « 90 % (d'entre eux) ont le sentiment que le désordre public a augmenté à la fois en fréquence et en gravité »<sup>66</sup>. L'inquiétude et le pessimisme des chefs des polices, exprimés à propos des graves désordres qui se sont produits ces dernières années, proviennent de « leur expérience d'un changement qualitatif des désordres dans un sens d'une plus grande dureté »<sup>67</sup>. D'autre part, Reiner a constaté aussi une inquiétude des *Chief Constables* à propos d'un phénomène de désordres à plus petite échelle, ce qu'ils appellent assez curieusement *slow rioting* (mot à mot les « émeutes lentes »), dont ils ont l'impression qu'il va croissant et s'aggravant. D'après Reiner, « beaucoup de *Chief Constables* connaissent les arguments de Geoffrey Pearson et autres sur la longue histoire des perceptions du désordre (...). Ils restent convaincus cependant que le problème est maintenant plus grave, étant donné leur expérience de l'aggravation du désordre, représentée par une soi-disant plus grande propension des gens à résister violemment à la police »<sup>68</sup>.

Cette perception généralisée d'un problème de désordre croissant est illustrée par un certain nombre d'exemples tirés des interviews des *Chief Constables* : selon l'un d'entre eux par exemple, « on peut détecter une atmosphère très différente. Par exemple, si l'on prend une micro-situation, celle d'un policier appelé pour un différend dans un pub : je me souviens d'une époque où même un tout petit gars comme moi pouvait être appelé et où, à son entrée dans le pub, tout le monde s'arrêtait net. Maintenant il est bien plus probable qu'il se mettent tous contre le policier et l'agressent »<sup>69</sup>.

Un autre *Chief* explique que « cela dépend de l'époque à laquelle vous remontez. Si vous remontez au milieu du siècle dernier, c'est vrai que je remercie Dieu de vivre aujourd'hui et non pas à cette époque. Si vous remontez dix, vingt ans en arrière, alors oui, on peut dire qu'aujourd'hui est bien plus violent. Au début de ma carrière comme policier, si je murmurais gentiment dans l'oreille d'un gars "essaie de me frapper et tu vas voir ce qui t'arrive", il savait comment il

---

<sup>66</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Cité par Reiner, *op. cit.*, p. 168.

serait traité devant les tribunaux, et comment la société réagirait à une telle violence. Cela était la plupart du temps suffisant pour m'éviter des coups. Maintenant le policier dans la même situation se fait de toutes façons frapper »<sup>70</sup>. Un autre s'exprime à propos du football : « Je me souviens des débuts du hooliganisme. On nous bombardait à l'époque de propagande - la plupart du temps universitaire, des gens qui n'avaient pas à s'occuper concrètement de ce problème - selon laquelle nous devrions laisser ces jeunes gens se défouler le samedi après-midi dans les stades. "Cela peut vous paraître horrible, disaient-ils, mais cela fait partie de leur subculture (*sic*). Ils aiment retourner chez eux et exhiber l'œil au beurre noir qu'ils ont récolté dans la bagarre". Eh bien, nous y voilà, quelques 70 morts récemment !... Le désordre est beaucoup plus grave. Il ne s'agit pas seulement des grosses émeutes. Le désordre qui se produit tous les vendredis et samedis soirs est devenu beaucoup plus sérieux, beaucoup plus violent, et beaucoup plus difficile à contenir et à disperser »<sup>71</sup>.

Un autre *Chief* explique que « l'échelle et la nature du désordre public ont changé. Je sais que dans le passé nous avons traversé des cycles de désordre très intense (...) Nous avons vu récemment des voitures retournées et incendiées. Nous avons été les témoins d'une sauvagerie inattendue dans le district de St Paul's (NdT : à Bristol). Le désordre est devenu plus violent, a changé d'échelle, et sa sensibilité politique a augmenté. C'est un phénomène social bien trop compliqué pour que j'essaie même de l'expliquer, en dehors du fait que je pense que le réduire à des explications raciales ou par le chômage est beaucoup trop étroit. Il y a des facteurs beaucoup plus subtils (...). Le défi à l'autorité. La remise en question de l'autorité se produit maintenant à un stade plus précoce. Cela va bien si vous avez en vous la discipline, afin de vivre avec. Mais même au volant, nous sommes maintenant bien plus agressifs. Nous sommes en train de devenir globalement une société plus agressive »<sup>72</sup>.

On peut dire que ce sentiment est encore plus fortement ressenti, en dehors des *Chief Constables*, dans les rangs de la Police britannique dans son ensemble<sup>73</sup>.

La conclusion de Claude Journès constitue finalement à notre avis une infirmation de la thèse de la forclusion de la violence socio-politique, en ce qui concerne la Grande-Bretagne. En effet, l'auteur conclut d'une part son panorama sur la violence sociétale britannique en notant que « le procès de civilisation ne paraît donc pas homogène, les exclus, jeunes ouvriers ou jeunes noirs, groupes protagonistes des émeutes qui partagent la caractéristique de mener une grande partie de leur vie dans la rue, y échappent largement »<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Cité par Reiner, *ibidem*.

<sup>71</sup> Cité par Reiner, *ibidem*, pp. 168-9.

<sup>72</sup> Cité par Reiner, *ibidem*, p. 170.

<sup>73</sup> Voir notre annexe sur les agressions contre la Police.

<sup>74</sup> Claude Journès, *op. cit.*, p. 13.

Il termine enfin d'une façon très nuancée, en expliquant que « l'euphémisation tendancielle de la violence sociale et policière en Grande-Bretagne, liée à une sensibilité accrue à ces phénomènes, demeure un processus incomplet »<sup>75</sup>.

## Sous-section II : Réalité et dimensions des désordres publics contemporains.

Il n'est pas dans notre intention de procéder ici à une quelconque sociologie du désordre public. On peut toutefois faire un certain nombre de remarques :

- En premier lieu, il est clair que, malgré diverses dénégations de la signification de ce phénomène, l'émergence depuis une vingtaine d'années en Grande-Bretagne d'une « forme extrême de violence urbaine, l'émeute »<sup>76</sup>, est aujourd'hui considérée comme un fait socio-politique majeur de la période contemporaine<sup>77</sup>. Carole Willis, membre de l'équipe de recherche du Ministère de l'Intérieur britannique, estime, comme beaucoup d'autres, qu'il est possible d'avancer que « ces incidents ont commencé à se manifester au début des années 1970 avec les désordres de rue qui ont suivi les célébrations du Carnaval de Notting Hill à Londres, mais c'est surtout pendant les années 1980 que de tels incidents sont devenus un problème récurrent et sérieux. Pendant les émeutes de 1985 par exemple, des gens ont perdu la vie »<sup>78</sup>.
- En deuxième lieu, on peut replacer ce phénomène de la violence urbaine dans un contexte plus vaste d'intensification du désordre et de la violence publics dans divers domaines de la vie sociale britannique dans la période contemporaine (voir *infra*).

---

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>76</sup> Carole Willis, *Riots in British Inner City Areas. An Analysis and Some Possible Preventive Solutions*, rapport pour l'audition (*Hearing*) sur la violence urbaine et l'insécurité organisée par le Conseil de l'Europe à Strasbourg en septembre 1986, non publié, p. 1.

<sup>77</sup> Le problème de la violence urbaine (*Urban Unrest, Urban Violence, Inner-Cities Riots*) a donné lieu en Grande-Bretagne à une énorme littérature universitaire (plusieurs revues sont notamment consacrées aux problèmes urbains comme *Urban Studies*, par exemple), à de très nombreuses analyses de presse, mais aussi bien sûr à de nombreuses études parlementaires, gouvernementales, et autres. L'ouvrage collectif de John Benyon & John Solomos *The roots of urban unrest* (Pergamon Press, Oxford, 1987), en fait notamment un bilan intéressant. Nous abordons cette question un peu plus loin dans ce chapitre (voir « L'émergence d'un problème social en Grande-Bretagne »). On peut voir aussi sur ce sujet la synthèse de Frank Gregory, « The British Police System - With special reference to public order problems », in John Roach & Jürgen Thomanek, eds., *Police and Public Order in Europe*, *op. cit.*, pp. 47-60.

<sup>78</sup> Carole Willis, *op. cit.* p. 1.

- En troisième lieu, ces phénomènes britanniques peuvent également être replacés dans le contexte plus vaste de l'évolution de la violence sociale et politique dans un grand nombre de démocraties occidentales.

L'observation de l'évolution des phénomènes britanniques de désordre public permet à notre sens de remarquer que non seulement le traitement, mais aussi l'émergence même des « problèmes sociaux » (et politiques), semblent aujourd'hui et depuis quelques années se produire de plus en plus souvent au terme ou au cours de processus de violence intenses et répétés.

Ceci nous amène à faire deux remarques :

- **Première remarque :**

**La violence et le désordre publics, dans leurs formes aussi bien concrètes que symboliques, font toujours partie du *collective bargaining* ainsi que de l'expression des demandes et des frustrations sociales<sup>79</sup>, voire même tout simplement des rapports socio-politiques.** En ce sens, le maintien de l'ordre public peut être vu comme révélateur de l'émergence contemporaine de divers « problèmes sociaux » (ce qui ne veut pas dire que ces problèmes n'existaient pas avant cette période, mais qu'ils n'avaient pas émergé en tant que tels sur la scène publique), mais aussi de leur structuration géopolitique et sociale complexe.

**On doit préciser ici ce que l'on entend par émergence de problèmes sociaux :** d'après Becker<sup>80</sup>, l'existence d'un problème social résulte de deux sources possibles : les carences objectives d'une société ; mais surtout, la décision subjective de ceux qui en son nom désignent tel phénomène comme un problème social.

On doit à cet égard évoquer un élément très caractéristique de l'évolution contemporaine des désordres publics : leur forte médiatisation.

Un certain nombre d'analystes expriment en effet cette spécificité de la période contemporaine en termes d'affleurement à la conscience publique et de médiatisation des désordres publics et de leur traitement. Beaucoup ont tenté d'analyser ainsi le problème de la violence dans les stades. Il est évident que ce phénomène constitue un élément supplémentaire de la résurgence de la violence comme « mode d'affirmation politique »<sup>81</sup> ; cela ne signifie pas en revanche, à notre avis, que la médiatisation remplace la violence. Bien au contraire, la logique de la médiatisation peut être considérée

---

<sup>79</sup> On peut classer dans cette catégorie les violences commises en France par des enfants de Harkis. Voir « La révolte des fils de Harkis », *Le Monde*, 25 juin 1991, p. 12.

<sup>80</sup> G Becker, *Human capital*, Wiley, New York, 1964, cité par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.* p. 174.

<sup>81</sup> Voir P Braud, *op. cit.*

comme facteur de démultiplication de l'effet de la violence comme instrument politique, et le rend ainsi d'autant plus efficace et intéressant.

On peut dire qu'il existe en gros, sur ce sujet, deux thèses :

- tout d'abord, celle de l'effet pervers de la médiatisation des désordres : la forte médiatisation augmenterait le désordre, voire même le créerait de toutes pièces dans certains cas, soit en le montrant et entraînant l'« effet d'imitation » (*copycat effect* ou *copycat syndrome*), soit en le mettant carrément en scène. Cette critique a notamment souvent été faite à propos des désordres publics nord-irlandais, surtout au début des troubles.
- la deuxième thèse est celle qui s'intéresse surtout à l'effet bénéfique que peut constituer la médiatisation du point de vue du « contrôle » de l'action des forces de l'ordre, et plus généralement de la « surveillance » publique du phénomène de désordre public ainsi obtenue.

Il est clair en tous cas que l'on a assisté au phénomène de l'apprentissage par les autorités et les forces de l'ordre de la bonne gestion, si ce n'est de la maîtrise, du problème de la médiatisation<sup>82</sup>.

Les techniques d'utilisation des *media* se sont en effet et tout d'abord progressivement développées en Irlande du Nord, et sont aujourd'hui extrêmement avancées. Elles font partie de la formation des officiers mais aussi d'un entraînement de base des membres des forces de l'ordre, aussi bien chez les militaires que chez les policiers. Il est intéressant de lire à ce sujet les rapports annuels du *Chief Constable* de la RUC, qui détaille les différentes formations reçues pendant l'année par les policiers de la force ; ces formations comprennent régulièrement pour certains officiers des enseignements et des entraînements aux *Police and Media relations*, des cours théoriques et concrets sur les media, et sur les techniques d'interviews et de présentation de l'information à la radio et à la télévision, dispensés en général au Collège pour la formation supérieure des officiers de police à Bramshill, ou au CPTA (*Cinque Ports Training Area*) situé dans le Kent, l'un des plus vastes centres militaires d'entraînement au maintien de l'ordre urbain dans le Royaume-Uni. La nécessité de cette formation s'est très vite fait sentir en Ulster, notamment après un certain nombre de réactions malheureuses de membres des forces de l'ordre vis-à-vis des media dans les premières années, en raison du peu d'organisation dans ce domaine, qui engendra un véritable malaise militaire<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> (Interviews au Staff College de Camberley, 1988). On pourra lire sur ce sujet l'ouvrage d'Alan Hooper, *The Military and the Media*, Gower Ed., Aldershot, 1982.

<sup>83</sup> Voir Desmond Hamill, *Pig in the Middle*, *op. cit.*, pp. 166-174. On peut voir à ce sujet les développements consacrés par le Colonel Robin Eveleigh au problème de la « campagne de relations publiques » dans le conflit nord-irlandais et plus généralement en matière de conflit de basse intensité, in *Peace-Keeping in a democratic society* :

En dehors du cas de l'Irlande du Nord, il faut noter que toutes les forces de police britanniques ont leur *Press Officer*, voire des services spécialisés de relation avec la presse et les media qui peuvent être, selon les cas, assez sophistiqués<sup>84</sup>. La formation des policiers comprend toujours au moins un entraînement de base aux relations avec les media, notamment sous la forme d'entraînement aux techniques de l'interview télévisée (les collèges de la Police possèdent du matériel assez sophistiqué)<sup>85</sup>. On peut citer le cas du Collège de la Police Écossaise de Tullialan, qui possède l'équivalent d'un véritable plateau de télévision.

Il nous semble que l'on ne puisse que considérer ce phénomène comme une preuve supplémentaire du lien profond entre le développement du maintien de l'ordre en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne sous-tendu par la commune structuration des phénomènes de désordre public, d'une part, mais aussi, et d'autre part, de l'importance très grande du phénomène du désordre public.

- **Seconde remarque : le désordre public lui-même (en dehors même de ce qu'il exprime), est aujourd'hui un problème politique majeur.**

Nous allons tenter dans une première section d'évoquer les principales dimensions du problème socio-politique britannique du désordre public.

Il nous semble par ailleurs nécessaire de souligner que l'observation dans une perspective comparative de la réalité britannique peut permettre de tenter de donner un sens à des phénomènes quasi identiques qui font partie de l'actualité ailleurs en Occident et entre autres en France ; ce qui nous oblige à remarquer leur forte parenté et peut nous amener à replacer les différentes manifestations de ces phénomènes dans une ou des problématiques globales qui permettent de mieux les cerner.

Ainsi, il peut être intéressant de rappeler ici un certain nombre de phénomènes récents ou moins récents, qui sont survenus ou qui se sont intensifiés dans les vingt dernières années aux États-Unis et en Europe, à des rythmes certes parfois différents, mais en suivant des *patterns* extrêmement similaires.

---

*the lessons of Northern Ireland, op. cit.*, pp. 37-47. Ce malaise n'a jamais vraiment cessé, et les relations avec les media, malgré leur sophistication, sont toujours un point extrêmement sensible de la « gestion » par les militaires de leurs actions en Irlande du Nord (conversations de l'auteur avec des officiers britanniques en Irlande du Nord, 1992). Sur le problème de « l'utilisation » des journalistes et des media par les forces de l'ordre et les services gouvernementaux, voir l'analyse de Richard Deutsch, « le conflit nord-irlandais et la presse écrite britannique », in R. Deutsch (sous la direction de) *La question d'Irlande du Nord*, Études Irlandaises, hors série, 1988, pp. 130-144.

<sup>84</sup> Voir, sur les problèmes que peuvent rencontrer ces personnages particuliers, l'article de Tony Diggins, « The Press officer's dilemma », in *Police Review*, 1<sup>er</sup> septembre 1989, p. 1762.

<sup>85</sup> Voir pour un exemple, le rapport du *Chief Constable* de la police du Lancashire de 1984, p. 25.

En premier lieu la question des « banlieues » et de la « violence urbaine » (qui correspond aux problèmes des *Inner-Cities* et de l'*Urban Unrest*, réalité fondamentale des années 1980 (en France, les émeutes des Minguettes éclatent dès 1981 ainsi que les problèmes dans la Cité des quatre mille de La Courneuve, en Seine-Saint-Denis) et surtout 1990<sup>86</sup>). Un certain nombre de commissions d'enquêtes se sont penchées sur ces questions ; le projet « Banlieues 89 » naquit en 1983 et la création du ministère de la ville en 1990 fut le dernier maillon socialiste de la « politique de la ville » commencée dans les années 1980 et dans la continuité de laquelle se sont placés les nouveaux titulaires du pouvoir gouvernemental. Les articles de presse permettent d'identifier un *pattern* de manifestation de la violence des banlieues et plus généralement de la violence urbaine française des années 1990 très proche de celui des explosions de violence qui ont caractérisé dès 1980 (voire même 1976 pour le *Notting Hill Carnival*) celle des *Inner-Cities* anglaises et l'*Urban Unrest* en général, à savoir la structuration souvent ethnique des violences<sup>87</sup> (comme le note Sophie Body-Gendrot pour les États-Unis), le malaise entre les jeunes des banlieues et la police, le caractère très violent des affrontements, la difficulté d'analyse du phénomène et l'impuissance politique à y trouver des solutions<sup>88</sup>. Ces caractéristiques

<sup>86</sup> Qui est précisément le sujet de l'ouvrage de Sophie Body-Gendrot, *Ville et Violence*, *op. cit.*

<sup>87</sup> La question de la structuration ethnique des ghettos urbains et de la structuration interethnique des conflits et des affrontements est encore en France un sujet tabou. On peut voir pour une approche synthétique du problème Sophie Body-Gendrot, *op. cit.* ; on peut consulter aussi les travaux du colloque « Trois villes : Derry, Liverpool et Saint-Denis », organisé par le Centre d'Études Irlandaises de la Sorbonne nouvelle (Paris III), le Centre « Étude comparative des mouvements ouvriers et travaillistes dans les pays de langue anglaise (Paris VIII-Vincennes à St-Denis), le Centre for the Study of Conflict (University of Ulster at Coleraine), et le Département de Sociologie et de Sciences de l'Éducation de l'Université de Liverpool, Paris, Centre Mahler, 19-21 mars 1987. On peut voir en particulier les rapports suivants : Gidéon Ben-Tovim, *The politics of race in Liverpool* ; Danièle Bloch-Sturm, *Le logement des minorités ethniques à Liverpool et à Nancy* ; Paul Brennan Derry, *une ville divisée : étude politique* ; Merfyn Jones, *The dangerous city : Liverpool's history of social disorder* ; Clem McCartney, *Coming to terms with shifts in status and power in a polarized community* ; Brigitte Moulin et Raymond Guglielmo, *Pour une géopolitique des grands ensembles* ; Maurice Soucheyre, *La politique municipale face aux conséquences sociales et urbaines de la crise à Saint-Denis* ; Voir aussi en matière d'exemple, l'article de René Grando et Valérie Sitnikow, « Turcs contre maghrébins : bataille rangée au Mirail », *La Dépêche du Midi*, 11 avril 1991, p. 12.

<sup>88</sup> Sur ce problème des banlieues en général, voir la série d'articles de Gilles Paris, « Banlieues en marge », *Le Monde* des 16, 17, 18, 19 octobre 1990, et aussi l'article de Philippe Bernard, « Cités à la dérive », *Le Monde*, 30 mars 1991, pp. 1 et 9. On peut aussi consulter sur les émeutes urbaines françaises récentes notamment les articles de presse suivants :

- sur les émeutes de Vaulx en Velin : Yves Léridon, « Flambée de violence dans la banlieue de Lyon », *Le Figaro*, 8 octobre 1990, p. 14 ;

- sur le problème de la difficulté d'analyse du phénomène et sur celui de l'intractabilité de la violence urbaine, voir Yves Léridon, « Trois regards sur une incompréhension », *Le Figaro*, 11 octobre 1990, p. 10 ; voir aussi, de Serge Hirel, « Cités-ghettos : la déprime des maires », *Le Figaro*, 4 décembre 1990, p. 14, Yves Léridon, « Vaulx en Velin : la désillusion », *Le Figaro*, 28 mars 1991, p. 10, et Marie-Antoine Lombard, « Une réhabilitation en pointillés : les pouvoirs publics ont multiplié les actions pour tenter d'endiguer la vague de violence qui déferle sur les banlieues à problèmes. Sans résultat vraiment probant », *Le Figaro*, 28 mars 1991, p. 10. Voir aussi l'article de Marc-Ambroise Rendu, « La réhabilitation avait commencé à la cité des Indes », *Le Monde*, 31 mars-1er avril 1991, p. 7, qui aborde le thème très controversé de la violence urbaine comme phénomène qui n'est pas nécessairement lié à la pauvreté (cette constatation avait été faite en Angleterre à propos de Handsworth, où les émeutes firent suite à un investissement gouvernemental très important de réhabilitation socio-économique).

permettent aussi de dégager des ressemblances frappantes avec le « phénomène américain », notamment celui des années 1960<sup>89</sup>.

La violence dite « raciale » n'a pas non plus épargné les sociétés occidentales. À cet égard toutefois, le même terme recouvre souvent des phénomènes extrêmement variés : la « structuration » raciale ou ethnique de la violence urbaine<sup>90</sup> est ainsi un thème très familier aux Américains, et émerge depuis quelque temps chez les observateurs européens. Mais le terme de violence raciale peut aussi désigner dans la littérature le phénomène de résurgence de l'Extrême-Droite en Europe<sup>91</sup>.

Un autre phénomène a aussi tendance à se développer en Europe : le hooliganisme du football<sup>92</sup>. Ce phénomène nous paraît particulièrement intéressant

---

- sur les émeutes de Sartrouville, Thierry Oberlé, « Sartrouville sur la liste des cités interdites », *Le Figaro*, 28 mars 1991, p. 10 ; Benoît Charpentier, « Sartrouville : l'heure des comptes », *Le Figaro*, 29 mars 1991. Voir aussi « La mort d'un jeune homme est à l'origine de violents incidents dans une cité de Sartrouville », *Le Monde*, 28 mars 1991, p. 42. On retrouve ici le phénomène de la guerre entre jeunes et policiers, ce qui rappelle à beaucoup d'égards les émeutes britanniques de Brixton, Toxteth et Moss Side de 1981 (voir un peu plus bas), et celles de Handsworth et de Broadwater Farm Estate en 1985 (voir également plus bas). Voir aussi Philippe Bernard, « Un quartier-ghetto de Sartrouville face à ses « Rambos », *Le Monde*, 29 mars 1991, p. 10, qui aborde le thème également très récurrent en Grande-Bretagne de la sécurité privée et de l'utilisation des vigiles. Voir aussi sur ce sujet l'article de Dominique Le Guilledoux, « Les policiers autonomes mettent en cause les sociétés privées de gardiennage », *Le Monde*, 31 mars-1<sup>er</sup> avril 1991, p. 7.

<sup>89</sup> Voir *supra* les analyses de Sophie Body-Gendrot, *op. cit.*, notamment pp. 35-40, bien que ses conclusions soient incertaines.

<sup>90</sup> Voir note précédente. Une véritable bibliographie sur ce problème nécessiterait probablement un ouvrage en soi. On trouve dans l'ouvrage de Sophie Body-Gendrot (*op. cit.*), comme nous l'avons déjà dit, une synthèse intéressante de diverses problématiques d'analyse comparative. Voir pour le cas britannique *infra* section I.

<sup>91</sup> Une grande partie de la sociologie britannique radicale a notamment lié (dans les années 1970 surtout) le phénomène de la violence raciale urbaine aux stratégies de l'Extrême-Droite (voir Stan Taylor, « Strategy changes on the ultra Right », *New Community*, vol. ix, (spring-summer) 1981, pp. 199-202 ; voir aussi du même auteur *The National Front in English Politics*, Macmillan, London, 1982 ; voir aussi, S Taylor & Z Layton-Henry, « Immigration and Race-relations : political aspects », *New Community*, vol. ix, n° 1, 1981. Cette problématique est à nouveau à l'ordre du jour (v. *infra* section I).

Voir sur ce thème en Europe CT Husbands, « Contemporary right-wing extremism in Western European democracies » *European Journal of Political Research*, 9, 1981. Voir aussi plus récemment l'article de Tony Moore, « Return of the Swastika », *Police Review*, 10 January 1992, pp. 72-74.

<sup>92</sup> Sur ce thème également la bibliographie est en augmentation, et pourrait faire l'objet d'un ouvrage. On peut voir pour une perspective comparative intéressante le compte-rendu des travaux du colloque organisé par le Centre for Contemporary Studies, *Football as a focus for disorder* (The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983), ainsi que celui des travaux de l'*European Conference on football violence* organisée par le Lancaster Polytechnic (Lancaster), en 1987, publiés la même année par Tom O'Brien (ed.), sous le titre : *Papers from the European Conference on Football Violence*.

Sur le cas français en particulier, on peut voir dans *Le Monde*, les articles suivants de Philippe Broussard :

1) « La haine du samedi soir », 17 octobre 1992, pp. 1 et 12, dans lequel l'auteur analyse de façon très intéressante les différents aspects du phénomène, ce qui permet de retrouver la plupart de ses dimensions britanniques, notamment la banalisation de la violence, qui n'est plus l'apanage de certaines catégories de fans bien ciblées (avec notamment l'apparition de ce que les britanniques appellent les *casuals*, c'est-à-dire les voyous d'apparence parfaitement normale, voire soignée), l'importance de « l'action » à l'extérieur des stades, le malaise policier face au phénomène.

2) « Les casseurs des stades », des 8-9 août 1993, dans lequel il se penche sur le « retard » français sur le plan des moyens (législatifs et organisationnels) en matière de maintien de l'ordre dans les stades.

3) « La guérilla des stades » (31 août 1993, p. 10) qui reprend le thème des *casuals* et de l'inexpérience française.

à souligner dans le cadre comparatif, étant donné notamment son développement évident dans une société comme la société française qui se croyait jusqu'à il y a peu à l'abri de ce genre de désordres<sup>93</sup>.

Cette relecture des phénomènes contemporains de désordre public peut amener à limiter l'application de la thèse de Norbert Elias ; celle-ci pourrait en effet conduire à ressentir un malaise devant les nombreuses « exceptions » qu'elle comporte<sup>94</sup>.

Nous allons maintenant tenter de distinguer les principales dimensions du phénomène de désordre public dans le Royaume-Uni.

---

4) Deux articles du 3 septembre 1993, dans lesquels l'auteur annonce les nouvelles mesures de sécurité et les nouveaux pouvoirs accordés aux policiers face à la recrudescence de la violence notamment lors des matches du Paris St Germain (dix policiers avaient été blessés au Parc des Princes lors d'échauffourées avec les supporters du PSG, le 28 août 1993).

5) « Quand l'extrême droite recrute au Parc des Princes » (21 septembre 1993, p 17), qui constate que « les hooligans du PSG sont de plus en plus jeunes et constituent des « recrues » de choix pour les groupuscules néonazis ».

Le journaliste Philippe Broussard classait déjà le futur match France-Israël (du 13 octobre suivant) comme « à hauts risques ». Rappelons qu'il a été considéré comme constituant une menace suffisante pour mobiliser un dispositif d'un millier de policiers et gendarmes mobiles.

<sup>93</sup> Voir *Le Monde* du 7 juin 1990.

<sup>94</sup> Ce malaise que traduit par exemple une question telle que : « Y-a-t'il une exception paysanne ? ». *Y-a-t-il une exception paysanne ? Réalité et limites de la violence contestataire des paysans bretons*, titre du rapport présenté par M<sup>elle</sup> Nathalie Duclos au IV<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de Science Politique, Paris, 23-26 Septembre 1992. M<sup>elle</sup> Duclos expliquait ainsi que « rien ne pourrait expliquer a priori le fait que les agriculteurs ne subissent pas, comme l'ensemble de la population, le processus de « civilisation des mœurs » (Norbert Elias, *La civilisation des mœurs*, 1939), qui, dans le cadre des actions protestataires, se manifeste par une certaine euphémisation de la violence » (*op. cit.* p. 3). C'est pourquoi elle devait se tourner vers l'avenir pour affirmer que « de la transformation sensible de la catégorie sociale « agriculteurs » ces dernières années (meilleure scolarisation, spécialisation et plus grande intégration à l'économie), on peut également attendre une modification des mobilisations paysannes, les modalités des protestations étant liées aux caractéristiques sociales de ceux qui les mettent en œuvre » (*ibidem*).

**Section I :**

**L'évolution de la « carte des périls ».**

Le concept de « carte des périls »<sup>95</sup>, qui a pour but de présenter une sorte de géographie du désordre, concerne l'ensemble du Royaume-Uni : l'idée est de tenter ici de **rendre compte à la fois de l'évolution des menaces et de leur structuration géopolitique**. En effet, on constate que toutes les « parties » du Royaume-Uni ont vu émerger dans la période moderne, le problème du maintien de l'ordre comme « problème public »<sup>96</sup>, à la suite du surgissement, de la multiplication ou de l'intensification des désordres publics.

Toutefois, il s'avère en même temps que ces différentes parties du Royaume n'ont pas toujours été et ne sont pas toujours touchées par les mêmes désordres ou menacées de la même manière, ceci pouvant notamment résulter de la configuration divisée du système politique : il est clair par exemple que le terrorisme irlandais qui touche aujourd'hui aussi bien l'Angleterre que l'Irlande du Nord n'a pour l'instant atteint ni l'Écosse, ni le Pays de Galles. Le « ciblage » opéré par l'Armée Républicaine Irlandaise est en effet extrêmement précis : il vise le **gouvernement britannique**, qui est essentiellement assimilé à la composante anglaise de l'État.

Ainsi, à l'intérieur de cette peinture globale d'intensification des désordres publics, il faut néanmoins faire d'importantes nuances : en fonction à la fois du type de désordre public et de la zone du Royaume-Uni concernée. En effet, si l'examen de l'éclatement et du développement des différentes menaces et désordres caractéristiques de cette période met en lumière les liens entre les différentes parties du Royaume-Uni, il souligne aussi les profonds fossés existant entre elles.

L'aspect commun de ces différents problèmes de maintien de l'ordre public dans la période contemporaine est qu'ils ont tous été des **occasions de remise en question du système de maintien de l'ordre public**<sup>97</sup>, ce que nous verrons dans notre seconde section.

---

<sup>95</sup> Nous empruntons cette expression à Jean-Jacques Chevallier, qui l'a utilisée dans un sens quelque peu différent, à propos des soucis de la Convention Thermidorienne, qui devait se garder contre les « périls » : le péril de gauche, le péril de droite, et le péril militaire (Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des Institutions et des Régimes Politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1972 (4<sup>e</sup> édition), p. 91). On peut à cet égard considérer, même si Jean-Jacques Chevallier n'y fait pas directement allusion, que la Constitution représente cette « carte » où sont inscrits comme a contrario ces différents périls. Voir par exemple, l'article 23 : « Nul ne peut paraître en armes dans les assemblées primaires » ; l'article 45 : « en aucun cas le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution » ; l'article 69 : « le directoire exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes dans la distance de six myriamètres (douze lieues de moyenne) de la commune où le corps législatif tient ses séances, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation ».

<sup>96</sup> Dans le sens où l'entendent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, c'est-à-dire en tant que « levier de la formulation des agendas » (*op. cit.* p. 176). Ils s'expliquent : « un problème public est dans cette perspective un construit social, un fait culturel qui obéit à une structure cognitive et morale. D'une part, des croyances existent dans une société sur les situations et événements qui donnent naissance à un problème. D'autre part, l'aspect moral se traduit par des jugements qui définissent l'événement comme insupportable, immoral, donc comme devant conduire à une action de changement. Connaissance et jugement moral se combinent pour qu'un phénomène quelconque se transforme en problème et en enjeu » (*ibidem*). Voir aussi *infra* notre section II.

<sup>97</sup> Voir l'article de Tony Judge, « Modern times », in *Police Review*, 12 février 1993, pp. 30-31.

Nous allons tout d'abord tenter, dans cette première section, de rendre compte des caractères fondamentaux de ces différents problèmes de maintien de l'ordre public, en tant qu'éléments dominants de l'évolution de la « carte des périls » internes au Royaume-Uni et en tant que fondements de la remise en question et restructuration du système de maintien de l'ordre du Royaume-Uni, dans la période contemporaine.

### **Sous-section I : Réémergence et banalisation de la violence nord-irlandaise.**

En août 1969 éclatait ce qu'il est aujourd'hui commun d'appeler le conflit nord-irlandais, ou encore les « troubles » en Irlande du Nord, symbolisés par l'intervention des forces armées britanniques comme instrument de « maintien de la paix »<sup>98</sup>.

Le conflit en Irlande du Nord constitue depuis 1969 l'un des défis à l'ordre public parmi les plus importants et les plus longs qu'ait eu à subir un pays de la Communauté Européenne dans la période contemporaine. Les statistiques de la violence nord-irlandaise considérée comme spécifique à la situation de conflit sont éclairantes : de 1969 à janvier 1993, on a enregistré 3028 morts (dont 2104 civils, 287 policiers et 637 militaires)<sup>99</sup>. De 1968 à mi-1991, 33 553 blessés (civils et forces de sécurité confondus), 34.228 incidents impliquant des armes à feu (*Shooting Incidents*), 14.372 incidents liés à des bombes (explosées ou désamorcées), et 1962 à des mécanismes incendiaires (allumés ou désamorcés). On compte aussi 10 700 armes à feu et 105 tonnes d'explosifs saisis<sup>100</sup>.

Ce n'est pas ici le lieu pour décrire et analyser les composantes de ce conflit, qui relève, comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater dans notre analyse historique, d'une analyse socio-politique très complexe, et qui a fait et continue à faire l'objet d'une très abondante littérature<sup>101</sup>. Nous y avons déjà consacré des développements au cours de notre introduction et de notre partie historique.

---

<sup>98</sup> Voir Anne Mandeville, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord*, *op. cit.*

<sup>99</sup> Source : *The Royal Ulster Constabulary, Chief Constable's Annual Report*, Cmnd 644, HMSO, London, 1993, et *Statistical Information*, RUC, 1991. Les « militaires » incluent ici les membres des régiments de l'Armée régulière et les effectifs de l'ancien Régiment pour la Défense de l'Ulster (*Ulster Defence Regiment* ou UDR) aujourd'hui devenu le Régiment Royal Irlandais (*Royal Irish Regiment*) après une fusion de l'UDR avec le régiment des *Royal Irish Rangers* en juillet 1992. On peut voir sur ce sujet notre section II et aussi notre dernier chapitre. L'UDR s'était transformé au cours des années : entièrement composé à sa naissance de volontaires à temps partiel, il comprenait au moment de la fusion 50 % de « professionnels ».

<sup>100</sup> On peut se reporter aux tableaux en annexe (Statistiques nord-irlandaises).

<sup>101</sup> La littérature sur le conflit nord-irlandais mériterait elle-aussi un ouvrage ou une série d'ouvrages de présentation. Nous avons ici essayé de sélectionner certaines contributions qui, soit tentent de poser une *problématique politique* sur le conflit, soit théorisent un ou des aspects politiques particuliers de ce conflit. On

Le conflit nord-irlandais nous intéresse cependant ici du point de vue des deux dimensions que nous avons relevées comme caractéristiques de notre période contemporaine, à savoir l'intensification et le renouvellement des formes de désordre public, et comme conséquence, la restructuration du système de maintien de l'ordre public.

Depuis l'explosion des troubles en Irlande du Nord en 1969, le conflit n'a cessé de se développer. La violence s'est d'autre part étendue en dehors de l'Irlande du Nord et le terrorisme nord-irlandais est devenu un problème britannique de maintien de l'ordre public.

---

peut ainsi citer les quelques ouvrages et articles suivants : Paul Arthur, *Government and Politics in Northern Ireland*, Longman Group Ltd, Harlow, 1980 ; Kevin Boyle, Tom Hadden & Paddy Hilliard, *Law and State : the Case of Northern Ireland*, Martin Robertson, London, 1975 ; Paul Brennan *The Conflict in Northern Ireland*, Longman France, Paris, 1991 ; John Darby (ed.), *The Background to the Conflict*, Appletree Press, Belfast, 1983 ; Richard Deutsch, *La Question d'Irlande du Nord*, Presses Universitaires de Lille, Lille, 1988 ; Michael Farrell, *Northern Ireland : the Orange State*, Pluto Press, London, 1976 ; Maurice Goldring, *Belfast : From Loyalty to Rebellion*, Lawrence & Wishart, London, 1991 ; Arendt Lijphart, « The Northern Ireland problem : cases, theories, and solutions », *British Journal of Political Science*, 5 (1974), pp. 83-106 ; Sarah Nelson, *Ulster's Uncertain Defenders*, Appletree Press, Belfast, 1984 ; Liam de Paor, *Divided Ulster*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971 ; Richard Rose, *Governing without consensus : an Irish perspective*, Faber & Faber, London, 1971 ; Joseph Ruane & Jennifer Todd, « Why can't you get along with each other ? Culture, Structure and the Northern Ireland Conflict », in Eamonn Hughes, ed., *Culture and Politics in Northern Ireland*, Open University Press, Buckingham, 1991, pp. 27-45. Voir aussi des mêmes auteurs, « Diversity, Division, and the middle ground in Northern Ireland », *Irish Political Studies*, vol. 7 (1992), pp. 73-99. On peut citer aussi ATQ Stewart, *The Ulster Crisis*, Faber & Faber, London, 1967 ; Jennifer Todd, « Two traditions in Unionist Political Culture », *Irish Political Studies*, vol. 2 (1987), pp. 1-27, et « Northern Irish Nationalist Political Culture », *Irish Political Studies*, vol. 5 (1990), pp. 31-45 ; Tom Wilson, *Ulster : Conflict and consent*, Basil Blackwell, Oxford, 1989 ; John Whyte, *Interpreting Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1990 ; Frank Wright, *Northern Ireland : A Comparative Analysis*, Gill & Macmillan, Dublin, 1987. Voir aussi notre bibliographie générale *infra*.

Il faut noter d'autre part que, malgré l'abondante littérature sur le conflit, et une préoccupation très importante des universitaires nord-irlandais pour cette question, certaines de ses dimensions contemporaines sont encore assez peu déflorées, et en particulier l'étude des forces de sécurité, que cela soit d'un point de vue politique, sociologique, ou technique. On peut voir sur cette question les travaux de Richard Mapstone, *The Attitudes and Values of the Ulster Defence Regiment 1/9 Battalion*, *Research Report*, novembre 1991, University of Ulster, non publié ; voir aussi *Soldiering in a divided society : the attitudes of soldiers in Northern Ireland*, rapport présenté à la conférence biennale de l'European Research Group on the Military and Society, Toulouse, 3-5 juillet 1992. Voir enfin du même auteur : *Policing in a Divided Society*, Aybury Press, London, (à paraître). Voir aussi Anne Mandeville, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord : Contribution à une théorie du Maintien de l'Ordre*, Publications du Centre d'Études et de Recherche sur l'Armée, Toulouse, 1983 ; « The Army in Northern Ireland 1969-1985 : new professionalism ? », in Martin Edmonds, ed, *The Defence Equation : British Military Systems*, Brassey's Defence Publishers, London, 1986, pp. 191-210 ; *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? Le cas de l'Ulster Defence Regiment*, rapport présenté dans le cadre du colloque « L'Irlande, vers une société laïque ? », organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 Mai 1992 ; « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'Ulster Defence Regiment en Irlande du Nord », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993, pp. 205-226. En 1991 a été publiée une étude (d'inspiration anthropologique) de la *Royal Ulster Constabulary*, confinée cependant aux aspects « normaux » de l'activité policière en Irlande du Nord (voir John Brewer & Kathleen Magee, *Inside the RUC*, Oxford, Clarendon Press, 1991. On peut voir à ce sujet notre note dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11 (nov. 92-janv. 93), pp. 257-260). Il existe aussi un certain nombre d'ouvrages généraux sur les forces de sécurité, dont beaucoup sont écrits par des militaires ou des journalistes, dont on peut saluer par ailleurs l'importante contribution à l'étude du conflit nord irlandais. On peut voir : Colonel Michael Dewar, *The British Army in Northern Ireland*, Arms & Armour Press, London, 1985 ; Desmond Hamill, *Pig in the Middle*, London, Methuen, 1985 ; Chris Ryder, *The RUC : A force under siege*, Methuen, London, 1989, et *The Ulster Defence Regiment : An instrument of Peace ?*, Methuen, London, 1991.

## § 1 : Éléments sur le développement de la violence en Irlande du Nord.

On peut dire que la réémergence à partir de 1968 d'une violence sectaire particulièrement intense sur le territoire nord-irlandais a résulté de la combinaison d'un contexte politique international agité et favorable à l'éclosion de mouvements revendicatifs d'une part, et de circonstances particulières à l'Irlande du Nord d'autre part.

Ces circonstances particulières à l'Irlande du Nord sont analysées par Paul Brennan non seulement en termes de configuration politique générale (ancienneté et réalité du problème de la division sectaire), mais aussi dans le contexte plus large du développement du *Welfare State* en Grande-Bretagne, qui, tout en poussant les Catholiques à sortir de leur isolement social, leur fit prendre conscience du contraste entre cette nouvelle attitude de l'État britannique à leur égard et la permanence de la discrimination sectaire locale<sup>102</sup>. Ainsi, en ce qui concerne le déclenchement des troubles proprement dits, la persistance des discriminations vis-à-vis de la minorité catholique dans divers domaines, - à la fois politiques (en ce qui concerne notamment le tracé des circonscriptions électorales et les modalités du droit de vote), de la part du Gouvernement et du Parlement d'Irlande du Nord, et sociaux (notamment en matière de logement et de répartition du travail), par les conseils locaux dominés par les unionistes protestants -, avait favorisé l'organisation d'un large mouvement catholique revendicatif, formé de divers groupes et globalement coordonné par le Mouvement pour les Droits Civiques (*Northern Ireland Civil Rights Movements* ou NICRA), né le 1<sup>er</sup> février 1967 à Belfast, et dont l'objectif était l'égalité des droits pour tous en Irlande du Nord. Leur programme de revendications était, comme le souligne Paul Brennan, de nature réformiste. Les réformes demandées étaient « précises, possibles, et ne contenaient aucune critique du Gouvernement de Belfast. Elles doivent être considérées en fait comme de nature assimilationniste, et en tant que telles (représentant) un changement dans l'attitude de la minorité catholique »<sup>103</sup>. Le programme de la NICRA comprenait :

- l'égalité de vote dans les élections locales
- la suppression du *gerrymandering* en matière de circonscriptions électorales.
- une législation anti-discriminatoire dans le domaine du gouvernement local et la mise sur pied d'un mécanisme public de traitement des plaintes.
- un système de points pour gérer l'attribution des logements sociaux ;
- l'abrogation de la législation la plus coercitive (*Special Powers Act*) ;
- la dissolution des *B-Specials*.

---

<sup>102</sup> Brennan *op. cit.*, p. 38 (« Why then ? »).

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 39.

Dans ce but à la fois protestataire et revendicatif, la NICRA se mit en 1968 à organiser des séries de marches et de rassemblements, sur le modèle des actions prônées, en matière de droits et de libertés, par l'organisation britannique du *National Council for Civil Liberties*. Les réactions protestantes à la montée de ces mouvements d'une part, et à leurs tactiques d'autre part, furent extrêmement hostiles, et prirent la forme d'organisation de contre marches et de pressions sur le gouvernement pour l'interdiction et la répression des actions de la NICRA<sup>104</sup>, entraînant ainsi les réactions de protestation du Gouvernement de la République d'Irlande et d'inquiétude du Gouvernement de Westminster (octobre-novembre 1968). Au bout d'un été et d'un hiver agité, la situation était complexe, ainsi résumée par Paul Brennan : « vers avril 1969, les membres de l'organisation pour les droits civiques avaient obtenu, ou étaient sur le point d'obtenir, satisfaction sur la plupart de leurs demandes. Dans leur esprit cependant, le gouvernement s'était montré lent et peu enthousiaste en prenant les nouvelles mesures. Il avait même fallu la pression de Londres pour l'obliger à faire des concessions. Néanmoins, il était admis que le Premier Ministre et certains de ses proches étaient favorables aux réformes. Mais une très forte opposition existait à l'intérieur du Parti Unioniste, et les ultra-loyalistes opposés à toute concession étaient, à l'issue de la campagne électorale, les mieux organisés. En même temps, cette opposition avait permis l'émergence d'une tendance radicale à l'intérieur de la minorité catholique, convaincue de l'insuffisance des concessions obtenues. Ces deux groupes, les loyalistes protestants et les catholiques radicaux, devaient jouer un rôle important dans la lente descente vers la violence qui devait culminer dans la militarisation du conflit et la fin du Parlement de Stormont »<sup>105</sup>.

Le 12 août 1969, les *Apprentice Boys* de Derry maintinrent leur défilé traditionnel<sup>106</sup>, ce qui déclencha des émeutes d'une violence inouïe non seulement dans cette ville mais dans tout le reste de l'Irlande du Nord, et surtout à Belfast, où des barricades étaient apparues (dans la Falls Road) afin de protéger les maisons catholiques des attaques protestantes. Le 13 août, la violence était telle que le Premier Ministre de la République d'Irlande pressa le Gouvernement britannique de demander l'aide des Nations Unies pour le maintien de la paix. Le 14 août, le Gouvernement nord-irlandais rappela le parlement et fit appel aux réservistes de la police, les *B-Specials*, ce qui se révéla un geste catastrophique<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> La marche de Derry, le 5 octobre 1968, organisée par la NICRA, fut attaquée violemment par les forces de police, sous les caméras de télévision. Ces affrontements violents furent suivis de plusieurs autres au cours de l'année 1969, notamment la marche Belfast-Derry du 1<sup>er</sup> janvier 1969 (v. Brennan, pp. 46-48). Les marches catholiques furent systématiquement interdites, contrairement à la plupart des marches protestantes.

<sup>105</sup> Paul Brennan, *op. cit.* p. 45.

<sup>106</sup> Qui commémore chaque année la victoire des Protestants de Guillaume d'Orange sur les Catholiques de Jacques II, lors de la Bataille de la Boyne en 1689.

<sup>107</sup> Voir sur ces événements les ouvrages déjà cités mais aussi particulièrement *The Sunday Times Insight Team, Ulster*, Penguin books, London, 1972 ; voir aussi *The Cameron Report, Disturbances in Northern Ireland : Report of the Cameron Commission*, Cmnd 532, HMSO, Belfast, sept. 1969 ; *The Hunt Report, Report of the Advisory Committee on Police in Northern Ireland*, Cmnd 535, HMSO, Belfast, 1969 ; *The Scarman Tribunal, Violence and*

Un peu plus tard dans l'après-midi, à cinq heures, l'Inspecteur Général de la RUC, M. Peacock, signa une requête pour l'envoi des troupes en Irlande du Nord en aide au pouvoir civil. Le Gouvernement nord-irlandais fit cette demande au Ministre britannique de l'Intérieur, James Callaghan, qui l'accepta. Le même soir, le régiment du Prince de Galles se déployait dans les rues de Derry, remplaçant progressivement les positions de la Police. L'intervention fut étendue ensuite à Belfast, puis sur tout le territoire.

L'intervention de l'armée en 1969 à la suite de ces affrontements très graves constitue une étape fondamentale pour la structuration et le développement de ce que l'on désigne aujourd'hui par l'expression de conflit nord-irlandais.

Le développement de la violence politique sur le territoire nord-irlandais depuis 1969 est en effet un phénomène très complexe. La violence nord-irlandaise frappe par son caractère multiforme, c'est-à-dire par la diversité de son expression, à la fois dans le temps et dans l'espace. Il est ainsi nécessaire de recourir, comme dans tout essai d'analyse, à une typologie<sup>108</sup>. Il n'est pas dans notre intention de procéder ici à cette opération, mais on peut dire que toute typologie en la matière est liée à deux éléments principaux : la configuration du système d'acteurs du conflit (on pourrait dire des systèmes), elle-même liée à la configuration du système politique nord-irlandais.

Schématiquement, on peut essayer d'analyser ce phénomène complexe à l'aide de trois concepts :

- le concept d'**acteurs** de la violence
- le concept de **cibles** de la violence
- le concept de **formes** de la violence

## I. Le concept d'acteurs de la violence.

Dans ce domaine, le constat qui s'impose en premier lieu est le passage assez rapide (dès la première année des troubles), d'une violence se manifestant essentiellement par des affrontements collectifs et des émeutes, et opposant notamment les membres des deux communautés, mais aussi les émeutiers et les forces de l'ordre, à une violence **organisée** : à partir en effet des années 1970, les affrontements deviennent le fait des organisations « paramilitaires » ou « terroristes » (on voit émerger dès 1970 l'Armée Républicaine Irlandaise

---

*Disturbances in Northern Ireland*, Cmnd 566, HMSO, Belfast, 1972. Voir aussi Desmond Hamill, *Pig in the Middle : the Army in Northern Ireland*, op. cit., et Chrys Ryder, *The RUC*, op. cit.

<sup>108</sup> Pour une typologie plus élaborée se reporter à notre étude *L'Armée Britannique en Irlande du Nord*, op. cit., notamment l'analyse de « l'état de la violence » dans la mesure de « l'état de sécurité », pp. 126-130, 148-150, 174-183, 210-215.

Provisoire (*Provisional Irish Republican Army*)<sup>109</sup> comme acteur majeur du conflit)<sup>110</sup>, et des organisations que constituent les différentes forces de l'ordre (RUC, Armée et *Ulster Defence Regiment* (UDR)<sup>111</sup>). Ce phénomène correspond à une **militarisation** du conflit, et cette configuration du système d'acteurs (organisations de sécurité et organisations paramilitaires) a dominé la plus grande partie de la période, les acteurs « politiques » étant rejetés au second plan.

Depuis quelque temps cependant a réémergé de façon plus importante la violence dite « sectaire », à savoir les actions terroristes des groupes paramilitaires dirigées contre les membres de l'autre communauté. On note aussi une intensification de la violence de la part des groupes paramilitaires protestants, que l'on peut attribuer en grande partie à l'inquiétude, voire même au désespoir, engendrés par le resserrement des liens entre Londres et Dublin (depuis l'*Anglo-Irish Agreement*<sup>112</sup> et le constat de l'importance croissante du *Sinn Fein* (aile politique de l'IRA) dans le jeu politique nord-irlandais<sup>113</sup> depuis la mise en route du processus des pourparlers (*Talks*) officiels entre les partis politiques nord-irlandais par le Gouvernement britannique en 1991<sup>114</sup>.

Le concept d'acteurs permet de poser également la problématique du recrutement et de la composition des organisations qui utilisent la violence. À cet égard bien entendu, l'un des constats les plus importants est celui de la composition ethnique des forces de l'ordre. Étant donné en effet la situation de

---

<sup>109</sup> Après la séparation d'avec l'Armée Républicaine Irlandaise « Officielle » en 1969.

<sup>110</sup> La violence est également le fait d'autres organisations paramilitaires, notamment protestantes. On peut citer parmi les principales, l'*Ulster Volunteer Force* (UVF) et l'*Ulster Defence Association* (UDA), qui n'est pas officiellement une organisation militarisée, mais qui possède des bras armés, les *Red Hand Commandos* et les *Ulster Freedom Fighters*. Cette organisation a d'ailleurs été interdite en 1992 par le Gouvernement britannique. Sur les organisations paramilitaires en général, on peut voir : Paul Brennan *The Northern Irish Conflict*, chapitre VI (« The Paramilitaries »), et la synthèse de Richard Deutsch, *La question nord-irlandaise*, *op. cit.* Sur les organisations paramilitaires protestantes, voir : Richard Deutsch, « Les Paramilitaires protestants », in *L'Irlande Politique et Sociale*, volume I, n° 1, 1987, pp. 17-37 ; D Boulton, *The UVF, 1966-1973. An Anatomy of Loyalist Rebellion*, Gill & Macmillan, Dublin, 1973 ; D Miller, *Queen's Rebels. Ulster Loyalism in Historical Perspective*, Gill & Macmillan, Dublin, 1978 ; Sarah Nelson, *Ulster's Uncertain Defenders*, Appletree Press, Belfast, 1984 ; J Gallihier & J de Gregory, *Violence in Northern Ireland: Understanding Protestant Perspectives*, Gill & Macmillan, Dublin, 1985. Sur l'IRA, voir notamment : Tim Pat Coogan, *The IRA*, Pall Mall Press, London, 1970, Éditions Alain Moreau, Paris, 1972 pour la traduction française ; J Bowyer Bell, *The IRA. The Secret Army 1916-1979*, The Academy Press, Dublin, 1979 ; Paul Brennan, « La violence politique des Républicains », in *L'Irlande Politique et Sociale*, vol. I, n° 1, 1985, pp. 39-56 ; AC Hepburn, « The IRA in historical perspective », in *L'Irlande Politique et Sociale*, vol. I, n° 1, pp. 1-14 ; Patrick Bishop & Eamonn Mallie, *The Provisional IRA*, Heinemann, London, 1987.

<sup>111</sup> Voir sur l'*Ulster Defence Regiment* (UDR) nos articles et rapports, *op. cit.*

<sup>112</sup> Au moment et après la signature de l'*Anglo-Irish Agreement*, la violence protestante s'est retournée sur les forces de l'ordre, et notamment « sur leur propre police », comme le faisait remarquer un journaliste du *Guardian Weekly* au moment des émeutes protestantes anti-police d'avril 1986. Voir « Protestants turn against the RUC », 12 avril 1986, p. 3. Voir aussi plus généralement sur ce sujet, Robert Kilroy-Silk, « A tragic day for Ulster », in *Police Review*, 14 mars 1986, p. 573.

<sup>113</sup> Voir *Le Monde*, « John Major envisage une participation de *Sinn Fein* aux pourparlers de paix en Irlande du Nord », 17 octobre 1993, p. 5.

<sup>114</sup> Sur les *talks* depuis 1991, processus long et heurté, on peut consulter la presse britannique et irlandaise, ainsi que le mensuel irlandais *Fortnight*.

division communautaire (environ 60 % de protestants et 40 % de catholiques), il est particulièrement significatif de signaler que la RUC n'a jamais compté plus de 10 % de catholiques (elle oscille actuellement autour de 7 %), et quant à l'UDR, en dehors de sa période de création (pendant laquelle le nombre de catholiques est monté jusqu'à 18 %), il n'a jamais compté plus de 3 % de catholiques. Il est bien évident que dans le contexte d'une division politique fondamentale, cet aspect de la configuration du système d'acteurs jette une lumière tout à fait essentielle dans l'appréciation de la nature de la violence.

La problématique des acteurs de la violence permet également d'évoquer la question de la violence ayant pour source les forces de l'ordre, souvent désignée par l'expression violence légitime. On peut faire sur ce sujet un certain nombre de remarques (qui n'épuisent cependant pas du tout le champ de réflexion). En premier lieu, il est bien évident que l'utilisation de la force par les forces de l'ordre fait également l'objet de stratégies. La variation de ces stratégies peut dans une certaine mesure être rattachée aux fluctuations de la situation politique (on a ainsi analysé par exemple, la décision de mettre en place la procédure d'internement administratif en 1971, qui aurait été le résultat de pressions) ; ce serait cependant une erreur que de présumer la totale identité de ces stratégies avec celles du pouvoir politique, et ceci pour deux raisons : tout d'abord, le pouvoir de décision politique est fractionné, et il est donc difficile d'identifier très clairement de véritables stratégies ; ensuite, c'est minimiser par trop le poids des forces de l'ordre en tant qu'organisations. Il est ainsi très important de faire remarquer que ces stratégies peuvent varier selon les forces de l'ordre. En d'autres termes, alors que la tendance naturelle est de les réunir dans un même bloc en tant qu'instruments du pouvoir d'État, et donc expressions de la violence légitime, l'observation montre une réalité très différente. Il n'est pas rare de voir poursuivre dans le même champ des stratégies complètement différentes, voire même opposées, par la Police et l'Armée. Ce problème des rivalités organisationnelles nous ramène bien sûr aux organisations terroristes, dans lesquelles on observe également ce phénomène, de même que celui plus général de la tendance de toute organisation à développer une logique propre<sup>115</sup>. Il est cependant bien évident également que la violence des forces de l'ordre ne peut pas être simplement analysée en termes de stratégies. Il existe un grand nombre d'exemples d'utilisation totalement incontrôlée de la force, l'un des plus célèbres étant l'épisode du « Dimanche sanglant » (le 30 janvier 1972), lors duquel le 1er Régiment parachutiste ouvrit le feu sur la foule, tuant 13 personnes, dont 7 avaient moins de 20 ans. Cet exemple renvoie à une autre problématique de l'étude

---

<sup>115</sup> Voir notamment Martha Crenshaw, *An Organisational Approach to the Analysis of Political Terrorism*, rapport présenté au Congrès mondial de l'Association Internationale de Science Politique, Paris, juillet 1985. Voir aussi pour cette perspective en ce qui concerne les forces de l'ordre, Anne Mandeville, *La professionnalisation du Régiment de Défense de l'Ulster*, rapport présenté au colloque du Centre Universitaire d'Études Irlandaises, *op. cit.* et Ronald Weitzer, *Transforming Settler States*, *op. cit.*

de la violence des forces de l'ordre, celle du contenu de leur « professionnalisation ».

Le cas de l'Irlande du Nord nous pousse à souligner en second lieu le caractère ambigu du contenu de la notion de violence légitime. On doit ici évoquer le problème des accusations de torture et de brutalités physiques lors des « interrogatoires en profondeur » (*interrogations in depth*), accusations portées contre l'Armée britannique et la police nord-irlandaise<sup>116</sup> dès après la mise en vigueur de la procédure d'internement administratif, en 1971 ; à la suite de ces accusations, le Gouvernement de la République d'Irlande déposa plusieurs plaintes devant la Commission Européenne des Droits de l'Homme, le 16 décembre 1971. La Commission ne rendit son rapport que le 25 janvier 1976<sup>117</sup>, dans lequel elle concluait effectivement à l'existence dans un certain nombre de cas de la pratique de la torture : il s'agissait de l'utilisation conjointe de cinq « techniques de désorientation sensorielle »<sup>118</sup>. La Cour Européenne des Droits de l'Homme, saisie le 10 mars 1976 par le Gouvernement de la République d'Irlande, rejeta quant à elle l'accusation de torture<sup>119</sup>. Ces techniques furent entre-temps l'objet de plusieurs rapports britanniques : elles furent examinées par le rapport Compton<sup>120</sup>, qui qualifia les méthodes en question de traitements dégradants, quoique sans les qualifier de torture, ni même de « brutalités »<sup>121</sup>. La Commission présidée par Lord Parker<sup>122</sup> produisit quant à elle un rapport majoritaire et un rapport minoritaire<sup>123</sup> :

---

<sup>116</sup> Voir sur ce sujet de manière générale Kevin Boyle, Tom Hadden, & Paddy Hillyard, *Ten Years on in Northern Ireland*, The Cobden Trust, Nottingham, 1980.

<sup>117</sup> *Irlande contre Royaume-Uni* (requête n° 5310/71), rapport de la Commission Européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, 25 janvier 1976. Voir Conseil de l'Europe, Commission Européenne des Droits de l'Homme, *Bilan de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention*, Strasbourg, 1979, pp. 9-13

<sup>118</sup> Les pratiques étaient les suivantes : forcer les sujets interrogés à rester des heures debout sans bouger face à un mur, appuyé sur leurs doigts (pratique du nom de *Wall-Standing*), leur enfermer la tête dans un sac opaque (*Hooding*), les soumettre à des agressions par le bruit (*Noise*), les priver de sommeil (*Deprivation of Sleep*), les priver de nourriture et de boisson (*Restricted Diet*).

<sup>119</sup> La Cour Européenne des Droits de l'Homme a qualifié ces pratiques de traitements « dégradants et inhumains ». Arrêt de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, 18 janvier 1978, voir Conseil de l'Europe, *Bilan de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention*, pp. 12-13. Voir pour le détail de ces techniques, Carol Ackroyd, Karen Margolis, Jonathan Rosenhead & Tim Shallice, *The Technology of political control*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1977. Voir aussi Richard Deutsch, *La question nord-irlandaise, op. cit.*, p. 55.

<sup>120</sup> Lord Compton (Ombudsman), pdt, *Report of the Enquiry into the allegations of against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9<sup>th</sup> of August, 1971*, Cmnd 4823, HMSO, London, novembre 1971.

<sup>121</sup> La commission Compton adopta pour beaucoup « une définition très étrange de la brutalité physique » (Desmond Morris, *op. cit.*, p. 66) en déclarant que « la brutalité est un acte de cruauté physique sauvage et inhumain, et que la cruauté implique une disposition à infliger de la souffrance, ajoutée à une attitude d'indifférence ou de plaisir vis-à-vis de la douleur éprouvée par la victime » (Compton Report, cité par D Morris, p. 66).

<sup>122</sup> Lord Parker, Pdt, *Report of the Committee of Privy Councillors appointed to consider authorizes procedures for the interrogation of persons suspected of terrorism*, Cmnd 4901, HMSO, London, mars 1972.

<sup>123</sup> Ceci signifie que la majorité de la Commission suivit les conclusions de Lord Parker, et qu'une minorité se rangea à l'opinion de Lord Gardiner.

le rapport de Lord Parker considérait les méthodes en question comme justifiables dans certaines circonstances, mais suggérait une modification de la législation, étant donné le caractère manifestement illégal de ces pratiques en l'état actuel du Droit. Le rapport de Lord Gardiner estimait quant à lui que les méthodes et traitements examinés n'étaient moralement justifiables ni en temps de paix ni même en temps de guerre. Le Gouvernement britannique accepta les recommandations du rapport Gardiner et déclara en conséquence l'abandon officiel de ces cinq techniques d'interrogation, tout en signalant que les interrogatoires en profondeur continueraient<sup>124</sup>. Après l'abandon de la procédure d'internement administratif en 1975, un nombre croissant de nouvelles accusations furent portées contre la RUC, au sujet des méthodes d'interrogation des suspects détenus dans les nouveaux centres d'interrogation de Castlereagh et de Gough, ouverts en 1977<sup>125</sup>. En novembre 1977, une enquête fut ouverte par *Amnesty International* qui conclut dans un rapport au Gouvernement britannique à l'existence de mauvais traitements, et demanda en conséquence une enquête publique, ce qui entraîna la nomination de la commission Bennett en 1978. Cette commission rendit son rapport en mars 1979<sup>126</sup> et recommanda l'établissement de moyens de contrôle des interrogatoires menés dans ces centres, et notamment l'installation de caméras de surveillance, la réglementation des procédures (en particulier les périodes d'interrogatoires), et l'accès aux avocats. Ces recommandations furent finalement acceptées par le Gouvernement<sup>127</sup>. Ces controverses ont ainsi semble-t-il aidé à établir une plus grande « surveillance politique » des problèmes de recherche de l'information<sup>128</sup>. Cette question reste encore extrêmement sensible.

## II. Le concept de cibles de la violence.

Ce concept permet justement de distinguer ce que l'on appelle la violence « sectaire » (liée à l'une des deux dimensions politiques fondamentales du conflit, l'antagonisme entre catholiques et protestants), de la violence dirigée contre les forces de l'ordre et les représentants du pouvoir britannique (liée elle à la seconde dimension politique fondamentale du conflit : la dimension républicaine

---

<sup>124</sup> HC Debates, 2 mars 1972, vol. 832, col. 743.

<sup>125</sup> Voir sur ce sujet l'ouvrage de P Taylor, *Beating the Terrorists: Interrogation at Omagh, Gough, and Castlereagh*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.

<sup>126</sup> Lord Bennett, *Report of the Committee of Inquiry into Police Interrogation Procedures in Northern Ireland*, Cmnd 7947, HMSO, London, mars 1979.

<sup>127</sup> *Action to be taken on the recommendations of the Committee of Inquiry into Interrogation Procedures in Northern Ireland*, Northern Ireland Office, 29 juin 1979. Cité par Kevin Boyle, Tom Hadden & Paddy Hilliard, *Ten Years on in Northern Ireland*, The Cobden Trust, Nottingham, 1980.

<sup>128</sup> En plus de cette déclaration publique du Gouvernement, le *Joint Intelligence Committee* a produit une *Directive on Interrogation by the Armed Forces in Internal Security Operations* (JIC (A) (72) 21, du 19 juin 1972). Cette directive reproduit évidemment la ligne gouvernementale.

séparatiste). Avec l'« organisation » progressive du conflit en effet, l'action terroriste a eu tendance à se resserrer autour des représentants de l'État britannique, d'ailleurs désignés par l'IRA comme des « cibles légitimes » (*legitimate targets*). La question des cibles permet entre autres de distinguer la violence paramilitaire protestante de la violence de l'IRA. En effet, comme le note Paul Brennan « les organisations paramilitaires protestantes ont dû, et doivent toujours, faire face à un dilemme grave : étant donné qu'ils se proclament loyaux vis-à-vis de la Couronne, il leur est très difficile de combattre les soldats britanniques qui agissaient en Irlande du Nord au nom de la Couronne. En conséquence, la seule stratégie possible pour eux est l'action contre l'ennemi traditionnel, à savoir les catholiques »<sup>129</sup>.

Là encore, l'évolution récente de la configuration des forces politiques peut expliquer un changement d'attitude et une radicalisation du terrorisme protestant. La dissolution de l'*Ulster Defence Regiment* en 1992 et l'interdiction de l'*Ulster Defence Association* en 1993 ont été très violemment ressenties par la communauté protestante.

### III. Le concept de formes de la violence.

À cet égard, la distinction que fait le politologue Philippe Braud entre deux formes de violence politique, la violence « instrumentale » et la violence « colérique »<sup>130</sup>, nous paraît pouvoir contribuer utilement à une caractérisation des différentes formes que prend ce phénomène en Irlande du Nord.

On peut classer à notre sens l'essentiel de la violence terroriste depuis 1969, c'est-à-dire celle de l'IRA, dans la violence instrumentale, à savoir, selon l'auteur précité, une violence « exercée, sans passion ni agressivité incontrôlée, en vue d'atteindre des objectifs définis. Elle s'inscrit directement dans une logique de calcul et d'efficacité »<sup>131</sup>. On peut parler ici de stratégies. Ces stratégies sont d'ailleurs exercées aussi bien par les organisations terroristes vis-à-vis de leur propre communauté<sup>132</sup> que vis-à-vis de l'« ennemi ». Dans le dernier cas, il est clair

---

<sup>129</sup> Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, p. 59. La loyauté des protestants à la Couronne peut se mesurer d'ailleurs dans l'engagement massif des protestants dans les forces de sécurité, et notamment dans les rangs du Régiment pour la Défense de l'Ulster, qui n'a jamais été à court de recrues jusqu'à sa dissolution en 1992.

<sup>130</sup> Philippe Braud, « La violence politique : repères et problèmes », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, *op. cit.*, pp. 27-35.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>132</sup> On veut parler ici de l'exercice du pouvoir dans les ghettos. Par exemple la « police » de la défense de continuer à fraterniser avec l'Armée britannique, au début du conflit. Voir à ce sujet Patrick Bishop & Eamonn Mallie, *The Provisional IRA*, *op. cit.* p. 172. La pratique des « punitions » est également un aspect connu de l'activité des groupes paramilitaires (voir, en dehors des ouvrages déjà cités sur ces organisations, l'article d'Anton La Guardia, « The Ulster shoot-to-punish policy », *The Daily Telegraph*, 2 février 1988, p. 2 ; le troisième type d'exercice du pouvoir est le prélèvement de « l'impôt » (« révolutionnaire » ou pas) : ainsi, autour et même au centre des activités paramilitaires s'est développée une violence ayant pour objet le racket et plus généralement une activité criminelle ; les sources (peu nombreuses) soulignent à cet égard un *pattern* criminel

qu'il s'est produit un changement de stratégie dans l'action de l'IRA depuis le milieu des années 1970. Le terrorisme dit « aveugle », c'est-à-dire notamment l'explosion de bombes dans des lieux extrêmement variés (pubs, restaurants, grands magasins, bureaux, gares, sans souci de la fréquentation de ces lieux, qui pouvait toucher absolument n'importe qui, a fait place à une violence beaucoup plus sélective, polarisée sur les forces de l'ordre, les représentants de l'État, et les organisations paramilitaires protestantes. Les explosions en Irlande du Nord se produisent aujourd'hui en général dans des lieux « ciblés ». Ce constat n'est cependant pas sans nuances : la guerre menée par l'IRA étant également en grande partie une guerre psychologique, les actions spectaculaires, « coups de propagande » et « campagnes » marquent régulièrement l'actualité nord-irlandaise et anglaise<sup>133</sup>.

Étant donné la prédominance évidente, dans le champ politique, de l'interaction entre le terrorisme organisé et la lutte anti-terroriste menée par les forces de l'ordre, toute manifestation de violence peut paraître liée de près ou de loin à cette interaction<sup>134</sup>.

Cependant, des événements comme le lynchage des deux sous-officiers de l'Armée britannique sous les caméras de télévision en pleine procession funéraire le 19 mars 1988<sup>135</sup> nous paraissent relever du phénomène de violence colérique, qui, selon Philippe Braud, « peut être définie comme un *acting out* destructeur provoqué par une décharge d'agressivité »<sup>136</sup>. On peut également classer dans cette catégorie la violence lors des émeutes protestantes anti-police d'avril

---

plus grand dans les organisations paramilitaires protestantes. voir « Murder of UDA Chief linked to racketeering », *The Guardian*, 4 janvier 1988, et « Ulster's racket busters seek new powers », *The Guardian*, 5 janvier 1988.

<sup>133</sup> On peut les qualifier de campagnes de harcèlement « groupées » : Par exemple durant l'été 1988 après le bombardement d'une base militaire britannique en Allemagne (12 juillet. voir « IRA bombs Army base » in *Evening Standard*, 13 juillet 1988, p. 1), survient un attentat particulièrement meurtrier le 20 août contre l'Armée (l'explosion d'un bus militaire sur une mine tua 8 soldats du 1<sup>er</sup> bataillon de Light Infantry et en blessa 26), immédiatement suivi par une série de bombes dans le centre de Londres (v. Christopher Dobson, « Time to round up the Godfathers », *Evening Standard*, 2 août 1988, p. 7, David McKittrick & Colin Brown, « IRA launches City centre Bombings », *The Times*, 25 août 1988, p. 1). On doit replacer bien entendu ces campagnes dans leur contexte général : le 6 mars 1988 à Gibraltar, quatre soldats en civil du 22<sup>e</sup> SAS abattaient trois membres de l'IRA alors en service actif, quoique non armés. Cette affaire provoqua immédiatement un furieux débat collectif, qui rebondit lors du procès des SAS en juillet 1988. La violence sur le territoire nord-irlandais avait également atteint un point culminant le 19 mars de la même année avec le lynchage public, puis « l'exécution » sommaire par des membres de l'IRA, de deux militaires britanniques, lors d'une procession funéraire dans le quartier de West Belfast (voir « Madame Thatcher dénonce une sauvagerie révoltante », *Le Monde*, 22 mars 1988, p. 2).

<sup>134</sup> Certains analysent par exemple dans ce sens le phénomène du *Joyriding* à Belfast : voir *Police Review* du 2 Décembre 1988, pp. 2497-99. Dans cette étude, l'auteur fait d'une part remonter cette manifestation particulière du phénomène de violence urbaine (conduite à toute vitesse de voitures volées, dans le but notamment de défier les forces de l'ordre ; voir *infra* pour ce phénomène en Grande-Bretagne) au lancement d'une stratégie de diversion par l'IRA vis-à-vis des forces de l'ordre en Irlande du Nord. Il montre d'autre part un changement de stratégie de l'IRA dans ce domaine : les *joyriders* sont maintenant considérés comme des délinquants par l'IRA qui pratique à leur égard une politique de punition. L'auteur note cependant que même les menaces et les « punitions » n'ont pas réussi à endiguer ce phénomène.

<sup>135</sup> Voir notes précédentes pour des références sur ces événements.

<sup>136</sup> Philippe Braud, *op. cit.*, p. 28.

1986<sup>137</sup>. Ces exemples particulièrement spectaculaires ne doivent d'ailleurs pas masquer la permanence de ce type de violence en Irlande du Nord, révélatrice de l'accumulation des frustrations de la masse des habitants, et visiblement impossible à « instrumentaliser » ou à « canaliser ».

## § 2 : L'exportation de la « question nord-irlandaise » sur le territoire anglais.

On peut dire enfin qu'à travers la violence exportée par l'IRA sur le territoire anglais, la « question nord-irlandaise » a réémergé sur la scène britannique en tant que « question politique » fondamentale, phénomène qu'avaient précisément essayé d'éviter les gouvernements britanniques successifs. Il n'est plus possible aujourd'hui aux acteurs politiques ni à la Police britanniques de considérer cette forme de désordre public comme « à part ».

L'explosion meurtrière (21 tués) d'une bombe posée par l'Armée Républicaine Irlandaise, le 21 novembre 1974 dans deux pubs de Birmingham, peut être considérée à cet égard comme un moment clé, dans la mesure où elle a précisément constitué le détonateur de décisions relevant bien de changement de politique ou en tous cas de point de vue en matière de maintien de l'ordre public<sup>138</sup>. L'explosion de Birmingham déclencha en effet une véritable hystérie collective provoquée par la prise de conscience par le « public » anglais de sa vulnérabilité face à la violence terroriste : Le *Times* du 23 novembre 1974 parla d'« acte de guerre », et lors des débats aux Communes, cet évènement fut décrit comme « la plus grande menace (pour le pays) depuis la seconde guerre mondiale »<sup>139</sup>. Un député exprima l'humeur parlementaire en déclarant que « la Chambre (voulait) du sang »<sup>140</sup>.

Une loi dotant la police de pouvoirs spéciaux, le *Prevention of Terrorism (temporary provisions) Act* fut ainsi votée en quelques jours par le Parlement britannique<sup>141</sup> ; cette loi qui, comme son nom l'indique, était au départ présentée comme provisoire, a été régulièrement renouvelée depuis et est toujours en vigueur. Le *Prevention of Terrorism Act* procède à l'interdiction de certaines organisations spécifiques (dont l'IRA), et procure un arsenal important de pouvoirs au Ministre de l'Intérieur : le pouvoir d'interdire des organisations considérées comme terroristes, et de poursuivre leurs membres ; le pouvoir

---

<sup>137</sup> Voir notes précédentes.

<sup>138</sup> Voir Brian Gibson, *The Birmingham Bombs*, Barry Rose, London, 1976.

<sup>139</sup> HC Debates, 28 novembre 1974, vol. 882, col. 743 (intervention de M. Lyons)).

<sup>140</sup> *Ibidem*, col. 672, intervention de M Litterick). Il faut noter cependant que la campagne de l'IRA avait commencé bien avant : dès 1972, des bombes posées par l'IRA Officielle à Aldershot avaient tué sept personnes. Pendant l'année 1973 on compta près d'une centaine d'explosions et à peu près autant durant les premiers dix mois de 1974, qui entraînèrent 17 morts.

<sup>141</sup> Le Parlement vota la loi le 29 novembre, pratiquement sans amendements.

d'expulser du territoire britannique des personnes suspectées d'appartenir à des organisations terroristes ou d'avoir des activités terroristes. La loi (dans sa version révisée de 1976) a créé également des infractions spéciales en matière de financement des organisations et des activités terroristes, ainsi qu'en matière d'information dans ce domaine. En relation avec ces infractions, la loi a augmenté les pouvoirs de fouille, de détention et d'arrestation de la Police, et notamment a renforcé l'organisation du contrôle aux frontières (ports et aéroports). Le pouvoir réglementaire du Ministre « en cas d'urgence » sans contrôle préalable du Parlement<sup>142</sup> est également renforcé<sup>143</sup>.

Plus récemment, on peut dire que l'intensification de la campagne de l'IRA en Angleterre dans les années 1980 et 1990<sup>144</sup> semble avoir pesé de façon particulièrement importante dans l'accomplissement de deux faits politiques majeurs.

- le premier est le rapprochement à la fois officiel et concret (et spécialement en matière de sécurité) du Gouvernement britannique et celui de la République d'Irlande, rapprochement symbolisé par la signature du traité anglo-irlandais ; ce fait politique est incontournable, même si par ailleurs le fonctionnement du traité a été extrêmement heurté.
- le second fait politique fondamental a été l'ouverture officielle<sup>145</sup> en direction du *Sinn Fein* par le Premier Ministre britannique.

Le seuil d'inacceptabilité du niveau de violence aurait-il été atteint ?

## Sous-section II : La violence du terrorisme international.

Dès le début des années 1970 on constate l'émergence sur le territoire britannique de la menace terroriste internationale : l'ancien ministre travailliste de l'Intérieur Merlyn Rees comptait en 1981 qu'il y avait eu « dans les 7 dernières années environ 300 incidents terroristes en Grande-Bretagne (c'est-à-dire en Angleterre, Pays de Galles et Écosse), qui avaient entraîné 75 morts et plus de dix

---

<sup>142</sup> La réglementation en question doit cependant être déposée devant le Parlement et cesse d'être valide si elle n'est pas confirmée par le Parlement dans les quarante jours.

<sup>143</sup> Pour une étude juridique détaillée du *Prevention of Terrorism Act* et de la législation anti-terroriste du Royaume-Uni, voir l'ouvrage récent de Clive Walker, *The Prevention of Terrorism in British Law*, Manchester University Press, Manchester, 1992. Voir aussi, pour une étude approfondie de l'application de cette législation en Grande-Bretagne, l'ouvrage de Paddy Hillyard, *Suspect Community. People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, Pluto Press and NCCL, London, 1993.

<sup>144</sup> Voir l'article de Gary Mason, « A nation on guard », *Police Review*, 11 décembre 1992, pp. 2288-2289.

<sup>145</sup> Voir notes précédentes. Sur la « campagne » la plus récente de l'IRA voir *infra* Titre second, chapitre premier.

fois plus de blessés »<sup>146</sup>. La vague de terrorisme international dans les années 1970 a été particulièrement forte en Grande-Bretagne. Ici encore, il n'est pas question de procéder à une description de ce phénomène important<sup>147</sup>. Il est cependant intéressant de comparer, du point de vue de l'étude du système de maintien de l'ordre public, la question du terrorisme international et du terrorisme nord-irlandais.

Il existe en effet visiblement, dans le domaine du terrorisme international, un consensus majoritaire sur le caractère indéfendable de cette forme d'action politique. On a donc pu observer la manifestation d'un soutien général de l'opinion publique (populaire, partis politiques, intellectuels, etc.) vis-à-vis des actions « musclées » des forces de l'ordre britanniques (les forces armées tout d'abord, puis la Police professionnalisée) dans ce domaine.

À cet égard, on a peu entendu, de la part de l'*attentive opinion*, de protestations sur la « professionnalisation » de la Police dans ce domaine, à la différence du concert de protestations ayant entouré la « paramilitarisation » de la Police en matière de contrôle des émeutes, violemment dénoncée notamment lors de la grève des mineurs.

L'enthousiasme populaire soulevé en Grande-Bretagne par l'action d'éclat du régiment des SAS lors du siège de l'Ambassade iranienne en 1979, sous l'œil des caméras de télévision, fut d'ailleurs accueilli par les SAS « avec un mélange d'amusement et de cynisme. En effet, non seulement les soldats avaient été jusqu'alors considérés comme des parias, mais, ainsi que le Régiment le fit observer aigrement, personne n'avait remarqué que quatre jours avant l'attaque de l'ambassade iranienne, un officier SAS, le Capitaine Richard Westmacott, était mort en forçant à se rendre un groupe de terroristes assiégés dans une maison de Belfast »<sup>148</sup>.

### **Sous-section III : Les manifestations de l'émergence d'un « problème social » en Grande-Bretagne.**

John Benyon et John Solomos, spécialistes de la sociologie du désordre public en Angleterre<sup>149</sup>, ont émis (comme beaucoup d'autres) l'idée que les années 1980 ont clairement constitué le cadre d'une évolution majeure du phénomène du

---

<sup>146</sup> Merlyn Rees, « Terror in Ireland - and Britain's response », in Paul Wilkinson (ed.), *British perspectives on terrorism*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1981, p. 85.

<sup>147</sup> On se reportera notamment en ce qui concerne la Grande-Bretagne aux analyses de Paul Wilkinson, cité dans la note précédente. On peut voir aussi les ouvrages de Richard Clutterbuck, cités *infra* et en bibliographie. Voir également l'ouvrage de Tony Geraghty, sur le régiment des SAS : *Who dares wins : the story of the SAS 1950-1980*, Fontana Books, William Collins Sons & co. Ltd, Glasgow, 1981.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>149</sup> John Benyon & John Solomos, *The Roots of Urban Unrest*, *op. cit.*

désordre public en Grande-Bretagne. David Waddington parle quant à lui des « dix années turbulentes »<sup>150</sup> de 1981 à 1991.

D'après Benyon et Solomos, « avec le recul, le 2 avril 1980 apparaît comme un véritable tournant politique de la Grande-Bretagne qui était encore celle de l'après-guerre de 1945. Cette date-clé est celle de la nuit de l'explosion dans le district de St Paul à Bristol d'une violence jusqu'alors rampante »<sup>151</sup>. Pourtant, pour la grande majorité des gens en Grande-Bretagne, l'émeute survint d'une façon totalement inattendue, bien qu'elle ait été prévue une année plus tôt par Ken Pryce<sup>152</sup>. À l'époque, un grand nombre de commentateurs et de politiciens semblèrent considérer l'éruption de Bristol comme un évènement isolé -une curieuse aberration dans le comportement social. Exactement une année après, ces interprétations satisfaites volèrent brutalement en éclats. Pendant le week-end du 10 au 12 Avril 1981, de graves désordres à Brixton entraînèrent un grand nombre de blessés et des dégâts énormes. Le samedi 11 avril, pendant près de six heures de violence, d'incendies et de pillage, 279 policiers et au moins 45 personnes furent blessées, 61 véhicules privés et 56 voitures de police furent abîmées ou détruites, et 145 maisons ou locaux furent saccagés, 28 d'entre eux par le feu. Les caméras de télévision firent entrer les images de ces émeutes dans les foyers de millions de personnes, qui purent ainsi contempler la fureur qui se déchaînait »<sup>153</sup>.

Les Britanniques furent littéralement traumatisés par les images des affrontements de 1981. Lord Scarman parla de « l'horreur et de l'incrédulité »<sup>154</sup> avec lesquelles les gens les découvrirent, et John Benyon et John Solomos notent que « le sentiment commun semble avoir été le choc et l'ahurissement »<sup>155</sup>. Le choc causé par ces troubles et ceux qui suivirent fut véritablement immense ; l'année 1981 fut en effet marquée par d'importantes émeutes dites « raciales » dans toutes les grandes villes d'Angleterre, notamment Liverpool (le quartier de Toxteth en particulier, où les émeutes se traduisirent par de véritables batailles rangées entre les jeunes et la police locale pendant quasiment une semaine), Manchester (émeutes de Moss Side notamment), et Birmingham.

D'une façon saisissante, Madame Margaret Simey, alors présidente du *Merseyside Police Committee* (l'autorité de police locale de la région de Liverpool), décrit et analyse l'émoi ressenti devant les émeutes de Toxteth : « les émeutes des nuits de l'été 1981 à Liverpool furent notre Révolution Française. Le bruit du verre brisé, le ronflement des flammes, les coups réguliers frappés sur les

---

<sup>150</sup> David Waddington, *Contemporary Issues in Public Disorder*, Routledge, London, 1992, p. 1.

<sup>151</sup> Nous voulons parler de la montée des tensions, en particulier entre la Police et les minorités ethniques.

<sup>152</sup> Ken Pryce, *Endless pressure*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979. Cité par John Benyon et John Solomos, in *The roots of urban unrest*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>153</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.* p. 3.

<sup>154</sup> The Right Honourable The Lord Scarman, *The Brixton disorders 10-12 April 1981 : Report of an inquiry by the Right Honourable The Lord Scarman*, O.B.E., Cmnd 8427, HMSO, London, 1981, § 1.2.

<sup>155</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.* p. 3.

couvercles de poubelles, dramatisèrent pour nous l'effondrement de notre style de vie. L'incendie du Racquets Club symbolisa la fin de l'époque d'une autocratie des marchands dont il était le produit. La puissance de cette explosion de ressentiment n'entraîna pas seulement la destruction de notre environnement physique journalier ; interdits et sous le choc, nous réalisaîmes que nous entendions craquer et s'effondrer la structure même de notre société. Celle-ci, qui nous avait semblé si profondément durable, était soudainement révélée à nos yeux comme une façade mangée par les vers, la légitimité de son autorité complètement remise en question, sa capacité à répondre à nos besoins discutable, son existence même menacée. Les émeutes firent sauter tous les ornements qui nous avaient masqué la terrible détérioration du mode de vie démocratique auquel nous étions tellement accrochés. Nous ne pouvions plus éviter de faire face à la réalité qui s'était abattue sur nous »<sup>156</sup>.

Cet état de choc peut à notre sens être considéré comme l'émergence de la conscience de l'existence de ce que Mény et Thoenig, empruntant le concept de Becker, appellent un « problème social »<sup>157</sup>, lui-même fondement de l'émergence (ou de la réémergence) de la conception elle-même et du système de maintien de l'ordre public en tant que « problème public », c'est-à-dire appelant un traitement (ou une modification fondamentale du traitement) politique.

On peut remarquer cependant que les phénomènes observés dans les années 1980 n'étaient pas véritablement nouveaux : les années 1970 ont pu être décrites comme « des années d'angoisse pour le peuple britannique »<sup>158</sup>, et les plus violentes depuis la fin de la première guerre mondiale.

Trois types de désordres publics ont contribué en effet durant cette décennie à fortement perturber la vie publique britannique :

- en premier lieu, la violence publique dite « raciale », qui ont notamment constitué la toile de fond ou l'objet explicite des désordres du Red Lion Square<sup>159</sup> en 1974, du Carnaval de Notting Hill de 1976<sup>160</sup> qui fut extrêmement violent, des affrontements de Lewisham et de Ladywood en 1977 et de la tragédie de Southall<sup>161</sup> en 1979.
- à ces problèmes se sont ajoutées les violences engendrées par un certain nombre de conflits du travail (dont les épisodes les plus marquants furent

---

<sup>156</sup> Margaret Simey, *Gouvernement by consent. The principle and practice of accountability in local government*, Bedford Square Press, Beckenham, 1985, p. 1.

<sup>157</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 174.

<sup>158</sup> Richard Clutterbuck, *Britain in agony, op. cit.*, p. 19.

<sup>159</sup> Voir encadré : *Les émeutes du Red Lion Square*.

<sup>160</sup> Le Carnaval de Notting Hill de 1958 avait déjà constitué la première grande confrontation entre citoyens blancs et noirs. Sur ce sujet, voir l'article de Tony Moore, « A riot of colour », *Police Review*, 26 août 1988, pp. 1793-1795.

<sup>161</sup> Sur tous ces événements, voir Richard Clutterbuck, *op. cit.* Sur Southall, voir NCCL, *Southall, 23 avril 1979. Report of the Unofficial Committee of Inquiry*, NCCL publications, London, 1980, et *The Death of Blair Peach. The Supplementary Report of the Unofficial Committee of Inquiry*, *ibidem*, 1981.

l'affaire du dépôt de charbon de Saltley et la mine de Shrewsbury en 1972, ainsi que le conflit de Grunwick en 1977<sup>162</sup>.

- enfin le terrorisme, que nous avons évoqué plus haut.

Les manifestations de violence politico-sociale des années 1980-90 sembleraient être ainsi à beaucoup d'égards et *a priori* sensiblement les mêmes que celles des années 1970, ou en tous cas se placer dans leur continuité. La plupart des analystes contemporains notent cependant au moins une aggravation dans les années 1980-90, certains parlent de changement de nature. Il est en tous cas clair que les explosions des années 1980 ont engendré un débat, aussi bien politique qu'universitaire ou policier, extrêmement riche et controversé sur les « explications » de ces désordres publics.

Nous n'avons bien entendu pas ici la prétention de rendre compte de façon complète d'un débat aussi complexe. Nous proposons simplement d'évoquer deux éléments clés de la question, en tant qu'ils concernent particulièrement la structuration du système de maintien de l'ordre public.

## **§ 1 : L'émergence et l'enracinement de la problématique ethno-raciale.**

La structuration ethno-raciale de la violence urbaine émerge à peine aujourd'hui en France en tant que problématique d'analyse<sup>163</sup>. L'étude de cette « configuration » conflictuelle particulière s'est développée depuis plus longtemps en Grande-Bretagne<sup>164</sup>, en raison de l'essor plus précoce de ce phénomène dans ce pays.

Dans la période qui nous préoccupe, un tournant fut marqué lors les émeutes du Carnaval de Notting Hill en 1976. L'enracinement de cette manifestation particulière, qui est devenue quasiment une sorte de « fait social » britannique, est aujourd'hui hautement symbolique, à la fois de l'existence d'une identité politique à fondement ethno-racial, de la potentialité de violence de cette manifestation d'identité, et donc du clivage ethno-racial en tant que facteur spécifique de désordre public.

---

<sup>162</sup> Voir aussi sur ces conflits, Richard Clutterbuck ; sur Grunwick, voir Lord Scarman, *Report of the Inquiry into the Dispute between Grunwick Processing Laboratories and members of APEX*, Cmnd 6922, HMSO, London, 1977.

<sup>163</sup> Sophie Body-Gendrot, *op. cit.*, notamment « Espace urbain et réappropriation des émeutes », pp. 10-13.

<sup>164</sup> De même d'ailleurs que les « études urbaines ». Voir A Cohen, *Urban Ethnicity*, Tavistock, London, 1974 ; C Cross, *Ethnic Minorities in the Inner City*, Commission for Racial Equality, London, 1978 ; C Peach, V Robinson, S Smith (eds.), *Ethnic Segregation in Cities*, Croom Helm, London, 1982 ; J Rex, *Colonialism and the City*, Routledge & Kegan Paul, London, 1973 ; J Rex & S Tomlinson, *Colonial Immigrants in a British City*, Routledge and Kegan Paul, London, 1979.

En conséquence de ces trois éléments, dont Notting Hill ne constitue qu'une étude de cas, on doit noter l'affermissement à l'époque contemporaine du clivage ethno-racial comme clivage politico-social britannique.

Or, la problématique ethno-raciale se trouve aujourd'hui justement au cœur de la remise en cause du système de maintien de l'ordre public, qu'il s'agisse du système de forces (c'est notamment la question de la composition et de la « formation ethno-raciale » des forces de l'ordre<sup>165</sup>), ou du système des autorités (question du contrôle et de la responsabilité devant la « communauté », établissement de procédures de concertation avec les minorités, etc.), **comme la problématique ethno-religieuse l'avait été vingt ans plus tôt en Irlande du Nord.**

Nous aborderons cette question un peu plus loin dans la seconde section de ce chapitre.

On peut dire que l'émergence et l'enracinement de la problématique ethno-raciale du maintien de l'ordre public constituent bien une caractéristique de la période contemporaine, et ce phénomène relie à notre avis le système politico-social britannique à celui des autres démocraties occidentales aujourd'hui. Il se place cependant dans la continuité de la problématique britannique communautaire-majoritaire de structuration de l'espace et de l'ordre politique, caractéristique séculaire du Royaume-Uni.

---

<sup>165</sup> Voir *infra* section II : « L'ethnicisation » des forces de police est un élément-clé de l'agenda de réforme du système de maintien de l'ordre britannique à partir du début des années 1980.

## Encadré 12 : Les émeutes du Red Lion Square.

Le 15 juin 1974, un jeune homme, Kevin Gately, fut tué sur la place du Lion Rouge (Red Lion Square) à Londres, lors d'affrontements sévères entre environ 900 manifestants membres du *National Front* et environ 200 étudiants de l'*International Marxist Group* qui s'étaient détachés d'une manifestation concurrente (organisée par le groupe anti-fasciste *Liberation*), pour attaquer les membres du *National Front* se rendant à un meeting contre la politique du gouvernement en matière d'immigration, prévu à Conway Hall (au coin du Red Lion Square). Il s'ensuivit une violente mêlée entre les assaillants et les policiers, ces derniers constituant des cibles privilégiées en ce qu'ils tentaient de maintenir les deux manifestations séparées. Richard Clutterbuck cite le commentaire d'un journaliste du *Times*, dont il estime qu'il devait représenter le sentiment public général, quelques jours après l'émeute : « le répugnant spectacle de l'affrontement physique de gangs totalitaires rivaux exhibant leurs petits muscles samedi dans le centre de Londres a pris une dimension tragique du fait de la mort d'un jeune homme dans la mêlée, quoique le gang de la Gauche commence déjà à en tirer un profit politique en revendiquant celui-ci, pour le bien de la construction de sa propre mythologie, comme martyr du fascisme et de la brutalité policière » (*The Times*, 18 juin 1974, cité par Richard Clutterbuck, *op. cit.* p. 158).

Les désordres du Red Lion Square eurent un énorme retentissement, dû essentiellement au fait que la mort de Kevin Gately était la première à résulter d'une émeute britannique (en dehors de l'Irlande du Nord évidemment) depuis 1919. Le débat public engendré par cette affaire poussa le gouvernement à commanditer une enquête qui fut confiée au Lord Justice Scarman, afin, selon les termes du Ministre de l'Intérieur, « de faire un compte-rendu des événements qui engendrèrent des désordres sur la place du Lion Rouge le 15 juin et afin de considérer les leçons qui pourraient en être tirées pour un meilleur maintien de l'ordre public lors des manifestations ». Comme le note avec justesse Richard Clutterbuck, « le débat public et l'enquête ont permis de mettre en lumière la question de la conduite des manifestations en Grande-Bretagne » (*ibidem*), notamment la problématique de maîtrise par la Police du pouvoir d'interdire ou en tous cas de donner des directives beaucoup plus strictes sur les conditions d'organisation et de déroulement des manifestations, et en particulier les trajets. Ces questions ont été l'objet des réformes de la Loi sur l'Ordre Public (*Public Order Act*) de 1986, qui donne notamment plus de pouvoirs aux policiers dans le sens que nous avons noté, et tente également une meilleure définition des infractions à l'ordre public, qui sont par la même occasion « légalisées » (elles relevaient jusqu'en 1986 de la *common law*). Clutterbuck fait remarquer de façon plus générale que la manifestation du Red Lion Square était l'une des 1321 manifestations politiques qui se sont déroulées à Londres pour les années 1972, 1973, et 1974. D'après lui, seulement 54 de ces manifestations ont engendré des désordres.

## § 2 : L'intensification de la violence publique.

### I. L'augmentation du niveau de gravité des désordres.

Certains, comme John Benyon et John Solomos, voient la marque spécifique des années 1980 dans le niveau de gravité des désordres. Ainsi, d'après eux, « de la seconde guerre mondiale à 1980, il n'y eut pas d'émeutes dans les grandes villes britanniques -par opposition à celles d'Irlande du Nord- que l'on puisse comparer à celles qui éclatèrent par la suite »<sup>166</sup>.

On peut lire à cet égard, dans le rapport du *Commissioner* de la *Metropolitan Police* pour l'année 1981, que « pendant l'année 1981, les londoniens furent les témoins de (...) désordres sans précédent »<sup>167</sup> ; plus loin, il est affirmé que « les missions de maintien de l'ordre ont pesé d'un poids sans précédent sur les ressources en personnel pendant l'année »<sup>168</sup>.

Les émeutes de Bristol en 1980 puis de Brixton, Moss Side et Toxteth en 1981, sont ainsi censées ouvrir une décennie d'intensification spectaculaire de la violence urbaine<sup>169</sup>. Ces émeutes ne furent que les premières d'une série très importante en Angleterre. On peut ainsi affirmer avec les auteurs précités que « le désordre fut à nouveau visible en 1982, quoique à une échelle plus réduite. L'attention des media était alors fortement polarisée sur l'Atlantique Sud<sup>170</sup>, et en conséquence, il y eut peu de reportages sur les désordres dans les villes britanniques. Il est clair que l'agitation urbaine continua dans divers quartiers londoniens et à Liverpool, et que des désordres similaires se sont déroulés en 1983 »<sup>171</sup>. L'année suivante, le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* affirmait que pendant l'année 1984 s'étaient produites « de nombreuses mini-émeutes qui réunissaient les conditions d'escalade potentielle aux proportions de celles de Brixton en 1981 »<sup>172</sup>.

Plusieurs autres explosions majeures de violence eurent lieu respectivement en septembre et octobre 1985, une année marquée d'une pierre noire dans les

---

<sup>166</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.* p. 4.

<sup>167</sup> *Report of the Commissioner of Police of the Metropolis for the year 1981*, Cmnd 8569, HMSO, London, Juin 1982, p. 1.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>169</sup> Cependant, ces phénomènes sont loin de concerner seulement les espaces urbains. Voir par exemple David Pead & Gary Mason, « The thin green line », *Police Review*, 10 juin 1988, pp. 1220-1221. Voir aussi « Rural violence is not a bogus epidemic », *in Police Review*, 8 juillet 1988, p. 1414.

<sup>170</sup> Époque de la guerre des Malouines.

<sup>171</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.* p. 5.

<sup>172</sup> *The Guardian*, 17 Octobre 1984, p. 3 ; cité par John Benyon et John Solomos, *in op. cit.* p. 3.

annales de la police britannique<sup>173</sup>. Les premières émeutes importantes survinrent le 9 septembre dans l'un des quartiers les plus pauvres de Birmingham, la banlieue de Handsworth (plus exactement la Lozells Road). Une nuit de violence extrême se solda par la mort par asphyxie de deux postiers d'origine asiatique dans leur bureau de poste en flammes. 122 blessés furent enregistrés, pour la plupart des policiers, et le coût des dégâts a été estimé à 7,5 millions de livres *sterling*<sup>174</sup>. Le lendemain, la visite dans la zone sinistrée du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Douglas Hurd, déclencha de nouvelles émeutes<sup>175</sup>.

Ce fut encore Brixton qui fut le théâtre des émeutes qui suivirent assez rapidement celles de Handsworth, les 28 et 29 septembre 1985. À cette occasion, comme le racontent John Benyon et John Solomos, « la policeregistra 724 crimes importants, 43 personnes blessées plus 10 policiers, et 230 arrestations. De même qu'à Handsworth, l'évènement qui déclencha l'émeute fut un incident qui eut lieu entre des policiers et une personne noire. À 7 heures du matin le 28 septembre, des policiers armés pénétrèrent dans la maison de Mme Cherry Groce sur la Normandy Road, à Brixton, à la recherche du fils de celle-ci. Deux coups furent tirés par l'un des policiers (dans des circonstances mal établies), et l'une des balles endommagea la colonne vertébrale de Mme Groce, causant une paralysie permanente. À 6 heures du soir, le commissariat de police local était attaqué à coups de cocktails Molotov, et pendant les 8 heures consécutives, une grande quantité de gens, blancs et noirs, se livrèrent à l'incendie et au pillage, causant des dégâts estimés à 3 millions de livres sterling »<sup>176</sup>. Deux jours après, des émeutes éclataient à Liverpool, la foule attaquant le commissariat de Toxteth, les évènements suivant le même *pattern* qu'à Handsworth et Brixton.

Le pire était encore à venir : le dimanche 6 octobre 1985, vers 7 heures du soir, des troubles commencèrent dans la cité de Broadwater Farm (Broadwater Farm Estate), à Tottenham, c'est-à-dire au cœur de Londres ; « pendant une nuit d'une extraordinaire violence, l'officier de police Keith Blakelock fut poignardé à

---

<sup>173</sup> On peut trouver une chronologie des évènements-clés de ces deux mois notamment dans l'ouvrage précité de John Benyon & John Solomos, pp. 15-21.

<sup>174</sup> Source : John Benyon & John Solomos, *op. cit.* p. 5. Sur les émeutes de Handsworth, on peut aussi consulter la presse quotidienne britannique des 10, 11 et 12 septembre 1985, notamment « Rampaging mobs' trail of destruction », *The Times*, 11 septembre 1985, pp. 1-2. Voir aussi le rapport sur les évènements du *Chief Constable* des West Midlands (dont dépend le quartier de Handsworth à Birmingham), *Report of the Chief Constable of West Midlands Police, Handsworth/Lozells -September 1985*, West Midlands Police, Birmingham, 1986. Voir également L. Silverman, *Independent Inquiry into the Handsworth disturbances, September 1985*, City of Birmingham District Council, Birmingham, 1986. On peut aussi consulter le bulletin statistique du ministère de l'Intérieur du 10 avril 1986 qui fait le bilan des arrestations liées aux désordres des mois de septembre et octobre 1985, et opère une comparaison avec les émeutes de 1981 : « Statistics of those arrested in connection with the serious incidents of public disorder, september-october 1985 : interim report », *Home Office Statistical Bulletin*, n° 10/86 (28 avril 1986). Voir aussi Wayne Francis, « Handsworth : powder keg of deprivation », *Police Review*, 20 septembre 1985, p. 1896, et Robert Kilroy-Silk, « For Handsworth's sake, think again, Mr. Hurd », *Police Review*, 20 septembre 1985, p. 1897.

<sup>175</sup> Voir Colin Hughes et Craig Seton, « Hurd pelted on tour of riot devastation », *The Times*, 11 septembre 1985, pp. 1 et 8.

<sup>176</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.*, p. 6.

mort, 20 civils et 223 policiers furent blessés, 47 voitures et plusieurs immeubles furent entièrement brûlés. Des coups de feu furent tirés sur les policiers, blessant plusieurs d'entre eux ainsi que des journalistes »<sup>177</sup>.

Benyon et Solomos notent que « de même que pour Handsworth, Brixton et Toxteth, le contexte dans lequel les troubles éclatèrent à Tottenham fut celui de la détérioration des relations entre la police et les jeunes, particulièrement les Noirs »<sup>178</sup>.

Le détonateur des émeutes de Broadwater Farm Estate se trouva également être un accident impliquant la police et un membre de la communauté noire : le 5 octobre, une patrouille de police arrêta un jeune noir de 23 ans, nommé Floyd Jarrett, pour un problème d'assurance automobile ; l'un des policiers décida d'arrêter Jarrett, le suspectant du vol de sa voiture, mais apparemment après une violente altercation, Jarrett se retrouva inculpé d'agression sur la personne d'un policier. « Ce qui se passa à partir du moment où Jarrett fut emmené au commissariat est le sujet d'affirmations contradictoires : Jarrett se plaignit d'avoir été agressé au commissariat et détenu pendant 5 heures sans permission de donner un coup de téléphone. La police affirma qu'il avait été traité correctement. La famille de Jarrett affirma ensuite que 5 officiers de police pénétrèrent chez la mère de Jarrett en utilisant la clef de celui-ci, alors que la police déclara avoir trouvé la porte ouverte ; celle-ci reconnut (...) ensuite que ce n'était pas vrai. Pendant les recherches de la police dans la maison, Mme Jarrett s'effondra et mourut. La famille prétendit que sa mort avait été causée par un policier qui l'avait poussée ; la police nia cette affirmation. (...) Mme Jarrett fut déclarée morte à 6 heures 35 le samedi 5 octobre, et les nouvelles de la tragédie

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 8. Sur le déroulement des événements eux-mêmes, on peut consulter la presse quotidienne anglaise des 7 et 8 Octobre 1985, et aussi l'enquête de Colin Randall, « The nightmare of Broadwater Farm », in *The Daily Telegraph*, 20 Mars 1987, p. 21. Voir aussi Steve Platt, « The innocents of Broadwater Estate », *New Society*, 11 October 1985, pp. 48-50, soulignant l'abîme d'incompréhension existant au moment des faits entre la police et le conseil municipal de Haringey, ainsi que le malaise de la « communauté noire » d'Angleterre. Cet abîme et ce malaise peuvent être aussi mesurés à la lecture de trois articles du journal *The Times* du 14 octobre 1985 : en premier lieu « Haringey Labour Group blames racist policing » (p. 2), mais aussi « One in four blacks defends violence », article dans lequel l'auteur cite un sondage selon lequel « plus d'un quart des noirs britanniques estiment que les récentes émeutes à Handsworth, Brixton, Toxteth et Tottenham étaient justifiées » (*op. cit.* p. 2), mais aussi que « un sondage Harris conduit par un programme de la London Weekend Television, "Weekend Word", avait révélé que 26 % de la communauté noire estimait que les jeunes noirs avaient eu raison d'employer la violence. 64 % estimaient que les noirs étaient moins bien traités que les blancs par la police ; presque un tiers, que les noirs étaient rejetés par la société blanche en Grande-Bretagne ; enfin pratiquement la moitié pensaient que les relations entre les noirs et les blancs allaient empirer dans les cinq prochaines années » (*op. cit.* p. 2). Le troisième article du *Times* rendait également compte de la position du chef de la Police, qui fut l'un des premiers à admettre publiquement la nécessité du développement de la professionnalisation du maintien de l'ordre public, à la fois sur le plan de l'entraînement et de l'équipement : « Newman pledges tough tactics » (*ibidem*). On peut aussi voir l'étude plus récente de la Commission sur la police du Conseil municipal de Haringey : Haringey Council Police liaison sub-committee, *Aiding and abetting*, Haringey Council Publications, 1992. Voir aussi le récent ouvrage de David Rose (journaliste au quotidien libéral *The Guardian*), *A climate of fear*, qui reprend les problèmes posés par l'enquête sur l'assassinat du policier Blakelock commencée à la suite des émeutes, et tente d'analyser les racines de l'échec de celle-ci au travers des mauvaises relations entre la police et les habitants de Tottenham.

se répandirent rapidement dans la cité pendant la soirée. Le jour suivant, après quelques incidents sporadiques, de violentes émeutes se déclarèrent vers 7 heures du soir »<sup>179</sup>.

Un certain nombre de rapports ont été publiés sur les émeutes de Broadwater Farm : par exemple, celui de Mike Richards, *Public Disorder in Tottenham, 6 October 1985*<sup>180</sup>. Ce premier rapport de la *Metropolitan Police* pour le Conseil Municipal de Haringey (circonscription des émeutes), rédigé par le *Deputy Assistant Commissioner* de la *Metropolitan Police* chargé des opérations, consistait en un rapport factuel sur les événements du 6 Octobre. Il fut suivi d'une enquête menée par la *Metropolitan Police* et commencée une semaine après les émeutes, enquête comprenant notamment les interviews de tous les policiers ayant eu de près ou de loin affaire avec les événements (enquête techniquement désignée du nom de *debriefing*) ; le rapport de cette enquête, qui concernait aussi les désordres de Brixton du mois précédent, fut tenu secret, ce qui déclencha la colère des associations de police<sup>181</sup>. Ce rapport contient un certain nombre de critiques adressées par les policiers du rang et les sergents à leurs officiers supérieurs en ce qui concerne la politique des *no-go areas*, c'est-à-dire la politique de non-intervention de certains officiers dans certaines quartiers, laissant se développer de véritables « zones interdites » à la police et donc aux représentants de l'ordre public<sup>182</sup>.

Il est à noter que les émeutes de Broadwater Farm ne donnèrent lieu à aucune enquête officielle, ni gouvernementale, ni parlementaire, dans le style par exemple de celle conduite par The Right Honourable the Lord Scarman à propos des événements de Brixton en 1981 ; l'attitude du gouvernement en cette matière fut très critiquée. Une enquête non policière fut cependant conduite par un comité présidé par Lord Gifford, avocat, (*Queen's Counsel*), enquête très mal ressentie par la police au motif que « Lord Gifford, avocat, (était) un critique permanent de la police »<sup>183</sup>. Le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* de l'époque, Sir Kenneth Newman, refusa d'ailleurs d'autoriser les policiers à témoigner pour cette enquête<sup>184</sup>.

---

<sup>179</sup> Benyon & Solomos, *op. cit.*, p. 9.

<sup>180</sup> *Metropolitan Police*, London, 1986

<sup>181</sup> Voir « The right of free speech », in *Police Review*, 7 mars 1986, p. 500, et « Federation angry at "secret" Tottenham report », in *Police Review*, 24 October 1986, p. 2146). (The *Metropolitan Police, Public Order Review*, 1986.

<sup>182</sup> Voir sur ce sujet « Broadwater Farm Police Chief was Wrong, says Met. Report », in *Police Review*, 4 Juillet 1986, p. 1382.

<sup>183</sup> Voir « Broadwater Farm : the Independent Report », in *Police Review*, 11 Juillet 1986, p. 1434.

<sup>184</sup> Voir Lord Gifford et al., *Report of the Independent Inquiry into the Disturbances of October 1985 at the Broadwater Farm Estate, Tottenham*, Broadwater Farm Inquiry, London, 1986, et Lord Gifford, *Broadwater Farm Revisited : Second Report of the Independent Inquiry into the Disturbances of October 1985 at the Broadwater Farm Estate, Tottenham*, Kavia Publications, 1989.

Plus récemment, les émeutes de la *Poll Tax* en 1990<sup>185</sup>, ainsi que la série de désordres violents, notamment de la part de jeunes, dans toute la Grande-Bretagne en 1991, ont fortement secoué le système de police ainsi que l'opinion publique britannique.

Dans l'ensemble, ces émeutes ont pris deux formes dominantes et complémentaires, le pillage d'une part, et la pratique du *joyriding* d'autre part, dans les centres des petites villes et dans les banlieues des grandes villes. L'automne de 1991 a été à cet égard particulièrement troublé : on peut citer parmi les plus violentes les émeutes dans les quartiers de Chapeltown à Leeds (le 1<sup>er</sup> août) (qui avait déjà été ravagé par des émeutes respectivement en 1981 et 1987), de Blackbird Leys (Oxford) du 22 au 27 août, d'Ely (Cardiff) le 30 août, de Handsworth (Birmingham) à nouveau le 2 septembre, de Meadow Well (Newcastle) le 10 septembre, et d'Elswick (Newcastle) le 11 septembre<sup>186</sup>.

L'une des dimensions communes à ces différents désordres a été apparemment le constat d'une répugnance de la Police locale à intervenir au début des troubles, relançant ainsi un débat controversé sur l'existence de « zones interdites » (*no-go areas*) à la Police dans certains quartiers<sup>187</sup>. Cette attitude de la Police a été attribuée par certains à l'existence chez les policiers d'une crainte de la reproduction du *pattern* d'évolution des désordres décrit plus haut, à savoir la transformation d'incidents dits « de routine », généralement entre la Police et des membres des communautés de ces quartiers, en grosses émeutes ; en effet, l'idée que la responsabilité du déclenchement des émeutes, surtout dans les quartiers à forte majorité noire, ou à caractère multi-ethnique, incomberait à la Police, a constitué une accusation assez courante dans les années 1980.

La question de la **gravité** a surgi également dans les années 1980 à propos des conflits du travail. On peut lire ainsi sous la plume de Robert Reiner que « les émeutes urbaines de 1980, 1981, et 1985, et la violence des affrontements pendant les conflits du travail, particulièrement lors de la grève des mineurs de

---

<sup>185</sup> Pour des détails sur ces événements, voir *infra*, Titre second, chapitre premier.

<sup>186</sup> Sur le déroulement et les explications des événements, on peut voir : Ian Katz, « Wired up, liquored up, and in a fighting mood », *The Guardian*, 4 septembre 1991, p. 8 ; Stephen Ward, « Scarman links violence with boredom » et Malcolm Pithers, « Violent night shocks the Bronx », *The Independent*, 11 septembre 1991, p. 2 ; Malcolm Pithers, « Aggression and boredom take toll on area », et Will Bennett, « Bravado and bitterness fan street violence », *The Independent*, 13 septembre 1991, p. 2.

Le *Joyriding*, c'est-à-dire la conduite en ville et à tombeau ouvert de voitures volées, en vue notamment de défier les forces de l'ordre, mais aussi « pour s'amuser » (*For Fun*) est une pratique d'origine nord-irlandaise, précisément du quartier catholique de West Belfast (voir *supra* § 1). On peut consulter sur ce point particulier « Youngsters on the road to ruins », in *Police Review*, 2 décembre 1988, pp. 2497-2499, et l'article de David McKittrick, « Belfast teenage veterans », *The Independent*, 13 septembre 1991, p. 1. Cette pratique ne concerne que les jeunes hommes, et plutôt des adolescents.

<sup>187</sup> Voir par exemple Jamie Dettmer, « Report to answer why Chapeltown disturbance went unchallenged for four hours », *The Times*, 3 août 1991, p. 5. Voir aussi Steve Boggan, « Officer defends Oxford tactics », *The Independent*, 4 septembre 1991, p. 3, Paul Myers, « Police stood by as shops looted », *The Guardian*, 4 septembre 1991, p. 8.

1984-1985 et celle des ouvriers des presses Murdoch à Wapping en 1986, sont sans équivalent dans l'expérience britannique récente »<sup>188</sup>.

Roger Graef résume en chiffres le *policing* de la grève des mineurs : « 40 millions d'heures de travail de policiers provenant de 42 forces de police ; déploiement en moyenne de 3000 policiers par jour, et jusqu'à 8000 par jour au plus fort de la grève ; 12 forces demandèrent de l'aide, 30 forces en ont procuré ; coût des opérations de police : 200 millions de livres sterling (2 milliards de francs) ; 1392 policiers blessés, dont 10 % soignés à l'hôpital, 85 sérieusement »<sup>189</sup>.

Fin 1985, le groupe de presse *News International* décidait de déplacer le lieu de production de ses trois quotidiens (*The Times*, *News of the World*, et *The Sun*), à Wapping, dans le quartier des docks. L'idée était d'utiliser de nouvelles technologies et de casser le pouvoir des syndicats de l'imprimerie.

Le 26 janvier 1986, le premier piquet de grève s'installa devant les nouvelles imprimeries. Dès le début février 1986, une grosse manifestation de 5000 personnes tenta d'empêcher les camions d'entrer et de sortir, et commença alors, et pour douze mois, « le pire genre possible d'opération de police : chaque soir pendant une année, des centaines de policiers étaient transportés en bus à travers Londres »<sup>190</sup>, chargés de protéger le site et les ouvriers, ainsi que les allées et venues des camions ; 300 policiers par jour en moyenne étaient occupés à cette tâche, si bien que l'on a compté qu'en un an, les deux tiers de la *Metropolitan Police* avaient participé à la police du conflit<sup>191</sup>. La violence des affrontements a atteint en certaines occasions des niveaux très importants, notamment lors de la manifestation célébrant l'anniversaire du début du conflit, le 24 janvier 1987.

## **II. L'hypothèse d'un changement dans la nature de la violence publique.**

Certains estiment que le désordre public a dans les années 1980, à certains égards, changé de nature. Cette remarque a été faite à propos de ce que l'on appelle la « violence raciale ». Nous avons vu qu'elle constitue l'une des dimensions principales du désordre public des années 1980 et 1990. Nous avons noté plus haut que celle-ci avait constitué aussi la toile de fond, quand ce n'était pas l'élément principal, de nombreux affrontements graves des années 1970.

---

<sup>188</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.* p. 166. Voir sur ce sujet les rapports suivants : *No way in Wapping*, NCCL, London, 1986, et Police Monitoring and Research group, *Police Wapping: an account of the dispute 1986/1987*, London Strategic Policy Unit, Briefing Paper n° 3, London, 1987

<sup>189</sup> Roger Graef, *Talking Blues*, Collins Harvill, London, 1989, p. 75.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>191</sup> Brian Hilliard, « Wapping's unhappy anniversary », *Police Review*, 2 février 1990, p. 224.

Cependant, comme le remarque Jacques Leruez, « l'agitation dite "raciale" a (...) changé de camp depuis la fin des années 1970. Auparavant, en effet, elle était le fait de groupes racistes blancs et des partis fascistes ; sans avoir disparu, cette agitation est retombée depuis l'arrêt presque total de l'immigration, et sans doute aussi en raison du discours "patriotique" vigoureux de Mme Thatcher. Aussi la question s'est-elle déplacée avec l'apparition des deuxième et troisième générations, nées en Angleterre (le problème est en effet surtout anglais, au sens strict), (...) ayant le plus souvent rompu tous les liens avec le pays d'origine (...) tout en ayant assez mal assimilé la culture britannique. Cette "aliénation" se double d'un très fort sentiment de discrimination, notamment en matière d'ordre public »<sup>192</sup>. Jacques Leruez note ainsi qu'« il existe (...) chez ces jeunes Noirs - souvent désœuvrés car victimes plus que d'autres du chômage de masse des années 1980 - une criminalité spécifique (sinon en nature du moins en proportion) liée à la drogue et à la prostitution, et qui se manifeste par le vandalisme et le *mugging* (vol accompagné de violences), d'où une surveillance accrue de la police dans les quartiers sensibles, d'où une atmosphère de "petite guerre" permanente entre la police et ces jeunes noirs dont la rue (ou certains pubs ou clubs constituent le terrain de prédilection, d'où une très grande tension, (...), le moindre incident (arrestation d'un voleur de voitures ou d'un drogué) suffisant à provoquer l'étincelle qui déclenche l'explosion »<sup>193</sup>.

En fait, cette analyse met l'accent sur un changement fondamental dans les manifestations de la violence dite « raciale », même si celle-ci peut avoir fondamentalement les mêmes causes (les problèmes d'intégration des communautés non-blanches dans la société anglaise): d'affrontements interraciaux entre groupes (par exemple à Southall entre Indiens et *Skinheads*), on est passé à une violence socio-politique dirigée spécifiquement contre la police. Cet aspect des désordres a constitué en effet une préoccupation dominante des années 1980, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer. En revanche, des événements beaucoup plus récents remettent aujourd'hui au premier plan la problématique des affrontements interraciaux. En effet, depuis l'élection le 16 septembre 1993 au conseil municipal de Millwall, dans la banlieue-Est de Londres, d'un membre d'un parti d'Extrême-Droite, le *British National Party*, des troubles ont éclaté à plusieurs reprises, conformément au *pattern* de la fin des années soixante-dix<sup>194</sup>.

### III. La problématique des clivages.

Finalement, l'observation des *patterns* variés de structuration et de manifestation des désordres publics britanniques dans la période contemporaine

---

<sup>192</sup> Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.* p. 359.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> Voir *Police Review*, 17 septembre 1993, p. 7 et 24 septembre 1993, p. 7.

nous paraît confirmer le caractère fondamental pour l'étude du système socio-politique britannique de ce que l'on pourrait appeler la problématique des clivages. La question est évidemment aujourd'hui (comme hier) celle de la capacité de résistance de la société britannique à ces clivages dans la mesure où la période contemporaine semble avoir favorisé une transformation ou une réémergence de ces divisions sous la forme d'antagonismes ou de comportements violents.

John Benyon cite les conclusions pessimistes d'une étude menée par P Harrison sur l'une des banlieues défavorisées (*Inner-Cities*) en 1983. Ce sociologue écrivait ainsi que « le système britannique ne se corrige pas de lui-même. Ainsi le processus de polarisation pourrait s'intensifier. À moins que l'évolution actuelle ne soit rapidement et radicalement inversée, la Grande-Bretagne pourrait devenir un pays aussi profondément et douloureusement divisé que beaucoup de pays sud-américains. Une révolution semble peu probable mais un chaos de pathologies et de perturbations individuelles ou collectives l'est (...). Les méthodes policières deviendront la réponse traditionnelle aux doléances d'ordre socio-économique. Les menaces pesant sur l'ordre public se faisant plus lourdes, la demande pressante de mesures plus sévères pour les contenir s'intensifiera et conduira à la réduction des libertés individuelles »<sup>195</sup>.

#### **Sous-section IV : Le *Football Disorder*.**

L'évolution contemporaine de la violence dans les stades britanniques a déterminé l'émergence d'un autre domaine clé du maintien de l'ordre public, celui du football. Le développement de ce qui est véritablement aujourd'hui considéré comme une spécialité policière est lié à celui d'un phénomène social connu sous le nom de hooliganisme (c'est-à-dire l'utilisation de la violence lors des matchs de football), qui frappe lourdement la Grande-Bretagne depuis environ une vingtaine d'années<sup>196</sup>.

Cette violence peut prendre à certains égards des caractères particuliers selon qu'elle se manifeste en Écosse ou en Angleterre. Ainsi, le caractère profondément « sectaire » d'une grande partie de la violence dans les stades écossais<sup>197</sup> est liée à la division ethno-religieuse de l'Écosse, qui est d'ailleurs surtout « glaswégienne » : c'est en effet dans région de Glasgow, au sud-ouest de

---

<sup>195</sup> P. Harrison, *Inside the Inner-City*, Penguin Books, Harmondsworth, 1983. Cité par John Benyon, in « La violence collective et le rejet de l'autorité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993), p. 132. Pour une vision similaire, voir *Police Review* 12 février 1993, p. 30.

<sup>196</sup> Sur l'émergence et le développement du phénomène du *Football Disorder* en Grande-Bretagne depuis le début des années 1970, voir notre bibliographie *infra* et l'étude du Social Sciences Research Council, *Public Disorder and Sporting Events*, SSRC publications, London, 1978. Voir aussi, pour des comptes-rendus d'événements précis, la *Police Review*.

<sup>197</sup> Voir Bill Murray, *The Old Firm, Sectarianism, Sport, and Society in Scotland*, John Donald, Edinburgh, 1984.

l'Écosse, que s'est historiquement concentrée la plus grande quantité d'immigrés irlandais catholiques. Ceci ne veut bien sûr pas dire que ces manifestations sectaires ne peuvent se produire ailleurs. On peut citer l'exemple du match de première division de la Ligue Écossaise opposant l'*Hibernian Football Club* et le *Celtic Football club*, le 28 Novembre 1987, à Edimbourg, au stade de l'Eastern Road. Lors de ce match, les supporters rivaux des deux clubs respectivement catholique et protestant arrivèrent à se mélanger et à s'affronter (malgré une politique de ségrégation conduite par la police écossaise depuis les années 1980), et surtout, une grenade lacrymogène fut lancée par des supporters des *Celtics* dans les tribunes des supporters *Hibernians*, ce qui provoqua une panique indescriptible et l'interruption provisoire du match<sup>198</sup>.

À cette division est également lié d'ailleurs l'autre grand type de désordre public en Écosse, ce que l'on appelle les *sectarian marches*, c'est-à-dire les défilés de commémoration ou de protestation des deux principales communautés ethniques écossaises : les catholiques et les protestants. L'un des plus mauvais souvenirs écossais est à cet égard un match *Celtics-Rangers* à Ibrox<sup>199</sup> en 1971, lors duquel les affrontements entre supporters se soldèrent par 66 morts<sup>200</sup>. On retrouve ici évidemment les liens profonds et séculaires de l'Écosse avec l'Irlande du Nord, où la *marching season* (saison des défilés) est elle aussi traditionnellement l'occasion de désordres publics d'ailleurs nettement plus violents qu'en Écosse<sup>201</sup>.

Même si l'on retrouve dans une certaine mesure ce caractère sectaire dans le football anglais (par exemple dans la région de Liverpool, elle aussi marquée par l'immigration irlandaise), les fondements de la violence dans les stades anglais relèvent de fondements semble-t-il différents. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le mot de « hooliganisme » est spécifiquement associé aux supporters anglais, même si celui-ci est le fait de nombre d'autres fans, aussi bien britanniques qu'européens<sup>202</sup>. Cependant, malgré des fondements que l'on analyse aujourd'hui comme différents, le phénomène du hooliganisme n'a rien d'un phénomène « local », et ses manifestations concrètes en termes de désordres publics suivent un *pattern* fortement similaire dans tous les stades britanniques.

Le phénomène dans sa composante britannique, qui a été énormément étudié ces dernières années, notamment par les universitaires, a fait l'objet d'explications assez variées, souvent contradictoires, qui relèvent souvent de

---

<sup>198</sup> On peut lire un compte-rendu détaillé du match dans la revue de la police de Lothian & Borders (police d'Edimbourg et de sa région) : « A day at the match », *Forthright*, Vol. 14 (1988), n° 4, pp. 29-35.

<sup>199</sup> Le stade des *Rangers* de Glasgow. Les deux équipes représentent les communautés catholiques (*Celtics*) et protestantes (*Rangers*) de Glasgow.

<sup>200</sup> Conversation avec l'*Assistant Chief Constable* de la Police de Strathclyde, John Dickson, le 14 Novembre 1989.

<sup>201</sup> C'est d'ailleurs au cours de la *marching season* (le mois d'Août) que se sont déclenchées en Irlande du Nord en 1969 les violences qui ont entraîné l'intervention de l'Armée britannique en maintien de l'ordre public.

<sup>202</sup> Voir *supra*.

démarches complètement différentes : ainsi, les universitaires se sont dans l'ensemble essentiellement attachés à « identifier » le phénomène du hooliganisme et surtout ses fondements sociaux.

Des centaines d'articles, de rapports et d'études ont été publiés ou présentés sur la question du hooliganisme dans le football (*soccer*) en Grande-Bretagne. On peut citer principalement les travaux des sociologues de l'Université de Leicester (héritiers de la pensée de Norbert Elias), à savoir ceux d'Eric Dunning, Patrick Murphy, et John Williams, qui sont parmi les plus connus<sup>203</sup>. Les thèses de l'Université de Leicester peuvent être regroupées en deux grands thèmes principaux de l'explication de la violence des *hooligans* anglais :

- en premier lieu le rattachement social du phénomène *hooligan*. Les auteurs de ces recherches s'élèvent en effet notamment contre « l'analyse moraliste » qui tend à stigmatiser le phénomène comme un comportement totalement irrationnel (*meaningless*) et à le rattacher ainsi à des facteurs uniques tels qu'une consommation excessive d'alcool. Ils insistent également sur l'absence de preuves du lien direct entre le jeu lui-même et la violence, notant avec raison que celle-ci tend aussi à se manifester en des endroits divers et pas nécessairement en relation avec le stade (transports, bars, etc.) : « d'un côté certains désordres liés au football (*football disorders*) qui sont universellement décrits comme des manifestations de *football hooliganism* apparaissent plus ou moins comme des expressions spontanées de l'exaltation, de l'abattement, de la frustration ou de la colère qui sont engendrés par les rebondissements d'un match. D'un autre côté, certains autres désordres, par exemple le vandalisme et les batailles entre groupes de fans rivaux, qui se produisent si fréquemment, semblent moins nettement liés au jeu lui-même. Il est en tous cas difficile de relier directement ces désordres aux incidents et aux résultats sur le terrain de football. Ils semblent plutôt être des expressions de modes de vie (*Lifestyles*) appartenant plus largement à la structure sociale. Le jeu produit un contexte -qui n'est par ailleurs pas unique- propice à l'expression de certains aspects de ces modes de vie »<sup>204</sup>.

Le *football hooliganism* serait ainsi une caractéristique de certaines couches (les plus inférieures et les plus « dures » (*Rough*)) de la classe ouvrière britannique à l'intérieur desquelles les notions de territoire, de

---

<sup>203</sup> On peut lire notamment de ces trois chercheurs : « Football hooliganism in Britain before the First World War », *International Review for the Sociology of Sport*, vol. 19, 1984, pp. 215-240 ; *Hooligans Abroad*, Routledge and Kegan Paul, London, 1984 ; « Spectator violence at football matches : towards a sociological explanation », *British Journal of Sociology*, vol. 37, 1986, pp. 221-244 ; « English football fans : a return to Europe ? », in Tom O' Brien (ed.), *Papers from the European conference on football violence*, Lancashire Polytechnic, Lancaster, 1987, pp. 51-57 ; *The Social Roots of Football Hooliganism*, Routledge and Kegan Paul, London, 1987 ; enfin, *Football on trial*, Routledge, London, 1990.

De John Williams, on peut voir aussi : « Football hooliganism : offences, arrests, and violence - a critical note », *British Journal of Law and Society*, vol. 7, 1981, pp. 104-111.

<sup>204</sup> *Hooligans abroad, op. cit.*, p. 11.

bande et de combat seraient des composantes essentielles de l'affirmation identitaire, engendrant ainsi une forme d'agressivité particulière, exclusivement masculine, et particulièrement violente (*violent masculine style*). La thèse de ces chercheurs « ne consiste pas à affirmer que seuls les jeunes hommes des couches inférieures de la classe ouvrière (*lower-working-class communities*) sont des *football hooligans* »<sup>205</sup>. Leur idée est que « les jeunes de la classe ouvrière inférieure sont les acteurs les plus importants et les plus persistants des formes les plus violentes de (football) hooliganisme. En tant que tels, et en raison de la couverture médiatique intensive de leurs activités, ils sont susceptibles de devenir un groupe de référence pour d'autres jeunes, venant de la classe ouvrière "respectable" ou de la classe moyenne, mais qui en sont aliénés. Cependant, il n'est pas vraisemblable que les jeunes provenant de milieux plus élevés de la hiérarchie sociale qui deviennent des *football hooligans* persistent dans ce comportement. La plupart d'entre eux disposent en effet d'autres sources d'identité, de statut, de sens, et d'excitation<sup>206</sup>, et sont beaucoup plus susceptibles de se soumettre finalement à l'influence des normes prédominantes »<sup>207</sup>.

- un autre thème très développé par les chercheurs de l'Université de Leicester (qui n'en ont cependant pas le monopole) est celui des effets pervers de la médiatisation du football : en multipliant l'information sur le phénomène, les media l'amplifient d'une part, donnent une tribune aux *hooligans*, leur tendant une sorte de miroir et « servant de chambre d'écho (en accentuant) (...) certains traits du hooliganisme, par exemple en comparant et en proposant des classements des différents groupes de *hooligans* »<sup>208</sup>. Ces conclusions trouvent un écho favorable dans une grande partie de la police<sup>209</sup>.

Ces analyses rappellent à certains égards des analyses faites en France en 1986 et 1987 à propos du rôle très important joué par les media en tant qu'amplificateurs du mouvement étudiant en décembre 1986.

Par rapport à ces préoccupations universitaires, une très importante partie de l'énergie policière a été consacrée depuis les années 70, et d'une façon croissante, aux aspects que l'on pourrait qualifier de « techniques », c'est-à-dire ceux de l'analyse et du « management » de ce phénomène en tant que posant un problème spécifique de maintien de l'ordre public. La littérature et la réflexion

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>206</sup> Nous traduisons ainsi *excitement*.

<sup>207</sup> *Ibidem*, pp. 16-17.

<sup>208</sup> Note de Patrick Mignon sur *Football on trial: spectator violence and development in the football world (op. cit.)*, in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 4 (février-avril 1991), p. 251.

<sup>209</sup> Voir par exemple Inspector Colin Harper, « Casual encounters », *Police Review*, 8 février 1991, p. 273.

policières reflètent les préoccupations des policiers : à savoir, moins expliquer (perspective universitaire) le phénomène social *hooligan*, que gérer et contrôler la violence publique<sup>210</sup>. Il s'agit donc ici d'une perspective technique. Le choix de certaines politiques en matière de violence associée au football implique bien évidemment une certaine identification de ses sources par les autorités de maintien de l'ordre, mais l'étude du phénomène est ici forcément orientée en vue de l'action sur celui-ci.

On peut donner un exemple concret de certaines de ces différences fondamentales de points de vue entre universitaires et policiers avec le problème de la « ségrégation » des fans rivaux dans les tribunes des stades, souvent exigée par la police ; cette ségrégation, qui consiste à séparer les fans rivaux dans des tribunes distinctes (en général opposées) constitue l'une des bases fondamentales de la politique policière du maintien de l'ordre dans les stades. À l'opposé, les auteurs de *The Roots of Football Hooliganism* et *Hooligans Abroad* dénoncent comme nous l'avons vu le caractère contre-productif de ces dispositions dans les stades.

Ceci ne veut pas dire que les policiers ne se sont pas préoccupés d'analyser les composantes du phénomène hooligan. On peut saluer par exemple l'analyse remarquable par un inspecteur de police écossais du phénomène des *Casuals*, surtout connu d'abord dans les stades écossais, mais dont l'auteur de l'article

---

<sup>210</sup>

Voir « The fall and rise of football hooliganism », *The Police Journal*, vol. LVIX, n° 3 (Juillet-Septembre 1986), pp. 198-207 ; Tony Moore (*Metropolitan Police*), « Crowd management : learning from history », in *The Police Journal*, Avril 1992, pp. 99-108 ; D Phillip, (ACC, Greater Manchester Police), « Football fans and the Police », in Tom O'Brien ed., *Papers from the European conference on football violence*, op. cit.

En dehors des thèses de l'Université de Leicester, on peut voir également sur l'analyse universitaire de la question du hooliganisme :

- JA Harrington, *Soccer Hooliganism*, John Wright, Bristol, 1968.
- Chas Critcher, « Football and Cultural Values », in *Working Papers in Cultural Studies*, n° 1, 1971, pp. 103-119.
- J Walvin, *The People's game : the social history of British football*, Allen Lane, London, 1975.
- Roger Ingham, ed., *Football Hooliganism : the wider context*, Inter-Action Imprint, London, 1978.
- Peter Marsh, *Aggro : the illusion of violence*, Dent, London, 1978.
- Peter Marsh, Elizabeth Rosser, & Rom Harré, *The Rules of Disorder*, Routledge and Kegan Paul, London, 1978.
- Desmond Morris, *The soccer tribe*, Johnson Cap, London, 1981.
- Tom O'Brien, *Football violence and working-class culture*, Thèse de Doctorat non publiée, Université de Manchester, 1986.
- Tom O'Brien, ed., *Papers from the European conference on football violence*, Lancashire Polytechnic, Lancaster, 1987.
- Ian Taylor, « Football made », in E. Dunning, ed., *The sociology of sport*, Frank Cass, London, 1970.
- Ian Taylor, « Soccer consciousness and soccer hooliganism », in Stanley Cohen, ed., *Images of deviance*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971, pp. 134-164.
- Ian Taylor, « On the sport violence question : soccer hooliganism revisited », in J. Hargreaves, ed., *Sport, Culture, and Ideology*, Routledge and Kegan Paul, London, 1982.
- Rogan Taylor, *Football and its fans*, Leicester University Press, Leicester, 1992.
- G Whannel, « Football, crowd behaviour, and the press », *Media, Culture, and Society*, vol. 1, 1979, pp. 327-342.

Les études de P. Marsh notamment, et de G Whannel, insistent sur le caractère fabricateur en quelque sorte de l'intervention des media. Selon eux, le hooliganisme serait le résultat de la déformation et de l'exagération médiatique de manifestations somme toute assez inoffensives (v. Whannel, op. cit., pp. 327-342).

montre que c'est un phénomène général, dont une composante est liée au crime organisé<sup>211</sup>.

Cette différence de perspectives entre universitaires et policiers explique que certains, dans la Police, soient aujourd'hui très sévères à l'égard de la participation « académique » au traitement du problème très important de maintien de l'ordre public que constitue en Angleterre le phénomène *hooligan*<sup>212</sup>. Les préoccupations policières, apparentes dès les années 60-70, ont été à la fois confirmées et renforcées par une succession de matchs lors desquels se produisirent des explosions d'une extraordinaire violence (voir par exemple Chelsea, Millwall et Luton en 1985). De vraies « catastrophes » se sont également produites dans les années 80 : en premier lieu, l'incendie du Bradford City Football Ground de Valley Parade (mai 1985), où périrent 56 personnes, et à la suite duquel fut publié le rapport du Juge Popplewell<sup>213</sup> ; le second « désastre » est celui du stade d'Hillsborough (Sheffield) le 15 avril 1989, où périrent 95 personnes. La catastrophe d'Hillsborough donna lieu à une enquête de Lord Justice Taylor<sup>214</sup>, dont les recommandations multiples ont été adoptées par toutes les forces de police.

À cet égard, on retrouve curieusement la distinction géopolitique : ainsi, quelles que soient les explications de ce phénomène de la violence dans les stades, il est un fait que l'on a assisté depuis le milieu des années 1980 à une baisse absolument spectaculaire de la violence dans les stades écossais et lors des déplacements des fans des équipes écossaises, alors que le football est toujours une source majeure de désordre public en Angleterre et lors des déplacements des supporters anglais<sup>215</sup>. Ainsi que le soulignait un inspecteur de la *Lothian & Borders Police*, « alors que nous entrons dans les années 1990, tout le monde note que l'Écosse a changé. Nous n'avons plus de problèmes. L'Écosse ressemble à un havre de paix alors qu'autour d'elle les comportements ne font qu'empirer. Nous restons protégés tandis que l'infection du hooliganisme éclate et suppure au delà

---

<sup>211</sup> Voir Inspector Colin Harper, « Casual encounters », *Police Review*, 8 février 1991, pp. 272-273.

<sup>212</sup> On peut lire à cet égard dans les colonnes de la *Police Review* et dans la page consacrée aux commentaires grinçants, sous le titre « Soccer it to 'em » : « nos lecteurs sont parfaitement conscients du fait que les Football hooligans secrètent les signifiants obtus et embarrassants d'un sous-discours originel pendant l'interaction sociale\*. Dans certaines cantines, c'est même le sujet de pratiquement toutes les conversations. La grosse dame\*\* remercie le *Sunday Times* pour avoir à nouveau attiré son attention sur la pertinence de cette théorie dans un article qui suggère qu'il y pourrait bientôt y avoir un déchaînement de violence par écrits d'universitaires interposés bien plus importante encore que celle qui se déploie dans les stades. Cinq universités ont financé des projets afin de découvrir les origines de la violence associée au football. Seulement un a suggéré que l'action de la police a fait plus pour la réduction de la violence dans les stades que 20 ans et 1 million de livres sterling d'analyses universitaires contradictoires » (*Police Review*, in « The fat lady sings », 13 août 1993, p. 42).

\* (secrete the embarrassing obtuse signifiers of the original sub-discourse during social interaction).

\*\* (nom attribué aux faiseurs des commentaires dans cette page satirique de *Police Review*).

<sup>213</sup> Report of the Committee of Inquiry into Crowd Safety at Sports Grounds, Cmnd 9585, HMSO, London, 1986.

<sup>214</sup> The Hillsborough Stadium Disaster, 15 avril 1989, Cmnd 962, HMSO, London, 29 janvier 1990. Voir aussi, sur ce dramatique épisode qui a secoué la Police britannique en profondeur, *Police Review*, 2 février 1990, pp. 226-227 et *Police Review*, 9 février 1990, pp. 277-78.

<sup>215</sup> Voir : « Greater Manchester : pitch invasion renews soccer debate », *Police Review*, 12 mars 1993, p. 5.

des frontières continentales, refusant obstinément d'être "éliminée" par les efforts déterminés des autorités. Mais que s'est-il donc passé en Écosse ? »<sup>216</sup>

Cette baisse de la violence en Écosse est à relier à notre sens à la mise en place d'une véritable « politique écossaise » de maintien de l'ordre en matière de football, à la fois soutenue par la mise en place d'une législation contraignante<sup>217</sup>, et relayée par une très vigoureuse prise en main du problème sur le terrain par les polices écossaises<sup>218</sup>. La consistance et la cohérence de cette politique, qui est notamment une politique de *high profile*, (c'est-à-dire à la fois de forte présence policière et de prise en mains par la police de l'« opération de maintien de l'ordre public » que devient alors un match de football, du début jusqu'à sa fin, et même et peut-être surtout largement en amont et en aval du match lui-même) apparaissent particulièrement dans les *Memoranda of Evidence* présentés à la Commission aux Affaires Intérieures (*Home Affairs Committee*) du Parlement, en vue du rapport de cette commission<sup>219</sup>.

La stratégie de maintien de l'ordre en matière de football la plus affinée et la plus systématisée est sans aucun doute aujourd'hui en Écosse (et sans doute dans le Royaume-Uni) celle de la police de Strathclyde, telle qu'elle a été notamment exposée sous forme d'un document audiovisuel au Lord Justice Taylor lors de sa visite dans cette force, et auquel il a rendu hommage dans son rapport<sup>220</sup>.

En contraste, la réponse anglaise, même si l'identification du problème est ancienne<sup>221</sup>, est longtemps restée finalement peu coercitive (en termes

---

<sup>216</sup> Inspecteur Colin Harper, « Scotland the brave and better behaved », *Police Review*, 9 février 1990, pp. 279-281. L'inspecteur Harper procède par ailleurs à une analyse extrêmement intéressante de l'évolution du comportement des fans écossais.

<sup>217</sup> Voir *Criminal Justice (Scotland) Act*, 1980. Cette législation résultait d'une prise de conscience à la fin des années 1970 vis-à-vis de la violence dans les stades écossais, et notamment de la relation entre la consommation d'alcool et la violence. La législation écossaise actuelle en la matière est draconienne. Voir aussi *Civic Government (Scotland) Act*. Un large usage est également fait de l'infraction en Common Law de *Breach of the Peace*, qui n'est pas en Angleterre une *Arrestable Offence*, et qui a été supprimée lors du vote du *Public Order Act* de 1986.

<sup>218</sup> Interviews par l'auteur d'officiers des polices de Strathclyde et de Lothian & Borders. Visites des stades et suivi de toutes les étapes lors d'un match à Glasgow. Voir aussi Brian Duffield, « Crowd behaviour : the Scottish experience », in Centre for Contemporary Studies, ed., *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983, pp. 15-17.

<sup>219</sup> Respectivement par le *Scottish Office* (pp. 19-31), par l'Association of *Chief Police Officers* (Scotland) (pp. 52-55), et l'*Association of Scottish Police Superintendents* (pp. 58-62), la *Scottish Police Federation* (pp. 65-68), et la *Scottish Football Association* (pp. 78-82) ; in Home Affairs Committee, *Policing football hooliganism*, HMSO, London, 7 novembre 1990.

<sup>220</sup> *Op. cit.*, § 261, p. 44. Nous avons bénéficié de la même présentation lors de notre visite en novembre 1989 (par l'*Assistant Chief Constable (Operations)* John Dickson, et eu l'occasion d'observer la mise en action précise de cette stratégie lors d'un match de football au stade de Hampden Park (Glasgow), le 14 novembre 1989.

<sup>221</sup> Voir The Right Honourable the Lord Wheatley, *Report of the Inquiry into Crowd Safety at Sports Grounds*, Cmnd 4952, HMSO, London, 1946 ; voir aussi Working party on crowd behaviour at football matches, *Report of the Working Party on Crowd Behaviour at Football Matches*, HMSO, London, 1968.

législatifs)<sup>222</sup>. En effet l'attitude de la police anglaise est restée longtemps peu interventionniste, notamment pour des raisons financières, mais aussi pour des raisons d'opinion publique prompte à critiquer une prise en mains « répressive » (*heavy-handed*). On constate donc une action relativement « localisée », c'est-à-dire objet de négociations menées souvent à contrecœur entre les clubs de football, la *Football League* et le *Football Trust* et les différentes forces de police locales. Ce n'est que relativement récemment que les différentes polices anglaises ont commencé à développer des stratégies communes de lutte contre le hooliganisme ; la création de la *National Football Intelligence Unit* (Unité Nationale de Renseignement sur le Football) ne date que de 1988<sup>223</sup>. Ce type de développements se fait cependant dans le cadre d'une politique de *low profile* de la police, qui se manifeste par le désengagement au profit des *Stewards*, c'est-à-dire du service d'ordre des clubs, politique fortement encouragée par un gouvernement conservateur qui ne parle plus aux policiers anglais qu'en termes économiques de *performance indicators* et de *value for money* ; ces considérations ne sont donc pas pour encourager les chefs des polices à faire des « dépenses de ressources humaines inutiles » (*wasteful use of human resources*), selon le nouveau vocabulaire du *Police Management*, pour maintenir un *high profile* dans les stades de football. On constate ainsi encore aujourd'hui de fortes discordances de stratégies selon les forces<sup>224</sup>.

On peut y comparer de façon intéressante les problèmes des choix qui se posent déjà de la même façon en France<sup>225</sup>.

Finalement, même si l'on peut s'interroger longuement sur la réalité ou la définition du hooliganisme en tant que « problème social », il est en tous cas évident que le *football disorder* a émergé en Grande-Bretagne depuis les années 1970 comme un problème majeur et spécifique de maintien de l'ordre public.

---

<sup>222</sup> Malgré la législation thatchérienne ; voir *Sporting Events (Control of Alcohol) Act*, 1985 ; *Public Order Act*, 1986 ; *Football Spectators Act*, 1989. Voir pour une description l'article « Keeping your eye on the ball », in *Police Review*, 19 août 1988, pp. 1742-1744.

<sup>223</sup> Voir à ce sujet *infra* Titre second, chapitre premier.

<sup>224</sup> Voir, pour un exemple de l'adoption de certains éléments de la stratégie de style écossais, l'article d'un Inspecteur de la Greater Manchester Police (accent mis sur le *briefing* pré-match et la direction policière des opérations), in *Police Review*, 12 janvier 1990, pp. 70-71. Nous avons eu l'occasion d'observer effectivement l'application d'une stratégie de *high profile* lors d'un match à Oldham le 24 octobre 1992 (Greater Manchester Police) (Oldham v. Aston Villa).

<sup>225</sup> Voir les articles de Philippe Broussard cités plus haut à ce sujet. On peut noter l'annonce de la création d'une cellule policière de coordination des différentes structures policières dans ce domaine (*Le Monde*, 3 septembre 1993, p. 10).

## **Section II :**

**La mise sur agenda du système de maintien de l'ordre public  
en tant que « problème public ».**

Nous allons maintenant aborder ici le second phénomène qui nous est apparu caractériser la période britannique contemporaine dans le domaine du maintien de l'ordre public. Il s'agit de la mise sur l'agenda public de ce que nous avons défini dans notre introduction comme le « système de maintien de l'ordre public », à savoir un ensemble de forces ainsi que d'autorités responsables de ces forces et de l'action de maintien de l'ordre public.

Rappelons que l'« agenda » public peut être défini comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention (active) des autorités publiques légitimes »<sup>226</sup>, ou « un ensemble de problèmes devenus enjeux de controverses publiques (...) qui interpellent les actions de l'autorité publique »<sup>227</sup>.

Nous allons en premier lieu examiner la signification particulière de la mise sur agenda dans le domaine qui nous préoccupe ; nous évoquerons ensuite le contenu de cet agenda.

### **Sous-section I : La signification de la mise sur agenda.**

Yves Mény et Jean-Claude Thoenig précisent avec justesse que « la mise sur agenda est un moment privilégié de débat, que celui-ci soit bruyant - repérable à travers des interventions, manifestations, prises de position publiques, etc. - ou plus silencieux - repérable par le fait que les acteurs ou des groupes sociaux ne partagent pas les mêmes valeurs quant à la désirabilité de l'intervention publique, par idéologie, par intérêt, par tradition. Le débat, la controverse, traduisent des clivages d'opinions, de normes, d'intérêts, de perceptions et de jugements cognitifs. Ces clivages traversent l'opinion publique, ou tout au moins les groupes et acteurs individuels opérant lors du processus de mise sur agenda »<sup>228</sup>.

Les années que traverse le Royaume-Uni depuis le début de ce que nous avons appelé la période contemporaine peuvent en ce sens être considérées comme des années particulièrement dramatiques, en raison à la fois des explosions de violence répétées qui s'y sont manifestées, que nous venons d'évoquer, mais aussi du doute assez largement répandu sur les capacités de la société à faire face à ces explosions. Ce doute est lui-même nourri de deux éléments essentiels.

- Le premier élément est l'opposition profonde des diagnostics portés sur les phénomènes en question. Dans ce domaine particulier, les clivages des attitudes en matière de recherche de la causalité et d'attribution des

---

<sup>226</sup> Jean Padioleau, *L'État au concret*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982, p. 25, cité par Mény et Thoenig, *Politiques publiques*, op. cit. p. 167.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 167.

<sup>228</sup> *Ibidem*, pp. 168-169.

responsabilités correspondent en grande partie aux lignes de partage fondamentales dans le système politique britannique, par exemple les clivages partisans<sup>229</sup>. Dans l'analyse des émeutes de 1981 par exemple, la plupart des députés et des élus locaux travaillistes ont eu tendance à incriminer les conditions socio-économiques de vie des émeutiers, alors que « les porte-parole des Conservateurs avaient tendance à voir dans les émeutiers des criminels, des subversifs, des séditeux, et à accuser l'absence d'autorité parentale »<sup>230</sup>. John Benyon cite ainsi l'intervention du député conservateur Ian Lloyd (Havant & Waterloo) à la Chambre des Communes le 9 juillet 1981 : « étant donné qu'il ne peut être établi aucune corrélation nécessaire ou convaincante entre la pauvreté et l'émeute (...), ne devrions-nous pas plutôt chercher une explication de ces événements déplorables dans le baratin séditeux et sociologique (*sic*) qui passe dans nos écoles pour de l'éducation ? »<sup>231</sup>. John Benyon note que « le Premier Ministre répondit qu'elle était tout à fait d'accord avec son *Honourable Friend* et qu'elle refusait d'accepter que la pauvreté était la cause des désordres. En fait, les commentaires répétés de M<sup>me</sup> Thatcher pendant cette période semblaient impliquer que quiconque suggérait une explication des désordres essayait en réalité de les excuser. Sa position était de toute façon que rien ne pourrait pardonner la violence qui s'était exprimée. On devait totalement la condamner »<sup>232</sup>. Elle était totalement inexcusable et injustifiable »<sup>233</sup>. L'importance des clivages idéologiques dans le domaine de l'analyse des désordres doit être aussi soulignée ; on peut la discerner notamment, en dehors du champ habituel de l'opposition partisane, au travers de l'énorme contribution apportée par les universitaires britanniques au diagnostic sur les causes des désordres en Grande-Bretagne. La typologie élaborée par John Benyon s'y révèle très pertinente. On peut y repérer notamment un clivage que font les universitaires eux-mêmes entre des contributions de tendance plus ou moins « conservatrice », ou plus ou moins « radicale » ou « libérale » (ou en tous cas « critique »), étant entendu que ces tendances offrent également

---

<sup>229</sup> Voir sur ce sujet John Benyon (ed.), « The riots, Lord Scarman and the political agenda », in John Benyon (ed.), *Scarman and After* (Pergamon Press, London, 1984), ainsi que John Benyon & John Solomos, eds., *The roots of urban unrest* (Pergamon Press, Oxford, 1987), particulièrement « The liberal and radical views : social and political flaws », pp. 28-30, et « The conservative views : law and order and riff-raff explanations », pp. 30-32). Plus récemment, voir de John Benyon La violence collective et le rejet de l'autorité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993), pp. 105-135.

Voir aussi sur ce thème l'article de Colin Vick, « Ideological responses to the riots », *The Police Journal*, vol. LV, 1982, pp. 262-279.

<sup>230</sup> John Benyon, *Scarman and After*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>231</sup> *House of Commons Official Report*, Parliamentary debates, *Hansard*, vol. 8, n° 138, 9 juillet 1981, col. 575, cité par Benyon, *ibidem*, p. 5.

<sup>232</sup> *Hansard*, vol. 8, n° 136, 7 juillet 1981, col. 258 ; cité par John Benyon, *ibidem*, p. 5.

<sup>233</sup> *Hansard*, vol. 8, 9 juillet 1981, col. 576 ; cité par John Benyon, *ibidem*, p. 5.

une palette très nuancée, comme on peut l'attendre de la part de contributions universitaires<sup>234</sup>.

- Le deuxième élément, qui est aussi une conséquence du premier, est la divergence des points de vue sur les stratégies et les moyens à employer pour les combattre, en un mot sur **les politiques de maintien de l'ordre public**<sup>235</sup>.

Le maintien de l'ordre public est devenu, dans la période contemporaine, un problème d'une importance politique fondamentale. Cette importance se traduit par la présence automatique et constante du système de maintien de l'ordre public sur l'agenda politique. Cette mise sur agenda s'est traduite par une **remise en question du système de maintien de l'ordre public lui-même**, et, pour ce qui nous intéressera plus particulièrement dans les chapitres suivants, des structures d'autorité en la matière.

L'enjeu de cette mise sur agenda est double :

- le premier enjeu est celui de l'adaptation du système de maintien de l'ordre aux menaces pesant sur la société britannique. Ainsi, en réponse à

---

<sup>234</sup>

On peut citer, parmi les analyses les plus connues de la tendance critique, radicale ou libérale :

- John Benyon, *Scarman and after : essays reflecting on Lord Scarman's report, the 1981 disorders and their aftermath*, Pergamon Press, Oxford, 1984 ; John Benyon, *Legitimacy, Conflict, Order : Urban Disadvantage and Political Stability in Britain*, rapport présenté à l'European Consortium for Political Research, Colchester, 1985 ; John Benyon & John Solomos, *The Roots of urban unrest*, *op. cit.*

- Eric Dunning, Patrick Murphy, Tim Newburn & Ivan Waddington, « Violent Disorders in Twentieth Century Britain », in George Gaskell & Robert Benewick, *The Crowd in Contemporary Britain*, Sage Publications, London, 1987, pp. 19-75 ; Eric Dunning, Patrick Murphy, et John Williams, *The Social Roots of Football Hooliganism*, Routledge & Kegan Paul, London, 1987.

- George Gaskell and Roger Benewick, eds., *The Crowd in Contemporary Britain*, *op. cit.* Voir aussi Stuart Hall, *Drifting into a law and order society*, Cobden Trust, London, 1979 ; voir également Stuart Hall, « Urban Unrest in Britain », in John Benyon & John Solomos, *The Roots of urban unrest*, *op. cit.*, pp. 45-50 ; voir aussi Stuart Hall, Chas Critcher, Tony Jefferson, John Clarke, et Brian Roberts, *Policing the crisis. Mugging, the State, and Law and Order*, Macmillan, London, 1978.

- John Lea & Jock Young, « The riots in Britain 1981 : urban violence and political marginalisation », in D Cowell & al. (eds), *Policing the riots*, Junction Books, London, 1982, et *What is to be done about law and order ?* Cox and Wyman Ltd, Reading, 1984.

David Waddington, Karen Jones, and Chas Critcher, *Studies in public disorder*, Routledge, London, 1989 ; David Waddington, *Contemporary Issues in Public Disorder*, *op. cit.*

- John Rex, «The 1981 urban riots in Britain », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, n° 1, pp. 99-113 ;

La tendance plutôt « conservatrice » est moins représentée dans les cercles universitaires : on peut y classer néanmoins Paul Wilkinson, *Terrorism and the liberal State*, Macmillan, London, 1977 ; Paul Wilkinson (ed.), *British perspectives on terrorism*, George Allen & Unwin, London, 1981 ; et à la frontière entre universitaire et homme de terrain, Richard Clutterbuck, *Britain in agony*, Penguin books, Harmondsworth, 1980 ; *The Media and Political Violence*, Macmillan, London, 1983 ; *Industrial Conflict and Democracy : the last chance*, Macmillan, London, 1984 ; *The Future of Political Violence : Destabilization, Disorder, and Terrorism*, Macmillan / RUSI, 1986.

<sup>235</sup>

Sur les rapports entre clivages politiques et conceptions de la structure du système des autorités de maintien de l'ordre, voir *infra*, Titre second, chapitre second. On peut voir aussi, en ce qui concerne plus particulièrement l'institution de police, l'article d'Alain Guyomarch, « La réforme de la Police en Angleterre : un enjeu politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 3 (juin 1992), pp. 417-440.

ces manifestations et ces évolutions du désordre public (ou des « menaces » à l'ordre public), il semble logique de voir se développer non seulement une intensification et un effort d'adaptation de la force publique<sup>236</sup>, mais aussi des politiques de réponse et de traitement qui englobent le système même de maintien de l'ordre public, ainsi qu'ont pu l'être les propositions de Lord Scarman à la suite des émeutes de 1981. Depuis 1970 en Irlande du Nord, et à partir surtout de 1974 en Grande-Bretagne s'est ainsi intensifiée une réflexion en profondeur sur les politiques de maintien de l'ordre public.

- le second enjeu est celui de la revendication de la maîtrise et du contrôle des décisions de maintien de l'ordre public, et, entre autres, de ce processus d'adaptation du système de maintien de l'ordre ; la lutte pour ce dernier enjeu s'est traduite (et se traduit toujours) précisément par d'importants conflits à propos de la détermination des titulaires de ce pouvoir de décision, c'est-à-dire les autorités de maintien de l'ordre. Les conflits se sont manifestés et se manifestent à cet égard à plusieurs niveaux :
  - entre les différents titulaires réels ou potentiels du pouvoir de décision en matière de maintien de l'ordre d'une part (les *Chief Constables*, les Autorités de police locales (*Police Authorities*), le Ministre de l'Intérieur, le Ministre de la Défense, le Gouvernement plus généralement, mais aussi, à un niveau moins connu : les magistrats, par exemple, les associations professionnelles de policiers, les autorités militaires, etc.) ;
  - entre les différents acteurs intervenant dans le processus général de prise de décision politique (les partis politiques, mais aussi les commissions parlementaires, les collectivités locales, par exemple) d'autre part ;
  - entre différents courants d'opinion publique, aussi, qui peuvent être plus ou moins représentés ou incarnés par diverses personnalités ou institutions.

L'intérêt et aussi la complexité de l'analyse de ce phénomène en matière de maintien de l'ordre viennent de la multiplicité des intervenants dans ce processus de mise sur agenda.

---

<sup>236</sup> Voir par exemple l'article de Tom Bowden (« Men in the middle : the UK police » *Conflict Studies* 68 (février 1976), 19 pages), très remarqué à l'époque, dans lequel cet auteur notait un accroissement important de la difficulté de la tâche policière due à la montée considérable et journalière de la violence, du terrorisme et de la criminalité ; Tom Bowden prédisait déjà l'inévitabilité de l'armement de la police britannique, l'ordre public devenant peu à peu son principal souci ; aujourd'hui, un grand nombre de policiers (et notamment de chefs des polices) ne font pas mystère de ce développement croissant de l'armement. Le même type d'analyse est fait par l'article de Ray Lewis (« The problem of law and order », *The Round Table*, 269 (janvier 1978), pp. 25-31), dans lequel l'auteur notait en 1978 que la montée du crime, de la violence et du terrorisme au Royaume-Uni au cours des trois précédentes années devait amener à se poser le problème de la réorganisation des services de police et de leur répartition sur le territoire du Royaume-Uni.

Il est possible d'appliquer en la matière la typologie élaborée par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig. Ceux-ci distinguent en effet, dans ce domaine :

- des « acteurs proprement dits. Ils se mobilisent socialement et politiquement, à travers des formes de participation et d'organisation (partis, associations, mouvements sociaux, etc.). Les plus actifs constituent des groupes d'identification. Les moins actifs s'érigent en groupes d'attention par rapport au problème.
- des publics. Ils sont spectateurs. Les plus impliqués et informés forment des publics intéressés, les plus éloignés composent le public en général »<sup>237</sup>.

On peut appliquer au problème du maintien de l'ordre public le même raisonnement que celui développé par Alain Guyomarch à propos plus précisément de la Police britannique<sup>238</sup>, à savoir que « l'émergence (de ce problème) sur l'agenda politique a été le résultat de l'action de multiples agents, juristes, hommes politiques, journalistes et chercheurs. Chacun est intervenu en fonction de ses logiques et intérêts propres »<sup>239</sup>.

Finalement, ce phénomène de mise sur agenda du système de maintien de l'ordre public illustre très bien l'idée de Gusdfeld à propos de l'émergence des « problèmes publics » ; selon lui, « la structure des problèmes publics est une scène de conflits sur laquelle un ensemble de groupes et d'institutions, qui incluent souvent des agences publiques, sont en concurrence et luttent pour l'appropriation et la désappropriation, l'acceptation de théories causales, et la fixation de la responsabilité. C'est ici que connaissance et politique sont en contact l'une avec l'autre »<sup>240</sup>. Ainsi, selon Mény et Thoenig, « la définition d'un problème est un lieu de controverse »<sup>241</sup>. On peut expliquer l'existence de controverses notamment par le fait que « le sentiment est éprouvé par les parties en présence que le problème met en question des principes fondamentaux, des valeurs absolues, une sorte de combat manichéen entre le bien et le mal, sans compromis possible. La formulation prend un ton de guerre de religion, les positions étant irréductibles les unes aux autres »<sup>242</sup>. Cette description nous paraît tout à fait convenir à la réalité britannique dans le domaine qui nous

---

<sup>237</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.* p. 170.

<sup>238</sup> Voir par exemple à ce sujet l'article d'Alain Guyomarch, « La réforme de la Police en Angleterre : un enjeu politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 3 (juin 1992), pp. 417-440

<sup>239</sup> Alain Guyomarch, *op. cit.*, p. 418.

<sup>240</sup> J. Gusdfeld, *The Culture of Public Problems : drinking, driving, and the symbolic order*, University of Chicago Press, Chicago, 1981, p. 15 ; cité par Mény et Thoenig, *op. cit.* p. 177.

<sup>241</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.* pp. 177-178.

<sup>242</sup> *Ibidem*. Les autres fondements évoqués sont respectivement que : « 1) telle formulation particulière entraîne des conséquences jugées inacceptables par une ou plusieurs des parties en cause. Des avantages risquent d'être rognés, des contraintes sont imposées (...) 2) il existe des renforts extérieurs mobilisables par un ou plusieurs acteurs et publics, si ceux-ci sollicitent leur soutien. D'où une fonction préventive du conflit qui est utilisée par des acteurs et publics qui ne sont pas prêts à accepter l'arrivée de tels renforts » (pp. 177-178).

intéresse. Comme le note pertinemment Alain Guyomarch, « les débats entre les deux principaux partis politiques sur le maintien de l'ordre et la police entre 1979 et 1989 sont, en règle générale, assez représentatifs du phénomène croissant de polarisation qui s'établit en Grande-Bretagne, tout au moins jusqu'en 1984 »<sup>243</sup>. Il faut à cet égard souligner la contribution majeure des media à la structuration de ce débat. Comme le fait en effet remarquer Alain Guyomarch, « le processus (de mise sur agenda) a été constamment dominé et "relancé" par une médiatisation des enjeux, que ni le Gouvernement ni l'opposition ne parvenaient à contrôler »<sup>244</sup>. Ce débat s'est appuyé entre autres sur les conclusions des très nombreuses recherches universitaires sur ces problèmes. Selon lui, « les résultats de la recherche en sciences sociales et l'apport des media ont été déterminants. En effet, l'élite politique n'a pas pu ignorer les reportages télévisés ni les rapports de presse sur les émeutes de 1981 et de 1985, sur la grève des mineurs de 1984-1985, sur les scandales et les bavures de la Police et sur les résultats des recherches universitaires »<sup>245</sup>.

Ainsi l'une des particularités les plus importantes des désordres publics depuis la fin des années 1960 réside dans l'impact fondamental qu'ils ont eu sur le système de maintien de l'ordre. Cet impact s'est manifesté et se manifeste encore sous la forme de véritables remises en question.

Il est intéressant de comparer la mise sur agenda de la réforme de l'intégralité du système de maintien de l'ordre en Irlande du Nord en 1969 à la suite de l'explosion de violence majeure de l'été, et la mise sur agenda de la réforme de la police en Angleterre à la suite des diverses explosions sociales que nous avons évoquées, et surtout à partir de 1981.

En effet, ces deux mises sur agenda permirent d'une part de **faire porter aux forces de l'ordre la responsabilité des désordres publics** (la fixation de la responsabilité est un objectif majeur de l'ouverture d'un débat public<sup>246</sup>), et d'autre part et en conséquence de **faire porter « l'action » sur le système de maintien de l'ordre public proprement dit, c'est-à-dire le système de forces et les structures d'autorité, en évitant ainsi la réforme globale du système politico-social**<sup>247</sup>, beaucoup plus « coûteuse » (au moins à court terme, ce qui

---

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 418.

<sup>244</sup> Alain Guyomarch, *op. cit.*, p. 423. Pour le détail de la structuration des grandes controverses, voir cet article.

<sup>245</sup> Alain Guyomarch fait justement remarquer que « les émeutes de 1981 furent à l'origine, en dehors des cercles officiels, d'un grand nombre de projets de recherche sur le comportement policier. De nombreux universitaires commencèrent à s'intéresser à ce thème, longtemps délaissé. La police de Londres elle-même lança une importante étude du Policy Studies Institute sur l'état des relations entre la police et la communauté dans la Métropole. Les media en présentant les résultats de ces recherches, contribuèrent à maintenir à l'ordre du jour les relations police-public » (*ibidem*, p. 431). Voir, pour plus de détails, p. 430 et s.

<sup>246</sup> Voir plus haut l'analyse de Gusdfield.

<sup>247</sup> Ce que confirme l'analyse comparative intéressante à laquelle procède Sophie Body-Gendrot : celle-ci note en particulier l'échec des « projets » d'amélioration de l'aménagement urbain désirant s'attaquer aux « racines ethniques » du malaise des *Inner-Cities* en Grande-Bretagne. L'auteur explique que « le budget accordé aux

constitue en général le cadre dans lequel se structurent les préoccupations de pouvoirs publics élus) à la fois en termes politiques et économiques.

Nous allons maintenant évoquer rapidement le contenu de cette remise en question. Elle concerne à la fois le système de forces et le système d'autorités. Il est à notre avis utile pour une meilleure compréhension de cette période contemporaine de donner un aperçu des lignes principales de la remise en question du système de forces, ce que nous ferons dans un premier temps. Nous traiterons bien entendu en profondeur du système d'autorités dans les chapitres suivants. Nous ne ferons donc ici qu'évoquer les grandes lignes de sa mise sur agenda.

---

projets ethniques en matière d'habitat, d'emploi, d'éducation et de questions sociales est révélateur : il absorbe de 3 % à 12 % des ressources du programme urbain entre 1980/1 et 1985/6, tandis que parallèlement les fonds alloués à la régénération des villes leur sont de dix fois supérieurs. Comme aux États-Unis, la politique du *Trickle Down* sous-tend la démarche en matière urbaine du Premier Ministre britannique Madame Thatcher. Le traitement global des problèmes de la ville à travers la création d'emplois, la dérégulation développant l'esprit de compétition, et la rénovation du bâti doivent profiter indirectement aux minorités ethniques. Ce schéma idéologique explique, d'une part, que le programme urbain ait été progressivement destiné à soutenir les projets économiques privés, au détriment des projets sociaux financés par les fonds publics, priorité économique qui devait s'affirmer dans le programme gouvernemental "Action pour les Villes" de 1988 et dans le projet de création d'un agence pour la régénération urbaine en 1993 destinée à attirer les capitaux privés dans les secteurs défavorisés ; d'autre part, que le traitement de la question des relations interculturelles soit devenu une affaire locale, alors même que la diminution pour moitié des ressources allouées par le gouvernement central aux villes entre 1975 et 1985 rendait malaisée la mise en application des priorités du programme urbain (« Ville et violence », *op. cit.*, p. 205). L'auteur fait un peu le même constat d'échec et de mauvaise volonté en ce qui concerne « la lutte contre la discrimination raciale » (pp. 206-209) : d'une part, elle analyse la législation cependant considérable sur la discrimination comme finalement relativement inopérante dans des espaces et à une époque « où sont déjà fortement ancrées les pratiques de discrimination socio-raciale » (p. 206) ; ceci d'autant plus que « l'organisme juridico-administratif, la commission sur l'égalité raciale (...) n'a pas véritablement les moyens de sa politique (...) Comme aux États-Unis, les conservateurs ne souhaitent pas encourager l'intervention de l'État dans les processus sociaux » (*ibidem*, pp. 206-207). Enfin, « les municipalités, dont les pouvoirs d'action sont considérables mais dont les ressources principales dépendent en définitive de Whitehall, leur volonté d'intervention sur l'éducation, la police, le logement, les revendications identitaires est limitée : c'est en effet à l'échelon local que sont le plus saillantes les contradictions entre la politique à mener à l'égard d'un électorat majoritaire doté d'un pouvoir de sanction et les mesure spécifiques envers des minorités susceptibles de recourir à l'action directe pour exprimer leur mécontentement. C'est là que les tensions entre le centre conservateur qui oriente la politique et le champ local qui a la charge de sa mise en œuvre se révèlent, avivées par le poids du secteur privé sur les décisions. Fréquemment, les municipalités ont eu recours aux méthodes classiques pour désamorcer les tensions raciales : cooptation institutionnelle des élites issues des minorités, création d'emplois et mobilité grâce à une politique visant à l'égalité des chances (ressources octroyées par la section 11 de la loi de 1966 et à la section 71 de la loi de 1976), démarche pédagogique antiraciste dans les administrations, mesures symboliques justifiant la reconnaissance de la société multiraciale (fêtes, aménagement scolaire aux demandes particularistes, création de cantines halal lorsque les enfants sont en majorité musulmans, approbation des signes d'appartenance (...)). Ces registres d'action ont été, à certains égards, efficaces. Mais la localisation des problèmes et de leurs solutions ne touche pas aux fondements du racisme. Elles sont fonction de la volonté politique manifestée par telle ou telle municipalité et de la concentration des minorités ethniques qui permet d'exercer des pressions de type clientélaire sur le système politique local. Mais elles manquent pour le moins de cohérence et il n'est pas aisé d'en faire l'évaluation. L'inaction des pouvoirs locaux est la forme la plus répandue, la demande minoritaire n'est pas inscrite sur l'agenda politique, elle n'entre pas dans le domaine de préoccupation public, le non-decision making, si bien décrit à propos du programme d'action mis en œuvre à Baltimore par P. Bachrach et M. S. Baratz (in « Two faces of power », *American Sociological Review*, 56, décembre 1962), est de mise » (Sophie Body-Gendrot, *Ville et violence*, *op. cit.* pp. 207-208).

## Sous-section II : Le contenu de l'agenda.

Nous allons donc voir successivement la question de la mise en cause et de la réforme des forces de sécurité, la question du rôle de la Police, et celle des structures d'autorité.

### § 1 : La mise en cause et la réforme des forces de sécurité.

Il faut noter que celles-ci viennent non seulement de la société, mais des rangs de la Police elle-même.

Cette mise en cause s'appuie sur deux argumentaires principaux :

- le problème de la capacité des forces de l'ordre à assurer leur tâche.
- le problème de la fiabilité et de l'acceptabilité des comportements et des méthodes des forces de sécurité.

Alors que le premier argumentaire insiste sur le côté technique, professionnel des problèmes de maintien de l'ordre, le second, au contraire, vise son aspect politique dans une société démocratique.

Ces argumentaires peuvent être dans une certaine mesure grossièrement rattachés aux groupes suivants :

- la mise en cause de la capacité des forces a été plus spécialement le fait du Parti Conservateur<sup>248</sup>, et de la plus grande partie des policiers.
- quant au thème de l'acceptabilité, on le trouve surtout au sein du Parti travailliste, et chez les Libéraux, chez les représentants des minorités, mais également chez une partie des policiers, ainsi que chez les universitaires. De façon générale, on peut rattacher ce second groupe à ce que l'on pourrait appeler l'idéologie libérale (au sens anglais) éclairée.

Ce dernier argumentaire a tendu à gagner du terrain, notamment chez les officiers supérieurs de Police. Robert Reiner parle, pour qualifier ce qu'il appelle « l'idéologie dominante » chez les *Chief Constables*, de « post-Scarmanisme »<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Voir à ce sujet les débats de la Conférence du Parti Conservateur à Bournemouth en 1986 (BBC 1, 8 octobre 1986, débat sur le maintien de l'ordre et la Police), mais aussi les différents documents exprimant le programme et la politique du Parti Conservateur (*Conservative manifestos, The Campaign Guide*, publiés par le Conservative Central Office). Voir aussi Arthur Aughey & Philip Norton, « A Settled Polity : The Conservative View of Law and Order », in Philip Norton, ed., *Law and Order and British Politics*, Gower Publications, Aldershot, 1984, pp. 137-148.

<sup>249</sup> En référence à l'influence considérable du rapport Scarman de 1981, auquel nous avons déjà fait allusion à plusieurs reprises. Voir Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.* (« The prevailing philosophy of the police role among Chief Constables is a form of Scarmanism » (p. 107), et « The broader, post-Scarmanist philosophy has thus only become the dominant outlook among Chief Constables » (p. 118), et plus généralement pp. 107-126).

On retrouve ces deux argumentaires au centre du débat médiatique qui a constitué en l'occurrence un élément majeur de formulation de la politique publique.

Il est intéressant de comparer la mise en cause des forces de sécurité sur les terrains respectifs de l'Irlande du Nord à partir de 1969, et de la Grande-Bretagne à partir des émeutes de 1981.

## I. En Irlande du Nord.

Nous avons vu que le système de maintien de l'ordre en Irlande du Nord s'appuyait avant 1969 sur un système de forces confessionnel, à savoir que celui-ci est composé essentiellement de protestants, sous la forme de deux organisations de police, la *Royal Ulster Constabulary* (RUC), et l'*Ulster Special Constabulary* (USC). Nous avons aussi mis en lumière les liens entre ces organisations et un État sectaire<sup>250</sup>.

Comme nous l'avons vu plus haut, il se produisit en 1969 une explosion de violence et des affrontements à caractère essentiellement inter-communautaire, lors desquels se manifesta un comportement particulièrement sectaire des forces de l'ordre.

Ce comportement, et plus généralement le caractère fondamentalement sectaire de l'organisation et du recrutement des forces de sécurité, furent fortement stigmatisés dans trois rapports officiels commandités par les pouvoirs publics britanniques<sup>251</sup>, rapports qui firent le lien entre ce phénomène et la violence publique. On pouvait lire par exemple, au sujet de l'USC dans le rapport Cameron : « bien qu'il n'y ait pas d'obstacle juridique au recrutement de catholiques dans cette force, il est improbable que des candidatures catholiques y reçoivent un accueil favorable, au cas où il y aurait de telles candidatures. Jusqu'à récemment en effet, l'USC faisait, pour l'exercice ou l'entraînement, un large usage des loges orangistes ; or, même si l'on admet que de telles dispositions aient été rendues nécessaires pour des raisons d'économie et d'absence d'autres locaux appropriés, ceci ne pouvait qu'accentuer aux yeux des Catholiques le caractère déjà présumé partisan et sectaire de la force »<sup>252</sup>.

---

<sup>250</sup> Voir *supra* Première Partie, Titre premier, chapitre cinquième. Voir aussi G. Dobbie, *Protectors and partisans : the Police in Northern Ireland 1920-1970*, Mémoire pour la licence de Science Politique, Université de Lancaster, 1971, non publié.

<sup>251</sup> Il s'agit des rapports suivants : Lord Cameron, *Disturbances in Northern Ireland : Report of the Commission appointed by the Governor of Northern Ireland*, Cmnd 532, Parlement d'Irlande du Nord, HMSO, Belfast, 1969 ; Lord Hunt, *Report of the Advisory Committee on Police in Northern Ireland*, Cmnd 535, HMSO, Belfast, 1969 ; Lord Scarman, *Report of the Tribunal of Inquiry on Violence and Civil Disturbances in Northern Ireland in 1969*, Cmnd 566, HMSO, Belfast, 1972.

<sup>252</sup> Rapport Cameron, *op. cit.*

En conséquence de cette analyse, la politique de maintien de l'ordre public menées par les autorités politiques s'est notamment concentrée sur la réforme des forces de l'ordre. L'idée à la base de l'abolition de l'USC et de son remplacement par une force nouvelle et militarisée, le Régiment pour la Défense de l'Ulster, était précisément de lutter contre cette tendance au sectarisme, à la fois par un effort de recrutement dans les deux communautés, mais aussi par l'établissement d'un contrôle de ce corps par une force « neutre » : l'Armée britannique<sup>253</sup>.

Beaucoup plus récemment, en 1992, la dissolution<sup>254</sup> de l'*Ulster Defence Regiment* constitue à notre avis un autre signe de la remise sur agenda de la réforme des forces de sécurité comme instrument de la politique de maintien de l'ordre public en Irlande du Nord<sup>255</sup>. Cette dissolution est à rapprocher politiquement à notre avis de l'interdiction du groupe paramilitaire protestant, l'*Ulster Defence Association* (UDA) l'année suivante, dans un contexte de recherche de compromis, voire même d'accord, avec le mouvement républicain.

Les émeutes de 1969 ont été également l'occasion de mesurer l'inadaptation technique de la RUC à la tâche de maintien de l'ordre public<sup>256</sup>. Ce constat tragique déboucha dans un premier temps sur l'appel aux forces armées britanniques ainsi chargées de combler le vide laissé par l'effondrement de la Police dans cette période.

Cette situation a entraîné une véritable refonte du système de police, et ce qu'il est convenu d'appeler sa « professionnalisation ». À cet égard, ce que l'on désigne du nom de « période Newman » (Kenneth Newman arrive à la tête de la RUC en 1976) sera caractéristique de cette préoccupation policière tentant de combiner une approche dite « douce » (*soft*) en axant une partie de l'effort sur l'amélioration des « relations communautaires », et une approche dite « spécialisée », c'est-à-dire un entraînement au contrôle de foules et à la lutte anti-terroriste sur le modèle militaire<sup>257</sup>. À partir de 1981, avec la nomination de Sir John Hermon, qui est confronté aux grèves de la faim, la stratégie policière de

---

<sup>253</sup> Sur ce sujet particulier, voir Anne Mandeville, « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'*Ulster Defence Regiment* en Irlande du Nord », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, op. cit., pp. 205-226.

<sup>254</sup> Qui est en fait sa fusion avec un autre régiment britannique, le *Royal Irish Rangers* : de cette fusion est née en 1992 le *Royal Irish Regiment*, qui a pris la place et les fonctions de l'UDR. Voir sur ce sujet notre article précité. Cette fusion est un acte très symbolique, dont la charge est toute entière dans le nom du nouveau régiment. On note évidemment la rupture avec le système de référence de l'Ulster, qui avait été jusque là prédominant, et fortement controversé en 1969 lors de la création de l'UDR.

<sup>255</sup> Voir notre article précité.

<sup>256</sup> Chris Ryder note par exemple qu'en 1969 « il n'existait aucun entraînement coordonné, la Police ne disposait que de peu d'équipements de protection comme des casques ou des boucliers ; des cours mis sur pied en hâte, sur la base de films empruntés à *Scotland Yard*, étaient censés apprendre à contenir (*pushing and shoving*) des foules bon enfant et sans armes, des tactiques qui étaient obsolètes dans le cas de l'Ulster » (Chris Ryder, *The Ulster Defence Regiment*, op. cit., pp. 107-108).

<sup>257</sup> Voir à ce sujet un autre ouvrage de Chris Ryder, *The RUC : a force under fire*, op. cit., pp. 136-145.

maintien de l'ordre public change : la création des *Divisional Mobile Support Units* (unités dont le format sera directement importé en Grande-Bretagne) vise à empêcher les heurts entre les deux communautés en les isolant l'une de l'autre. John Brewer et d'autres auteurs notent ainsi que depuis 1969, « la RUC a été transformée : de force complètement dépassée par le désordre public, elle est devenue un corps qui peut être considéré comme la principale barrière qui protège l'Irlande du Nord du chaos »<sup>258</sup>.

## II. En Grande-Bretagne.

Les manifestations de cette remise en question de la Police concernent surtout l'Angleterre, l'Écosse y ayant pour sa part largement échappé.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, les émeutes de 1981 et le rapport Scarman de la même année furent, selon l'expression de Robert Reiner, « les catalyseurs d'un climat de remise en question et de réforme qui structura la politique policière des années 1980 »<sup>259</sup>.

De façon intéressante, un autre rapport Scarman, sur les *Red Lion Square Disorders* de 1974 avait aussi joué un rôle de mise sur agenda (essentiellement législatif), en mettant notamment l'accent sur la nécessité de professionnalisation des forces de l'ordre.

À partir de là, on constate que la mise sur agenda a porté sur deux domaines principaux :

- l'adaptation de la Police aux mutations de la société britannique d'une part
- la professionnalisation des techniques de maintien de l'ordre d'autre part.

Nous ne développons ici que la première question, celle de la professionnalisation faisant l'objet de développements dans les chapitres du titre second suivant.

En ce qui concerne l'adaptation de la Police aux mutations de la société britannique, il s'agit ici principalement de l'adaptation au développement de la Grande-Bretagne en tant que société multi-ethnique.

Celle-ci se manifeste, en matière de maintien de l'ordre, de deux façons essentielles :

- une politique d'effort de recrutement dans les minorités ethniques<sup>260</sup> ; à ce sujet, le rapport de Lord Scarman de 1981 déclarait qu'« il existe un

---

<sup>258</sup> John Brewer et al. *The Police, Public Order and the State*, op. cit., p. 80.

<sup>259</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, op. cit. p. 166. Voir, sur le rôle du rapport Scarman dans la mise sur agenda de la réforme de la Police, John Benyon, « The Riots, Lord Scarman and the political agenda », in John Benyon, ed., *Scarman and After*, op. cit., pp. 3-19 ; voir aussi dans le même ouvrage, John Benyon, « Scarman and After », et Stan Taylor, « The Scarman Report and explanations of riots », respectivement pp. 233-243, et 20-36.

<sup>260</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de Simon Holdaway, *Recruiting a Multiracial Police Force*, HMSO, London, 1991. Dans ce domaine, les travaux du professeur John Brown et de l'Institut Cranfield ont un caractère pionnier, en particulier sur le plan comparatif. Voir notamment, John Brown, ed., *Policing and Social Policy : The Cranfield-Wolfson colloquium on multi-ethnic areas in Europe*, Police Review Publishing Company Ltd, London, 1984.

accord général sur l'idée que la composition de nos forces de police doit refléter celle de la société dont elles sont les servantes »<sup>261</sup>. Depuis ces recommandations, on doit noter dans plusieurs forces de police une volonté de mener une politique de recrutement ethnique<sup>262</sup>; le *Home Office* a fortement encouragé la mise en œuvre de cette politique<sup>263</sup>, et elle est l'objet d'une surveillance de l'Inspection des Services de Sa majesté<sup>264</sup>.

- le développement de l'entraînement des policiers à des techniques de relations avec les minorités ethniques; en pratique, la mise en œuvre de ces principes s'est traduite par le *racial training* c'est-à-dire littéralement « formation raciale » (*i.e.* l'apprentissage de la façon de se comporter avec les gens d'une race différente). On peut trouver un exemple de cette préoccupation dans le rapport de la Commission Parlementaire pour les Affaires Intérieures sur le problème des agressions et des incidents à caractère racial, en 1986<sup>265</sup>, selon lequel « chaque force de police opérant dans des régions à forte population ethnique devrait plus clairement faire de la lutte contre les incidents racistes une de ses priorités ».

En ce sens, la politique de maintien de l'ordre « communautaire » est vue comme un élément fondamental du développement du *policing by consent*. On peut donner comme exemple de cette préoccupation globale le fait que juridiquement, le comportement « racialement discriminatoire » d'un policier est devenu une faute de discipline spécifique (et donc punissable de façon dérogatoire au règlement de discipline général établi par le *Police Act* de 1964), avec le *Police and Criminal Evidence Act (PACE)*: l'amendement qui avait été déposé à cet effet par lord Scarman se trouve intégré dans l'article 101 de cette loi. Ceci est venu s'ajouter, ainsi que les dispositions du *Public Order Act* de 1986, à la législation déjà assez ancienne, en matière de discrimination raciale.

La dimension majeure et caractéristique d'un affrontement police/communauté(s) a beaucoup impressionné les Britanniques, et un grand nombre d'entre eux y ont vu une remise en question de l'institution spécifique de la Police, qui leur semblait d'autant plus évidente que la police avait constitué

---

<sup>261</sup> Lord Scarman, *The Brixton Disorders*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>262</sup> Voir pour un bilan Simon Holdaway, *op. cit.*

<sup>263</sup> Voir : *Home Office, Report of a Study Group: Recruitment into the Police Service of Members of the Ethnic Minorities*, The Home Office, London, 1982; *Home Office, The National Conference of Police Recruiting Officers*, The Home Office Publications, London, 1986; *Home Office, National Conference of Police Recruiting Officers. Letter from M. Douglas Hogg, MP, Parliamentary Secretary of State at the Home Office, to all Chief Constables*, The Home Office Publications, London, 1986; *Home Office Circular n° 87/1989, Equal Opportunities Policies in the Police Service*, et *Home Office Circular n° 33 / 1990, Ethnic Minority Recruitment into the Police Service*.

<sup>264</sup> Voir *Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, Annual Report*, Cmnd 679, HMSO, London, 1993, pp. 20-21.

<sup>265</sup> Home Affairs Committee on Racial Attacks and Harassment, 1986. Voir *infra* nos développements détaillés sur ce sujet dans notre Titre second, chapitre second.

jusqu'alors l'une des institutions dans lesquelles se manifestait précisément le « consensus » si vanté du système politique britannique.

Certains ont ainsi pu considérer que le nœud du problème résidait dans ce que l'on a appelé « l'attitude de la police » vis-à-vis des différentes « communautés »<sup>266</sup>. Le rapport entre le changement de tactique policière (notamment le passage de la tolérance à la répression du trafic de drogue) et le déclenchement des émeutes a ainsi été mis en évidence par nombre d'études, spécialement celles des théoriciens du *community policing*. John Benyon et John Solomos notent ainsi que l'émeute majeure de septembre 1985 à Handsworth avait été précédée par des affrontements sévères entre les jeunes noirs et la police à deux reprises en juillet 1985, dans le contexte d'une « détérioration » des rapports entre la police et les jeunes s'expliquant essentiellement par un changement de politique adopté par le nouveau superintendant chargé de la police du quartier à l'égard du trafic de drogue, l'officier supérieur précédent ayant lui favorisé les *community relations*<sup>267</sup>, c'est-à-dire une relation de non-agression au détriment de l'application stricte du droit (problématique systématisée par Scarman de la tension entre les deux rôles du policier : celui de « maintien de la tranquillité publique » et celui d'application du Droit).

En dehors de la remise en question des forces de maintien de l'ordre par le système politique, il faut noter les remises en question au sein de la police elle-même. Celles-ci sont liées en grande partie à la première, mais pas seulement. D'après Robert Reiner, « ce qui est indubitable, c'est le choc que ces événements ont causé à la Police »<sup>268</sup>. L'impact des émeutes de Broadwater Farm Estate sur la police britannique, et en particulier sur la *Metropolitan Police*, fut immense, et il se prolonge encore aujourd'hui<sup>269</sup>. L'échec de l'enquête sur le meurtre du policier Blakelock ainsi que les diverses allégations de fabrications de preuves par les détectives de la *Metropolitan Police* ont profondément ébranlé le service. Il est également évident que la mort de ce policier dans des conditions atroces (environ douze coups de couteau dans la tête<sup>270</sup>) a souligné la vulnérabilité de la majorité des policiers dans ce type de situation. On doit noter ainsi que conformément à la politique encore en vigueur dans la police britannique (excepté l'Irlande du Nord), aucun des policiers présents sur les scènes des émeutes n'était armé. La décision de ne pas déployer l'unité PT17 (unité d'entraînement aux armes à feu) de la *Metropolitan Police* pendant pratiquement toute la durée des émeutes (ils furent finalement déployés au plus fort de l'émeute du dimanche soir) a été très

---

<sup>266</sup> Voir sur ce sujet Alain Guyomarch, *op. cit.*, pp. 429-432.

<sup>267</sup> John Benyon & John Solomos, *op. cit.* pp. 5-6.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> Éléments recueillis lors de nos entretiens à Tintagel House avec l'équipe chargée de la nouvelle enquête sur la mort du policier Keith Blakelock lors de émeutes de Broadwater Farm Estate.

<sup>270</sup> Le couteau retrouvé planté dans la tête du policier n'était apparemment pas la seule arme ayant servi à le tuer ; les coups provenaient de diverses armes, ce qui fit parler d'assassinat « quasi-rituel » (*The Daily Telegraph*, 20 Mars 1987, p. 21).

critiquée par un grand nombre des officiers chargés des opérations sur le terrain, qui étaient de l'avis que la foule aurait pu être éloignée grâce à l'usage de balles en plastiques afin de dégager les lignes de police<sup>271</sup>.

On ne peut s'empêcher de mettre en relation ces événements et le développement important, dans la période suivant immédiatement les émeutes, de la réflexion sur le port d'armes<sup>272</sup> ainsi que sur l'organisation et la conception du maintien de l'ordre public<sup>273</sup>.

Dans le même ordre d'idées, on peut évoquer le traumatisme causé dans l'ensemble de la Police britannique par la grève des mineurs de 1984-1985<sup>274</sup>. Certains estiment que l'impact de cette grève, qui a représenté un épisode particulièrement grave du maintien de l'ordre public britannique, est comparable à celui de la guerre du Vietnam pour les soldats américains. Roger Graef explique ainsi sa comparaison : « J'utilise le parallèle du Vietnam parce que je n'ai pas trouvé d'évènement récent qui puisse aider à décrire de façon adéquate le choc que les émeutes et la grève des mineurs ont causé à la Police dans son ensemble, ainsi qu'à un grand nombre de policiers en tant qu'individus. L'intensité de la violence fut si extrême et si inattendue, que, comme la foudre, elle fit craquer les fondations de l'idée que se faisaient les policiers de leur rôle dans la société. Les effets à long terme n'ont pas fini d'émerger »<sup>275</sup>.

## § 2 : L'élargissement du rôle de la Police.

Les désordres des années 1980 ont déclenché un vaste mouvement de réflexion sur la place et le rôle de la Police dans la société. Ce n'est pas ici le lieu pour en rendre compte. Ce mouvement nous permet cependant de mettre en perspective un phénomène assez spécifique au domaine du maintien de l'ordre public, qui est celui de l'élargissement du concept de sécurité, si l'on part de l'idée que le rôle des forces de police est précisément d'assurer la sécurité des personnes : l'évolution du contenu de ce que l'on demande à la Police peut être ici exprimée par la comparaison entre les deux termes anglais de *security* et de

---

<sup>271</sup> Voir par exemple l'article de Leonard Jason-Lloyd, « The Broadwater lessons », in *Police Review*, 5 octobre 1990, pp. 1966-1967.

<sup>272</sup> *Home Office, Report by the Home Office Working Group on the Police Use of Firearms*, 1986, non publié. Voir aussi, de M. Yardley and P. Eliot, « Is police firearms training good enough ? », *Police*, 18 septembre 1986, « The case for special units », *Police*, 18 octobre 1986, « Wanted : a national firearms school », *Police*, 18 novembre 1986. Voir également la tribune libre de Colin Greenwood, in *Police Review*, 10 octobre 1986, pp. 2065-6, et l'article de Ian McKenzie, « When the police wore guns », *Police Review*, *op. cit.* p. 2064.

<sup>273</sup> Voir ainsi par exemple, l'article très remarqué à l'époque de Terence Morris, « The case for a riot squad », in *New Society*, 29 novembre 1985.

<sup>274</sup> Robert Reiner souligne ainsi que « la grève des mineurs fut une expérience profondément traumatique pour tous les policiers. La longue crise fut l'occasion de scènes de violence entre les grévistes et la police d'une gravité sans parallèle dans l'histoire britannique récente ». Il rapporte les réactions détaillées des *Chief Constables* à cette grève dans son ouvrage, *Chief Constables*, *op. cit.*, pp. 182-192.

<sup>275</sup> Roger Graef, *Talking Blues : the Police in their own words*, Collins Harvill, London, 1989, p. 17.

*safety*, comparaison que rend mal la langue française qui traduit ces deux mots par **sécurité**. On peut constater en Grande-Bretagne et particulièrement à propos du maintien de l'ordre public (notamment les grands rassemblements de masse), que la Police s'est vue progressivement déléguer, à côté de la *security* (en gros la répression des désordres), la fonction globale d'assurer la *safety*, dans le sens de la protection du public contre les accidents et catastrophes pouvant survenir du fait même de ces rassemblements (incendies, accidents divers dus à des phénomènes de foule, effondrements d'échafaudages et autres, etc. : on peut évoquer comme exemple la catastrophe du stade de Furiani).

Ce phénomène a été particulièrement étudié, à la fois par les policiers et les sociologues britanniques<sup>276</sup>, à propos des rassemblements du Jour de l'An à Trafalgar Square. On peut s'expliquer ainsi la tendance actuelle et croissante de la Police à vouloir superviser complètement tous les tenants et aboutissants de l'organisation de toute manifestation de grande ampleur, étant donné que, comme le dit très bien PAJ Waddington, on demande en l'occurrence de plus en plus à la Police de rendre des comptes pour le bon ou le mauvais déroulement d'évènements dont elle ne peut maîtriser tous les paramètres<sup>277</sup>.

Ce phénomène va même beaucoup plus loin que des considérations de sécurité immédiates en quelque sorte, et de la mise en place d'un dispositif pour tel ou tel évènement. Il est intéressant en effet de savoir que cette influence des policiers s'exerce dans des domaines aussi variés que l'architecture, l'éclairage urbain, etc. Des policiers spécialisés dans ce type de disciplines travaillent de concert avec les architectes et les constructeurs, dans le cas de la construction de nouveaux quartiers par exemple, ou d'ensembles d'immeubles, afin de faire bénéficier les responsables des projets de leur expertise, non seulement à propos des normes de sécurité proprement dites, mais aussi et surtout de leur point de vue sur le rapport entre la construction, l'aménagement des lieux, l'architecture, etc., et le phénomène du désordre public et de la criminalité<sup>278</sup>.

### § 3 : La remise en question des structures d'autorité.

La remise en question des structures d'autorité est liée à la définition même du contenu du maintien de l'ordre public. S'agit-il de la défense de l'État ou de la défense du Droit ? Se définit-il dans le cadre des normes variables de la

---

<sup>276</sup> Nos interviews d'officiers de la *Metropolitan Police*, octobre 1992. Voir aussi à ce sujet Paul Cotton, « Safety first for Mr Dangerous », *Police Review*, pp. 1502-1504, pour un autre exemple, celui des concerts de Michael Jackson. Voir aussi PAJ Waddington, *The Trouble with Public Order : Police Perceptions of, and Reponse to, Types of Public Order Operations*, à paraître.

<sup>277</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>278</sup> Notre entretien avec l'équipe des officiers responsables du *Contingency Planning* de *Scotland Yard* (*Scotland Yard*, octobre 1992). Ceux-ci parlent de partnership approach.

communauté locale, ou comme l'application stricte d'une loi impartiale qui est la même pour tous ?

En conséquence, se posent d'autres questions : par qui le maintien de l'ordre public doit-il être exercé ? Par l'État, des polices locales autonomes, des autorités politiques locales ? Tout le débat est là.

Celui-ci s'ordonne autour de deux grands thèmes principaux : la question du contrôle politique des autorités et la réforme des structures.

Au centre des controverses sur les structures d'autorité, il s'est posé et il se pose toujours la question du contrôle politique des décisions des autorités de maintien de l'ordre public, dans les deux domaines des opérations et des politiques. On traduit ce problème en termes de responsabilité. Le contrôle politique des décisions prises en matière de maintien de l'ordre est bien sûr une question fondamentale à plusieurs égards :

- d'une part, le pouvoir exercé par les autorités de maintien de l'ordre est extrêmement important : il s'agit en fin de compte de l'usage de la force, quelquefois dans sa forme la plus extrême. Cette remarque est bien sûr valable en matière de décision de police en général<sup>279</sup>, mais particulièrement dans le domaine du maintien de l'ordre public, en raison du niveau de gravité qui lui est attaché, et auquel nous avons déjà fait allusion.
- d'autre part, la question du contrôle de l'exercice d'un pouvoir de nature politique est aussi particulièrement importante dans une société démocratique. Cette question fondamentale est ainsi à la source de la revendication, par nombre d'autorités politiques locales élues, du contrôle de la politique du maintien de l'ordre public et de la maîtrise d'un certain nombre de décisions qui sont pour l'instant prises par le *Chief Constable* seul (ces revendications ont été soutenues et reprises dans son programme politique par le Parti Travailleiste).

---

<sup>279</sup>

C'est notamment la conception défendue par le sociologue américain Egon Bittner, dans sa définition du rôle de la police. Celui-ci considère en effet la capacité d'user de la force comme le fondement du rôle de la police dans la société : ainsi par exemple écrit-il que « l'intervention de la police revient surtout à faire usage de sa capacité et de son autorité à imposer une solution à un problème, malgré les résistances, sur les lieux mêmes où se pose le problème » ; « en somme, le rôle de la police est de traiter de toutes sortes de problèmes humains lorsque, et dans la mesure où leur solution nécessite, ou peut nécessiter, l'usage de la force, à l'endroit et au moment où ils surgissent. C'est cela qui donne une homogénéité à des actes aussi variés que de conduire le maire à l'aéroport, d'arrêter un malfaiteur, de chasser un ivrogne d'un bar, de régler la circulation, de contenir une foule, de s'occuper des enfants perdus, d'administrer les premiers soins et de séparer les époux qui se battent ». Bittner en conclut que « s'il est vrai que le mandat confié à la police repose sur sa faculté et sur son droit de faire usage de la force, autrement dit si c'est ce que l'existence de cette institution offre à la société, alors l'évaluation de sa prestation doit être centrée là-dessus » (*The Functions of the Police in Modern Society*, Oelgeschlager, Gunn and Hain, Cambridge, Mass., 1970 ; extraits présentés et traduits par Dominique Montjardet, in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 3 (novembre 1990-Janvier 1991), pp. 221-235 (citations pp. 228, 230, et 233).

On peut dire en second lieu que la période est également caractérisée par un débat sur la réforme des structures de décision, mais aussi par des actions dans ce domaine. À cet égard, on peut noter la permanence de la tension<sup>280</sup> entre les deux mouvements de centralisation et de re-localisation de la prise de décision que nous avons pu observer dans notre étude historique, à la fois dans le champ des opérations et dans le champ des politiques de maintien de l'ordre. Nous aurons l'occasion de développer largement ce point dans les chapitres suivants.

---

<sup>280</sup> Voir « Debate on police structure will continue », *Police Review*, 13 octobre 1989, p. 2056.

## **Chapitre second :**

**Les fondements et structures  
du système d'Autorités  
dans la période contemporaine.**

L'étude des autorités de maintien de l'ordre public se rapporte, comme nous l'avons vu tant dans notre introduction que dans notre première partie, à une analyse politique : l'étude des différents niveaux et de la nature des décisions en matière de maintien de l'ordre public renvoie en fin de compte à la structuration du pouvoir politique.

À cet égard, nous avons vu au cours de notre étude historique se dessiner un certain nombre de problématiques de l'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre. Parmi celles-ci, la perspective dominante s'est révélée être une tension résultant de la coexistence de tendances et de conceptions opposées de l'exercice du pouvoir politique : le localisme et le centralisme. Cette tension a été analysée comme étant le reflet d'un système politique à la fois « unitaire » et fortement dépendant des élites locales, mais aussi d'un système politique ethniquement divisé.

L'analyse historique nous a également permis de voir à l'œuvre un processus que nous avons qualifié globalement de « bureaucratisation » des autorités de maintien de l'ordre, terme qu'il faut entendre selon les cas (et surtout, s'agissant du Royaume-Uni, selon les territoires) comme recouvrant des logiques et des champs de développement variables (tentatives limitées de sécularisation en Irlande, tentatives timides d'étatisation en Grande-Bretagne). Nous avons vu d'ailleurs<sup>1</sup> que ce processus a été en grande partie perçu et décrit au Royaume-Uni dans le cadre d'un mouvement de centralisation. Ceci nous a paru une fois de plus souligner le caractère complexe, relatif, voire idéologique du concept de centralisation. Un simple regard comparatif sur la conception française (à la fois théorique et concrète) de la centralisation doit pouvoir nous convaincre de la réalité de l'ambiguïté du concept<sup>2</sup>.

L'étude de la structure moderne de l'autorité révèle la permanence et la force de ses fondements historico-politiques :

- en premier lieu dans le constat de la permanence de cette dialectique ou tension entre les conceptions localiste et centraliste. On constate en effet que le Royaume-Uni a pour l'instant conservé une structure policière géopolitiquement composite : nous entendons par là que le Royaume-Uni conserve un système de maintien de l'ordre public ethno-politiquement divisé, d'une part, et localement ou centralement responsable, selon les parties du royaume, d'autre part.
- en second lieu, l'analyse moderne confirme le développement d'une autre tendance lourde, la bureaucratisation de l'autorité.

---

<sup>1</sup> Voir *supra* « la conception centraliste de l'autorité » in Première partie, Titre second.

<sup>2</sup> Pour une analyse moderne et visant à s'affranchir des pesanteurs de l'analyse purement institutionnaliste de ce concept, voir Yves Mény, *Le système politique français*, Montchrestien, Paris, 1991, pp. 123-137 (*De la base au sommet : la centralité du pouvoir local*), et *Politique comparée*, Montchrestien, Paris, 1993, particulièrement chapitre IX (« États, Régions et Autorités locales », pp. 421-466).

## **Section I :**

**La structuration « géo-politique » complexe  
du système d'autorités de maintien de l'ordre  
à l'époque contemporaine.**

La structure des autorités contemporaines du maintien de l'ordre est juridiquement issue pour l'essentiel des lois de 1964, 1967, 1970<sup>3</sup> et 1972, sauf en ce qui concerne le contrôle des forces armées.

### **Sous-section I : La répartition du pouvoir de police par les lois de 1964, 1967, 1970 et 1972.**

Les lois de 1964, 1967, 1970 et 1972 respectivement la Loi sur la Police (*Police Act*) de 1964 (qui régit l'organisation de la police en Angleterre et au Pays de Galles), la Loi sur la Police de l'Écosse (*Police (Scotland) Act*) de 1967, la Loi sur la Police de l'Irlande du Nord (*Police (Northern Ireland) Act*) de 1970, et la Loi Constitutionnelle de l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Constitutional Act*) de 1972, ont procédé sur leurs territoires respectifs d'application, à une répartition du pouvoir en matière de police, c'est-à-dire une répartition à la fois de l'autorité de décision, et de l'autorité de contrôle des forces.

Il faut préciser tout d'abord que le vote des trois premières lois résulta directement des conclusions d'un rapport anglais, auquel nous avons déjà fait allusion<sup>4</sup>, le rapport de la Commission Willink désignée aussi du nom de *Royal Commission on the Police*. Celle-ci rendit public le résultat de ses travaux en 1962 dans un rapport; celui-ci reflétait précisément le malaise éprouvé par ses membres, qui eurent visiblement des difficultés à trancher entre deux grandes problématiques en conflit dans l'espace politique anglo-gallois. Rappelons brièvement les arguments des deux conceptions: la première (formulée notamment par l'Association des Corporations Municipales (*Association of Municipal Corporations*, sorte de syndicat représentant les collectivités politiques urbaines) consistait à dire que la police en tant que force, organisation, politique, devait être soumise à l'autorité et à la direction des « autorités de police locales », c'est-à-dire des conseils locaux élus (sur le modèle des comités de surveillance existant, les *Watch Committees*); l'autre vision du contrôle des forces et de la politique policière développait l'argument de la rationalité centraliste, et les partisans de celle-ci plaidaient en faveur d'une « nationalisation » de la police sous la forme d'un contrôle par le ministère de l'Intérieur qui aurait été lui-même responsable des différentes forces devant le Parlement de Westminster. Aucune de ces deux visions ne satisfaisait par contre les *Chief Constables* anglais dans leur grande majorité (quoique une fraction dissidente se soit exprimée en faveur de la nationalisation de la police<sup>5</sup>). Ceux-ci

---

<sup>3</sup> Voir *supra* Première partie, Titre premier, Chapitre quatrième (L'émergence des autorités modernes).

<sup>4</sup> À propos de la formulation théorique de la conception centraliste dans le *memorandum of dissent* du Dr Goodhart (voir Première partie, Titre second, chapitre troisième.)

<sup>5</sup> Notamment Eric St Johnston, *Chief Constable* du Lancashire.

réaffirmèrent à l'époque leur hostilité vis-à-vis d'un contrôle politique central mais aussi d'un contrôle politique local, dont ils appuyaient en droit le rejet sur la jurisprudence Fisher<sup>6</sup>, censée avoir posé depuis longtemps le principe de « l'indépendance du *constable* ».

Le pouvoir de contrôle des forces de police en Angleterre et au Pays de Galles, réclamé aussi bien par les représentants des pouvoirs politiques locaux que par les partisans d'un contrôle central, était censé s'entendre « uniquement » en matière de politiques (*policies*) policières ; la revendication ne s'est jamais réellement étendue à la conduite concrète des opérations (ce que Robert Reiner appelle les *individual cases of law-enforcement*), dont on considérait déjà qu'elle devait être laissée à la discrétion des *Chief Constables*, dans la tradition de l'évolution de l'institution de police dans les comtés<sup>7</sup>, et conformément à cette fameuse doctrine de « l'indépendance du *constable* », rapidement interprétée comme une « indépendance du *Chief Constable* ». Le problème était évidemment (et est toujours) de déterminer en quoi consistaient exactement les limites de ce domaine discrétionnaire.

Il s'agissait bien en l'occurrence de se prononcer sur les modalités de contrôle des *Chief Constables*, car la Commission Willink avait reconnu très tôt précisément que « le problème du contrôle de la police peut être reformulé en problème du contrôle des *Chief Constables* »<sup>8</sup>, au vu en particulier de la structure hiérarchique des forces au-dessous du rang de *Chief Constable*. Or, il était clair qu'à l'égard de nombre de leurs attributions, les *Chief Constables* (en dehors du *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, lui-même sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur) se trouvaient pratiquement incontrôlés : la Commission constatait que le *Chief Constable* « ne rend de comptes à personne, et ne reçoit d'ordres de personne, sur la façon dont, par exemple, il détermine les principes du maintien de l'ordre sur le territoire couvert par sa force, mais aussi la façon dont il dispose de ses forces, sur le choix de la concentration de ses ressources sur tel ou tel type de crime ou telle ou telle zone, sur la façon dont il police les manifestations politiques, ou celle dont il organise le déploiement et l'instruction de ses hommes en matière de conflit industriel, les méthodes employées en face d'une explosion de violence ou en face de résistance passive à l'autorité ; sa politique de gestion de la circulation et du code de la route, etc. »<sup>9</sup>. Toutes choses que l'on peut considérer comme faisant partie des politiques du maintien de l'ordre ou de la police.

---

<sup>6</sup> Ainsi désignée à la suite du cas *Fisher v. Oldham* de 1930 (*The Law Reports, King's Bench Division*, 1930, volume 2, p. 364), dans lequel le juge rejetait la notion de relation de maître/serviteur en ce qui concerne les rapports entre l'autorité de police locale et le policier. Ce cas est considéré comme le fondement du principe de *Constabulary Independence* (Indépendance du Policier) censé caractériser la position constitutionnelle du policier dans l'État.

<sup>7</sup> Voir supra, Première partie, Titre premier, chapitre quatrième.

<sup>8</sup> *Final Report of the Royal Commission on the Police*, Cmnd 1728, HMSO, London, 1962, § 102.

<sup>9</sup> *Ibidem*, § 89.

Au constat de ces tensions entre ces trois sources réelles ou potentielles du pouvoir de police, on peut analyser la loi de 1964 comme une sorte de « compromis diplomatique », selon l'expression de Robert Reiner<sup>10</sup>, inaugurant ce qu'il est convenu d'appeler le « système de contrôle tripartite », qui répartissait ou tentait de répartir juridiquement (pour la première fois dans l'histoire de la police anglaise) le pouvoir et les responsabilités en matière de police entre les *Chief Constables*, le Ministre de l'Intérieur, et les Autorités de Police locales. Ce système tripartite encore en vigueur (au moins formellement), témoin de la prise en compte d'un critère organique de répartition de l'autorité, se double dans le texte de loi d'une distinction fonctionnelle, entre « l'entretien d'une force de police adéquate et efficace »<sup>11</sup> dans leur circonscription, responsabilité attribuée aux Autorités de police locales, « la direction et le contrôle »<sup>12</sup> de la force de police locale, censée être du ressort du *Chief Constable* local, et « la promotion de l'efficacité de la police »<sup>13</sup>, désignée comme la fonction du Ministre de l'Intérieur.

La loi de 1964 est relative à l'organisation anglo-galloise. La loi de 1967 reprend pour l'essentiel ces dispositions en les appliquant au champ écossais. La « structure tripartite » est ainsi composée en Écosse des *Chief constables* des huit forces de la Police écossaise, des autorités locales de police<sup>14</sup> et du *Secretary of State for Scotland*. Le cas de l'Irlande du Nord est un peu plus complexe. À la suite des événements de 1969, une Autorité de Police pour l'Irlande du Nord fut notamment créée sur le modèle des autorités anglo-galloises, afin de réformer la structure nord-irlandaise dans le sens du modèle britannique. Sur le plan opérationnel, le Communiqué du *10 Downing Street*<sup>15</sup> du 19 août 1969 plaçait en pratique les forces de sécurité de l'Ulster sous le contrôle du Général commandant les Forces Armées en Irlande du Nord (le GOC), même s'il était formellement affirmé que ces dispositions ne concernaient que le domaine du maintien de l'ordre public (par opposition à la police « normale »). Ce contrôle n'a été supprimé qu'en 1976, avec le rétablissement de la *Police Primacy*. Le GOC était lui-même (et est toujours) sous le contrôle du Ministre de la Défense, et il était

---

<sup>10</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 17.

<sup>11</sup> *Police Act 1964*, article 4.

<sup>12</sup> *Ibidem*, article 5 alinéa 1<sup>er</sup> : « The police force maintained for a police area under section 1 of this act shall be under the direction and control of the *Chief Constable* appointed under section 4-2 of this Act ».

<sup>13</sup> *Ibidem*, article 28.

<sup>14</sup> Celles-ci sont cependant composées de manière un peu différente des autorités anglo-galloises. Voir à ce sujet nos développements sur les autorités locales de Police *infra* Titre second, chapitre second, section II.

<sup>15</sup> *Text of a Communiqué and Declaration issued after a meeting held at 10 Downing Street on 19/8/69*, Cmnd 4154, HMSO, London, 1969. La rencontre eut lieu entre le Premier Ministre de l'Irlande du Nord (M. Chichester-Clark), et le Premier Ministre britannique (Harold Wilson), ainsi que les principaux membres de leurs cabinets respectifs.

prévu par ce communiqué qu'il devait travailler « en coordination la plus étroite avec le Gouvernement de l'Irlande du Nord et l'Inspecteur Général de la RUC »<sup>16</sup>. Concrètement, sur le plan du contrôle des forces, la situation de 1969 à 1972, c'est-à-dire jusqu'à l'abolition du Parlement nord-irlandais, a pu être qualifiée de « chaotique »<sup>17</sup>, résultant de la compétition ou action non-coordonnée de diverses autorités, le Gouvernement de l'Irlande du Nord, le Ministère de la Défense, le *Home Office* et le *Foreign Office*, chacun ayant des intérêts divers et plus ou moins mal définis sur ce terrain.

En 1972, la proclamation de l'établissement de l'Administration directe (*Direct Rule*) en Irlande du Nord entraîna l'apparition d'un acteur central, le Ministre de l'Irlande du Nord, membre du Cabinet. Sur le plan du contrôle de la Police, celui-ci dispose globalement des mêmes pouvoirs formels que ses collègues anglais et écossais. Il faut noter cependant qu'il nomme les membres de l'Autorité locale de Police, elle-même chargée, avec son accord, de nommer le *Chief Constable* et de surveiller « l'efficacité de la Police ». Le schéma tripartite est donc théoriquement aussi appliqué en Irlande du Nord. En pratique, la situation nord-irlandaise impose des relations spécifiques beaucoup plus directes entre le Ministre et le *Chief Constable* de la RUC.

On peut dire que ces textes confirment (par affirmation ou par abstention), une réalité historique à trois niveaux :

- le système de police britannique est organiquement formé d'unités largement indépendantes et contrôlées en grande partie par des décideurs non-gouvernementaux ;
- la Police nord-irlandaise et la *Metropolitan Police* demeurent des exceptions à cette règle et constituent encore aujourd'hui les manifestations les plus visibles du contrôle gouvernemental centralisé en matière de maintien de l'ordre public ;
- la conception « locale » de l'autorité de maintien de l'ordre public se limite au domaine d'intervention de la Police ; le contrôle de l'utilisation de l'Armée dans le maintien de l'ordre intérieur est du ressort des autorités étatiques dites « centrales ».

Si l'on y regarde de plus près cependant, ces règles souffrent de notables exceptions, et doivent être profondément nuancées.

- **Première nuance** : il faut constater les progrès très importants de la conception centraliste, ou « benthamite » à l'époque contemporaine. Cela est

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Robin Eveleigh, *Peace-Keeping in a Democratic Society*, op. cit., p. 110.

tout à fait clair en ce qui concerne l'Angleterre et le Pays de Galles. Ces progrès se manifestent essentiellement de trois façons :

- le développement énorme de l'importance des acteurs centraux (le *Home Office*, le *Scottish Home Department*, et le *Northern Ireland Office*) de la structure tripartite, dans l'élaboration et le contrôle de la politique et de l'organisation générale de la Police et du maintien de l'ordre<sup>18</sup>.
- l'apparition et la croissance de nouveaux acteurs dans ce domaine, dont le pouvoir normatif a un effet centralisateur : nous verrons plus loin (Titre second, chapitre second) à quel point l'Association des Chefs des polices et l'Inspection des Services de Sa Majesté sont devenus des acteurs fondamentaux.
- le développement des structures de nationalisation, c'est-à-dire de services impliquant d'une part la participation des différentes forces de police, et servant d'autre part de relais à leur action dans certains domaines de l'activité policière : par exemple, la *National Football Intelligence Unit (NFIU)*, la *National Drugs Intelligence Unit (NDIU)*, le *National Criminal Intelligence Service (NCIS)*, les *Regional Crime Squads*, etc.<sup>19</sup> On s'aperçoit aisément que cette nationalisation est déjà très entamée dans le domaine du renseignement.

Certains spécialistes de la police anglo-galloise, comme Robert Reiner, estiment ainsi que « depuis 1964, la vision benthamite a en pratique accru son emprise de façon indiscutable, alors que paradoxalement, le soutien explicite pour cette conception s'est évaporé à un degré tel que Lustgarten<sup>20</sup> peut faire remarquer que **le seul point sur lequel tout le monde est d'accord est l'inacceptabilité d'une police nationale** »<sup>21</sup>. Robert Reiner s'efforce cependant de démontrer que pour le gouvernement, la nationalisation de la police n'est pas souhaitable précisément parce que cette nationalisation ne ferait « qu'admettre ouvertement le contrôle qui existe déjà dans les faits »<sup>22</sup>. Il semble cependant à notre avis que la claire dénonciation d'un processus non équivoque de centralisation (en Angleterre et au Pays de Galles), à laquelle procède Robert Reiner dans son ouvrage sur les chefs des

---

<sup>18</sup> Voir sur ce sujet nos développements *infra* Titre second, et aussi « Reorganisation of police service into 'super forces' » *Police Review*, 14 avril 1989, p. 740. Voir aussi *Police Review*, 1<sup>er</sup> octobre 1993, p. 13 (« We pay, so we should have say »), et p. 15 (« I'm in charge, says defiant Home Secretary »).

On peut consulter aussi de façon générale la *Police Review* de 1993, dans laquelle on retrouve l'écho de tous les grands débats généraux.

<sup>19</sup> Voir *infra* Titre second, chapitre premier.

<sup>20</sup> L. Lustgarten, *The Governance of the Police*, Sweet & Maxwell, London, 1986, p. 177.

<sup>21</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

polices anglo-galloises, doit être relativisée, surtout si l'on se place d'un point de vue comparatif. En effet, ce que les Britanniques nomment « centralisation » est encore très éloigné de la réalité française par exemple, en particulier en matière de prise de décision opérationnelle. Cette nuance nous permet de noter ici à nouveau l'importance de la distinction entre la conception opérationnelle de l'exercice de l'autorité de maintien de l'ordre, et la conception de son exercice en matière de politiques du maintien de l'ordre, sur laquelle nous allons revenir.

En tous cas, la lecture du Livre Blanc (*White Paper*)<sup>23</sup> publié en 1993 par le Ministère de l'Intérieur à propos de la réforme de la police britannique, document considéré par le ministre lui-même comme contenant « les propositions les plus importantes depuis 30 ans »<sup>24</sup>, ainsi que la constatation de l'accueil extrêmement hostile qui a été réservé à ces propositions par les associations de policiers et les associations des collectivités locales, permettent également de mesurer la permanence de cette dialectique et de cette tension centre-localités. On peut citer du côté des associations de policiers : l'*Association of Chief Police Officers (ACPO)* qui dénonce « un mouvement inacceptable de centralisation du pouvoir » (*an unacceptable shift of power towards the centre*) ; la *Police Federation*, qui estime qu'il s'agit d'un « coup pour la démocratie locale » ; le *Leader* du Parti Travailleuse, Tony Blair, quant à lui, a traité les propositions du ministre de « manifestation déplacée d'un préjugé contre le concept de police locale » (*a misguided piece of prejudice against local policing*). Enfin, les Associations des Conseils des Comtés et des Districts (*Associations of County and Districts Councils*) et les Associations des Autorités Métropolitaines (*Associations of Metropolitan Authorities*) ont déploré dans une déclaration commune « une très mauvaise journée pour la démocratie », et affirmé que les propositions du ministre « entraînent une énorme concentration des pouvoirs dans les mains du gouvernement, et constituent une réelle menace pour la liberté individuelle »<sup>25</sup>. Une très importante protestation réunissant en effet non seulement (et de façon assez rare) tous les grades dans la Police (l'ACPO s'étant finalement jointe à la dénonciation du contenu des réformes) mais aussi venant des milieux politiques et notamment des élus locaux, a entraîné l'annonce de compromis<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Home Office, *Police Reform : a Police service for the 21st century - The Government's proposals for the Police service in England and Wales*, Cmnd Paper 2281, HMSO, London, 1993. Ces propositions formeront la base d'un projet de loi sur la Police que le Gouvernement espérait présenter au Parlement à la session de l'automne 1993.

<sup>24</sup> Michael Howard, *Home Secretary*, cité dans *Police Review*, 2 Juillet 1993, p. 13.

<sup>25</sup> *Police Review*, 2 juillet 1993, p. 13

<sup>26</sup> Voir sur ce sujet *infra* Titre second, chapitre second et Conclusion.

- **Deuxième nuance importante** : le concept de centralisation à travers l'étude du cas de l'Irlande du Nord.

La tendance centraliste y a fait, nous l'avons vu, des débuts précoces, et a influencé, dans une certaine mesure, le développement de la centralisation en Angleterre. Il faut cependant rester très prudent dans l'analyse de ce concept : la période 1922-1972 en Irlande du Nord est désignée comme centraliste par un grand nombre d'analystes. Cependant, le processus de centralisation ne peut à notre sens être mis sur le même plan que la centralisation anglo-irlandaise du XIX<sup>e</sup> siècle, qui, nous l'avons vu, était opérée essentiellement par le gouvernement britannique. La centralisation recouvrait en grande partie un processus de sécularisation. Au contraire, la période de l'État protestant (1922-1972) est à cet égard extrêmement différente, voire à l'opposé, puisque le contrôle de la police et des diverses forces de l'ordre y est entièrement entre les mains du gouvernement protestant<sup>27</sup>. Depuis 1972, on est clairement revenu à la conception classique de la police irlandaise sous contrôle du gouvernement de Londres. C'est le sens de la conception de ce que les Britanniques appellent « l'administration directe » (*direct rule*), le Ministre de l'Irlande du Nord (*Secretary of State for Northern Ireland*) constituant l'Autorité principale depuis la suppression du Gouvernement et du Parlement nord-irlandais de Stormont. La centralisation de l'autorité est d'autant plus plausible que la présence de l'Armée est constante, voire en hausse depuis quelques années (après une baisse au début des années 1980).

- **Troisième nuance** : la notion de contrôle de l'Armée en maintien de l'ordre public.

L'un des problèmes fondamentaux dans ce domaine est le caractère vague de la législation. On théorise ainsi à partir d'une pratique nord-irlandaise dont les leçons peuvent paraître elles aussi contradictoires, qui soulignent l'importance de la prise en considération de paramètres complexes :

- d'une part le critère de la gravité, qui pousse à la centralisation et à la gouvernementalisation (confirmant en cela l'évolution historique).
- d'autre part la problématique de la rivalité inter-organisationnelle à l'intérieur du système de sécurité (Police, Armée). Lié à cela resurgit le problème de l'identification du décideur opérationnel, comme nous le verrons dans notre chapitre consacré aux autorités opérationnelles (Titre second, chapitre premier).

---

<sup>27</sup> Voir sur ce sujet *infra* Titre second, chapitre second et aussi Michael Cunningham, *British Government Policy in Northern Ireland 1969-1989. Its nature and execution, op. cit.*

## **Sous-section II : La structuration régionale des autorités de maintien de l'ordre.**

Les lois de 1964, 1967, 1970 et 1972 sont également significatives de par leur existence même, en dehors de tout examen de leur contenu : elles confirment en effet implicitement, en tant que lois distinctes traitant du même sujet, et quoique cela ne soit pas leur objectif, la persistance de trois grands systèmes à l'intérieur même de la police britannique : la police anglo-galloise, la police écossaise, et la police nord-irlandaise. C'est le premier niveau, que nous qualifierons ici de « régional », de la structuration que nous avons qualifiée de « locale » (c'est-à-dire non-centrale) de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, cette structuration reflétant bien sûr la configuration globale de l'ordre étatique.

On peut à cet égard déterminer deux types de structures régionales : les structures de contrôle et les structures de représentation et d'action, surtout actives en matière de politiques publiques, mais pouvant dans certains cas intervenir en matière opérationnelle<sup>28</sup>.

Nous procéderons à la description de ces structures dans notre chapitre consacré à l'analyse des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre public (Titre second, chapitre second).

---

<sup>28</sup> Voir à ce sujet le cas du *Mutual Aid Coordinating Centre* (MACC), ancien *National Reporting Centre* (NRC) *infra* dans notre Titre second, chapitre premier.



**Section II :**

**La tendance bureaucratique.**

L'analyse contemporaine confirme aussi une autre tendance lourde, déjà dégagée dans nos développements historiques : la bureaucratisation des autorités de maintien de l'ordre.

Nous entendons par autorité bureaucratique : une autorité spécialisée d'une part ; une autorité dégagée du système d'influence politique traditionnel d'autre part.

Par **autorité spécialisée**, nous entendons une autorité professionnelle. On constate la montée du critère de la compétence, par rapport aux caractéristiques principales de l'autorité politique locale-traditionnelle qui étaient essentiellement l'appartenance à l'élite locale, d'une part et la participation bénévole et non-spécialisée (sans formation notamment) d'autre part. John Alderson exprime cette idée dans sa définition de la croissance du « professionnalisme policier », qu'il constate d'ailleurs avec regret : « dans la conception du professionnalisme policier, c'est la police elle-même qui définit son propre rôle dans le système social. La combinaison de l'affaiblissement de l'influence locale et des certitudes professionnelles ouvre la voie à la transformation de la Police en une institution. L'idée est que la Police et le système policier sont si complexes et si développés que seule la Police peut comprendre et définir ses propres objectifs »<sup>29</sup>.

On constate cependant, - et il s'agit du développement le plus récent de la réflexion sur la Police -, un glissement de la signification actuelle du concept de compétence qui prend un sens différent de celui de spécialisation professionnelle. L'idée est plutôt d'aligner la police sur les rang d'autres grandes organisations bureaucratiques, spécialement les grandes entreprises. C'est le sens de l'émergence en Grande-Bretagne depuis quelques années de la volonté d'application à la Police de la théorie et des critères du *management*<sup>30</sup>.

Ainsi, jusqu'à il y a peu, il était considéré comme essentiel que les postes supérieurs dans les forces de police (*Chief Constable, Deputy Chief Constable et Assistant Chief Constable*) soient remplis par des individus ayant fait la preuve de leurs qualités sur le plan opérationnel.

La tendance actuelle semble au contraire confirmer la recherche des super-managers ou super-bureaucrates ; on peut rapprocher cette vision de la direction du service public de police de l'idéologie générale imprimée par les différents gouvernements conservateurs aux différentes activités sociales, sur le modèle de l'entreprise<sup>31</sup>. Le *White Paper* n'était ainsi pas seul en cause dans les importantes manifestations d'hostilité de la part de la Police à l'égard du Gouvernement. La réflexion gouvernementale sur l'organisation et les responsabilités de la Police s'est accompagnée de la conduite d'une enquête par une commission nommée par le

---

<sup>29</sup> John Alderson, « Police and the social order », in John Roach and Jürgen Thomanek, eds., *Police and Public Order in Europe, op. cit.*, p. 27.

<sup>30</sup> Sur cette théorie et cette pratique, voir *infra* Titre second, chapitre second.

<sup>31</sup> On trouvera davantage de précisions sur ce point dans notre chapitre second du Titre second. On pourra se reporter pour une comparaison à notre annexe : Lettre du Professeur Alec Nove.

Ministre de l'Intérieur. L'objet de cette enquête était de réfléchir sur la réforme des conditions de salaire et de service des policiers dans la totalité de la Police du Royaume-Uni. Cette commission a rendu un « bilan » et des propositions de réforme dans un rapport, le « rapport Sheehy » (*Sheehy Report*), du nom du président de la Commission, le 30 juin 1993. La publication de ce rapport a mis le feu aux poudres<sup>32</sup> d'une exaspération policière progressivement développée ces dernières années au cours d'un processus de changement, qui est, on doit le dire, continu depuis environ dix ans.

On peut remarquer que l'équipe Sheehy était composée par des membres absolument étrangers à l'institution. En effet, à côté de Sir Patrick Sheehy, président de la commission et président de BAT Industries<sup>33</sup>, on trouvait John Bullock, l'un des plus importants responsables (*joint senior partner*) chez Coopers & Lybrand, le plus gros cabinet d'experts financiers et de consultants de Grande-Bretagne, Eric Caines, directeur du personnel du *National Health Service* (NHS)<sup>34</sup>, Sir Paul Fox, ancien reporter de la BBC pour les questions sportives<sup>35</sup>, et Colin Campbell, professeur et Vice-Chancelier de l'Université de Nottingham, spécialiste des problèmes nord-irlandais.

D'après Dick Coyles, futur président de la Fédération anglo-galloise de la Police (association représentant les policiers depuis le grade de *constable* jusqu'à celui de *Chief Inspector*), l'ancien ministre de l'Intérieur Kenneth Clarke (remplacé par Michael Howard) avait sélectionné les membres de l'équipe Sheehy sur un seul critère commun : « aucune connaissance de, et aucun intérêt pour la Police » (*no knowledge of, and no real interest in, the police service*)<sup>36</sup>.

Par **autorité dégagée du système d'influence politique traditionnel**, nous entendons plusieurs choses.

Il semble d'une part que l'autorité de maintien de l'ordre soit aujourd'hui beaucoup moins socio-politiquement déterminée par les critères de classe, partisans, et ethno-religieux que nous avons dégagés à propos de l'autorité traditionnelle de maintien de l'ordre, à savoir principalement les juges de paix.

---

<sup>32</sup> On peut consulter sur ce sujet les numéros de la *Police Review* de 1993 à partir de la publication du rapport Sheehy, à savoir la première semaine de juillet.

<sup>33</sup> BAT Industries comprend notamment le groupe d'assurances le plus important en Grande-Bretagne (Allied Dunbar, Eagle Star, Canada Trust). Dans le domaine du tabac, le groupe est l'un des plus importants fabricants mondiaux de cigarettes (Benson & Hedges, Kent...).

<sup>34</sup> Eric Caines est un ancien fonctionnaire du *Home Office* qui avait coordonné une enquête sur les conditions de travail des gardiens de prison. Il a introduit les indicateurs de performance dans le Service National de Santé (NHS).

<sup>35</sup> Ce qui faisait dire à Dick Coyles, lors d'un grand meeting de protestation et de discussion sur le Sheehy Report organisé par la *Police Federation of England and Wales* : « il n'y a probablement personne qui en sache autant que Sir Paul Fox sur la façon de rendre compte dans les media audiovisuels d'un grand événement sportif. Par contre, il y a quelque chose à quoi il ne connaît absolument rien, c'est la Police » (cité dans *Police Review*, in « Historic unity over Sheehy, says Coyles », p. 12).

<sup>36</sup> *Ibidem*. Voir aussi à ce sujet « Burrow slates exclusion of service from inquiry team », *Police Review*, 16 juillet 1993, p. 13. (John Burrow est président de l'ACPO).

Comme nous l'avons montré en effet, les successeurs principaux de ces magistrats en matière de maintien de l'ordre sont les *Chief Constables*, les chefs des forces de police. Or, il apparaît très nettement que ces autorités, titulaires de l'essentiel du pouvoir de décision dans le domaine du maintien de l'ordre public, ne sont pas aujourd'hui, de manière générale, socialement originaires des groupes qui fournissent les élites gouvernantes du Royaume-Uni. Ainsi, même si l'on peut aujourd'hui considérer les *Chief Constables* comme une élite, il s'agit d'une élite de type méritocratique<sup>37</sup>.

Ceci doit cependant être nuancé. C'est vrai pour ce que nous appellerons le système d'autorité opérationnelle, dans lequel s'exprime quasi-uniquement le pouvoir d'un acteur, le Policier, incarnation de cette conception professionnelle (et donc neutre) que nous évoquions plus haut.

L'institution de police a cependant été accusée, même dans ce cadre, et notamment à travers ses chefs, d'être marquée à droite, et de soutenir ouvertement le Parti Conservateur, en particulier pendant la période des années 1980, quand ont eu lieu les conflits entre certains chefs des polices et leurs commissions de contrôle locales (les Autorités de police locales). John Alderson, ancien *Chief Constable* de la Police de Devon & Cornwall, pouvait ainsi écrire en 1985 : « si un gouvernement venait de la Gauche il pourrait y avoir quelques problèmes<sup>38</sup> ; ceux-ci ne s'élèveraient pas à propos des ressources techniques et légales, mais en raison des préférences idéologiques et politiques de certains officiers de police. Certains Chefs des Polices et certains porte-paroles de la Police en Angleterre (je n'ai connaissance d'aucuns en Écosse) n'ont pas fait mystère de leur aversion pour les politiques et les pratiques de la Gauche ainsi que pour l'idée du contrôle local. La Fédération de la Police anglo-galloise ainsi que l'Association des Superintendants n'ont gardé que des députés conservateurs comme conseillers, alors qu'ils ont abandonné depuis des années la convention selon laquelle il est de tradition de retenir aussi un membre de l'Opposition de Sa Majesté. Leurs campagnes politiques entre et pendant les élections ressemblent beaucoup au contenu du programme du parti Conservateur. Les thèmes de l'accroissement de la sévérité pénale, le rétablissement de la peine de mort, des mesures plus fermes vis-à-vis de la délinquance juvénile, l'accroissement des pouvoirs de la Police, et l'indépendance de la Police par rapport au Gouvernement, ont tous été les sujets de campagnes ou de discours publics »<sup>39</sup>.

Aujourd'hui, cette analyse est beaucoup plus discutable : on peut voir à ce sujet l'enquête précitée de Robert Reiner, dont l'étude de « l'idéologie des *Chief Constables* » l'amène à conclure que « la plupart des *Chief Constables* estiment que le fait que tel ou tel parti soit au pouvoir ne fait pas de grande différence »<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Voir Robert Reiner, *op. cit.*, particulièrement chapitres 4 et 5.

<sup>38</sup> Sous-entendu : avec la Police.

<sup>39</sup> « Police and the Social Order », in John Roach and Jürgen Thomanek, eds., *Police and Public Order in Europe*, Croom Helm, London, 1985.

<sup>40</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 211.

Cette attitude est résumée dans l'une des interviews publiées par Reiner : « Cela n'a jamais fait aucune différence (...). Bien sûr, différents partis politiques auront différentes idées sur la façon de traiter les divers problèmes, mais je suis là pour servir la Reine, et en conséquence, le parti au pouvoir élu légalement, quel qu'il soit. Je n'ai jamais eu aucun problème sous les gouvernements travaillistes. Et j'espère que je n'en aurai jamais. Beaucoup de policiers se sont inquiétés à cause de certains commentaires faits par les politiciens travaillistes ces dernières années. Mais ce genre de chose n'est jamais arrivé... Ils ont tendance à mettre une sourdine une fois au gouvernement »<sup>41</sup>.

Reiner note aussi que la grande majorité des *Chiefs* critiqua fortement les interventions de Lee Curtis (alors Président de la Fédération de la Police) en 1984 ; celui-ci avait à l'époque laissé planer des doutes sur la possibilité par la Police de servir aussi loyalement un gouvernement travailliste qu'un gouvernement conservateur<sup>42</sup>.

Dans l'ensemble, nous avons constaté quant à nous l'extrême susceptibilité des policiers sur ce sujet. On peut en donner un exemple : lors de notre visite du dispositif de maintien de l'ordre de Brighton pour la conférence annuelle du Parti Conservateur de 1992, nous étions sous la responsabilité globale de la *Metropolitan Police*, (et notamment des officiers appelés en « entraide ») ; il nous a été en conséquence impossible d'accéder, pendant notre visite du dispositif, à un conseiller conservateur avec lequel nous avons rendez-vous, les policiers nous ayant expliqué qu'ils désiraient ne pas mélanger maintien de l'ordre public et politique partisane.

En ce qui concerne par contre l'autorité en quelque sorte gestionnaire de la force de maintien de l'ordre, celle qui détermine les politiques de maintien de l'ordre public, la question est très différente : **l'influence des partis politiques est évidente, liée à la structure même du système politique**, qui est à fondement essentiellement partisan. Nous abordons plus particulièrement ce problème dans le titre suivant<sup>43</sup>.

Cette baisse relative des déterminants socio-politiques traditionnels s'explique par la montée en puissance du critère de compétence, autrement dit le critère professionnel. On remarque ceci dans le Royaume-Uni de façon générale, y compris en Irlande du Nord où l'environnement politique est pourtant encore structuré par le clivage ethno-religieux ; à cet égard, on peut dire que le terrain principal d'innovation bureaucratique dans l'espace politique nord-irlandais a été justement le terrain du maintien de l'ordre public et de ses acteurs.

---

<sup>41</sup> Cité par Reiner, *ibidem*.

<sup>42</sup> Voir pour plus de détails sur ces positions, Reiner, *op. cit.* pp. 210-219.

<sup>43</sup> Titre second, chapitre second.

Le cadre de l'exercice de l'autorité (que cela soit en matière de prise de décision opérationnelle ou de formation des politiques de maintien de l'ordre) a ainsi fortement évolué. Même si l'on peut dans une certaine mesure retrouver aujourd'hui un cadre « local » de référence (au moins politico-idéologique) pour une grande partie des décisions (par opposition à une perspective nationale), il n'en reste pas moins que celles-ci sont prises et traitées à l'intérieur de vastes organisations (les forces de police) ; le sociologue Robert Reiner dans son étude des caractères de l'élite que constituent les *Chief Constables* a noté l'émergence de ce qu'il considère être le profil du *Chief Constable* du futur, le chef de la police bureaucratique, ou *boss in blue*<sup>44</sup>. D'après Reiner, qui a interviewé 40 des 43 chefs des polices anglo-galloises en 1986, « tous les *Chief Constables* reconnaissent que leur rôle est devenu en priorité celui de gestionnaires »<sup>45</sup>. Il apparaît en effet que ces puissants personnages ont à gérer de véritables systèmes dont certains sont devenus de par leur taille et leur complexité les sources de logiques organisationnelles sophistiquées et difficiles à contrôler. Comme le remarque l'auteur, « les polices qui étaient en majorité de petites unités principalement insérées dans des communautés locales, se sont transformées en énormes organisations bureaucratiques qui desservent de vastes territoires à l'identité locale beaucoup moins forte »<sup>46</sup>.

L'activité de maintien de l'ordre public elle-même peut tendre ainsi à se centraliser, s'étatiser, ou se nationaliser, selon les cas :

- d'une part en effet, il y a eu ces dernières années une multiplication des problèmes de maintien de l'ordre public qui, par leur ampleur ou leur caractère (objet, ressources, enjeu...) ont constitué des opérations nationales ou quasi-nationales, comme la grève des mineurs en Angleterre, ou l'organisation de la sécurité des conférences des partis politiques également en Angleterre (les conférences des partis politiques principaux étant considérées, surtout depuis la tragédie de Brighton en 1984<sup>47</sup>, comme

---

<sup>44</sup> Mot à mot « patron en bleu », une allusion à la couleur de l'uniforme de la police britannique (excepté la police nord-irlandaise qui porte toujours le vert qui était déjà la couleur de la *Royal Irish Constabulary*).

<sup>45</sup> Les Britanniques emploient le mot de *manager*. Robert Reiner, *op. cit.* p. 227. Celui-ci cite les *Chief Constables*, dont certains s'expriment de façon particulièrement frappante ; ainsi l'un d'entre eux : « Je considère très sincèrement que je suis le président d'une entreprise et que 8000 personnes travaillent pour moi, mais, ce qui est plus important, j'ai en quelque sorte 2 500 000 actionnaires. Ces actionnaires sont ceux qui comptent le plus pour moi... Ma tâche est de m'occuper du bilan de notre travail que je dois présenter à la fin de l'année à nos actionnaires » (p. 226). Un autre chef remarque lui-aussi : « Mon rôle a changé totalement : dans le passé, les *Chief Constables* prenaient une part beaucoup plus intense et beaucoup plus directe aux enquêtes et aux opérations. Maintenant, un *Chief Constable* est un gestionnaire, comme n'importe quel chef d'entreprise. J'ai visité aujourd'hui une usine de fabrication de fromages et de yaourts. J'ai senti que ses responsables auraient très bien pu occuper mon poste, et vice-versa, même si le fromage et le yaourt n'ont rien à voir avec la police et le crime » (*ibidem*).

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 223. Voir, pour quelques exemples (état des effectifs, des rayons d'action), notre annexe sur l'organisation de la police britannique.

<sup>47</sup> L'attentat à la bombe posée au Grand Hotel de Brighton (12 Octobre 1984) contre le Parti Conservateur au pouvoir faillit coûter la vie au Premier Ministre de l'époque, Margaret Thatcher, et blessa grièvement 30

des cibles privilégiées des attaques de l'Armée Républicaine Irlandaise), voire le problème du hooliganisme dans les stades de football (avec les limites que nous avons déjà évoquées), sans parler bien sûr de la lutte anti-terroriste (devenu un enjeu étatique) :

- d'autre part, et certainement en conséquence, la réflexion sur ces problèmes ainsi que leur traitement, que l'on veut de plus en plus « standardisé » et « professionnel », relèvent de façon croissante d'un processus dépassant le cadre des polices dites locales. La grève des mineurs a ainsi fait l'objet d'un traitement largement centralisé à plusieurs égards, spécialement en ce qui concerne le déploiement des forces de police ; nous avons également fait allusion aux développements les plus récents en matière de football.

Il est ainsi logique que l'on constate dans ces circonstances un **affaiblissement de ce que nous avons appelé la tension centre-localités** (dans le sens d'une lutte de pouvoir), par le biais d'une **bureaucratisation de la fonction de maintien de l'ordre public comme de la fonction de police en général**.

Cette analyse peut paraître se trouver en contradiction avec nos affirmations faites plus haut à propos de la permanence de la tension centre-localités. On se doit en effet de parler de **tendances contradictoires**, c'est pourquoi nous avons utilisé les termes de tension et de dialectique. Ces remarques et constatations font également ressortir une autre tension, que nous avons d'ailleurs déjà notée au cours de notre analyse socio-historique, et qui résulte de la coexistence d'une forte structuration idéologique du champ du maintien de l'ordre public (et de la fonction de police) et d'une pratique non rigidifiée et difficile à rationaliser.

Ceci nous amène à considérer plutôt l'analyse des autorités à partir d'une approche fonctionnelle de l'activité de maintien de l'ordre public.

---

personnes, dont 2 ministres, tuant également 3 personnes, dont la femme d'un ministre et un député (voir « IRA bomb kills three at Brighton », *Financial Times*, 13 octobre 1984, p. 1). Sur ces événements, on peut voir notamment les reportages du quotidien pré-cité, le 13 Octobre 1984, pp. 1-3, et notamment l'article d'Andrew Arends, « Informal security in stark contrast to US », (*ibidem*, p. 2), qui annonce le tournant pris depuis par la politique en matière de sécurité des conférences du parti au pouvoir. Les congrès annuels du Parti Conservateur sont aujourd'hui de véritables opérations planifiées des années à l'avance par la police locale et ils sont entourés de mesures de sécurité qui font de leurs lieux de déroulement de véritables « bunkers ». Ils nécessitent la coopération avec nombre d'autres forces de police, par le biais du système de « l'aide mutuelle » (v. *infra* Titre second, chapitre premier). Le congrès d'octobre 1992, qui revêtait un caractère particulièrement symbolique, fut entouré d'un luxe de précautions policières jamais vu pour une telle manifestation, car à la différence des précédents, il est resté totalement autonome (le quartier-général s'est installé ailleurs que dans le commissariat de police de Brighton). Ce dispositif a d'ailleurs été adopté pour la prochaine conférence du Parti\*. Sur le dispositif élaboré pour la précédente conférence à Brighton en 1988, qui a signifié un patient travail de deux ans, voir l'article de Jim Boothroyd, « All quiet on the Brighton front », *Police Review*, 21 octobre 1988, p. 2186.

\* Source : visite du dispositif par l'auteur en octobre 1992.



**Section III :**

**Pour une définition fonctionnelle  
des autorités de maintien de l'ordre public du Royaume-Uni.**

Nous avons vu que les conceptions et pratiques des différentes composantes du Royaume-Uni s'influencent et se repoussent à la fois, rendant problématique une description synthétique des structures des autorités britanniques de maintien de l'ordre public à l'époque contemporaine<sup>48</sup>. Il nous semble ainsi que l'intensification de la complexité de l'imbrication des conceptions centraliste et localiste (cette dernière étant considérée dans ses deux acceptions de « région » et « gouvernement local »), ainsi que le développement très important de la conception bureaucratique et professionnelle du maintien de l'ordre public, sont des indices importants, en ce qui concerne la période moderne, de la réduction de la pertinence d'une analyse en termes purs et simples de **tension** entre une conception et une pratique locales de l'autorité et une conception et une pratique centralistes. Nous avons en effet utilisé jusqu'à présent cette tension comme perspective dominante.

**Cette constatation est rendue évidente par la prise en compte de la totalité de la structure étatique, ce qu'omettent de faire la plupart des analyses de la police britannique, qui s'expriment uniquement à partir de l'observation de l'autorité anglaise.**

L'examen des structures des autorités de maintien de l'ordre public ne peut se faire on le voit séparément des champs complexes à l'intérieur desquels ces autorités exercent leur pouvoir de décision. Nous avons donc fait le choix d'une présentation fonctionnelle de l'analyse des structures : notre distinction se fera ainsi selon que l'on s'intéresse à l'aspect **opérationnel** du maintien de l'ordre ou à son aspect de **politique**.

Nous avons déjà eu l'occasion de rencontrer cette problématique de l'autorité au cours de notre étude socio-historique. Nous avons notamment examiné un certain nombre d'éléments caractéristiques de la prise de décision opérationnelle<sup>49</sup>, cette dernière ayant constitué la manifestation essentielle de l'autorité de maintien de l'ordre public avant le XX<sup>e</sup> siècle<sup>50</sup>. À partir du XX<sup>e</sup> siècle, l'accent est mis de façon croissante sur l'environnement des opérations proprement dites, c'est-à-dire les politiques.

On peut essayer de caractériser en quelques traits cette importante distinction dans le contexte contemporain.

---

<sup>48</sup> La plupart y renoncent d'ailleurs. On retrouve ici le paradigme que nous avons eu l'occasion de souligner dès notre introduction.

<sup>49</sup> Voir *supra* l'analyse de l'autorité des juges de paix (Première partie, titre I, chapitre III).

<sup>50</sup> D'où la qualification de maintien de l'ordre « réactif », déjà évoquée.

## **Sous-section I : La direction des opérations de maintien de l'ordre public.**

Le champ de l'autorité opérationnelle est celui du pouvoir de décision en matière d'opérations : il s'agit de la planification et de la conduite de celles-ci. On peut dire à partir de là que les autorités responsables des opérations peuvent en grande partie être assimilées à des décideurs de crise<sup>51</sup>, mais pas totalement, si l'on prend par exemple en compte la problématique du renseignement, dont nous considérons qu'il fait partie intégrante des opérations de maintien de l'ordre public.

Le maintien de l'ordre est en effet un ensemble complexe d'opérations qui ne se résume pas à la décision de faire intervenir les forces de l'ordre, ni même à l'interaction entre celles-ci et ceux qui troublent l'ordre public.

## **Sous-section II : La maîtrise des « politiques » de maintien de l'ordre public.**

Nous avons dans notre premier paragraphe envisagé le maintien de l'ordre en tant qu'ensemble d'opérations. Nous avons déjà vu que l'on peut aussi donner à ce phénomène une acception différente, celle de politique. Nous avons évoqué celle-ci dans notre analyse historique, de même que nous avons pu y relever un certain nombre de manifestations de ce champ d'exercice de l'autorité. L'autorité intervient alors au travers des décisions qui entourent les opérations concrètes de maintien de l'ordre, dans le domaine notamment de la formulation de ces politiques.

Cette conception de l'autorité en matière de maintien de l'ordre, bien qu'elle ait toujours été historiquement présente (la simple existence de forces de l'ordre implique une certaine gestion de celles-ci, même minimale) a cependant pris une importance croissante<sup>52</sup> ; cette importance peut tout d'abord se mesurer en

---

<sup>51</sup> Les décisions de crise peuvent être définies comme des décisions « qui sont prises dans des situations normalement caractérisées à la fois par :

1) un haut degré de menace et de gravité potentielle,  
2) un cadre temporel limité dans lequel la décision doit être prise » (Frederic Pierson & G. Martin Rochester, *International Relations*, McGraw Hill, 1992, p. 203.

<sup>52</sup> Sarah McCabe et Peter Wallington traduisent cette évolution en termes de passage d'une conception plutôt « répressive » du maintien de l'ordre à une conception « préventive » du maintien de l'ordre public, se manifestant par « l'importance croissante des problèmes de maintien de l'ordre dans la planification et l'organisation policière » (*The Police, Public Order, and Civil Liberties. Legacies of the Miners' strike*, Routledge, London, 1988, pp. 37 et 44).

termes en quelque sorte quantitatifs. Ce développement est bien sûr à mettre en relation avec celui de l'activité de maintien de l'ordre public elle-même<sup>53</sup>.

L'étude des autorités de maintien de l'ordre public implique évidemment de déterminer le (ou les) niveau(x) de conception de cette politique ou de ces politiques tenant actuellement une place si importante dans le système politique britannique. L'analyse révèle, et c'est un point fondamental, l'existence d'une multiplicité de niveaux institutionnels d'intervention et de décision, contrairement à ce qui se passe pour la décision opérationnelle. En effet, alors que la logique de la décision opérationnelle est aujourd'hui globalement maîtrisée (avec cependant un certain nombre de nuances, selon le niveau de gravité), et ceci de façon autonome, par l'institution policière, l'analyse de la décision de la politique publique du maintien de l'ordre révèle l'intervention d'autres acteurs.

L'opération d'identification des titulaires de l'autorité en cette matière (que cette détermination soit d'inspiration normative ou sociologique) est donc complexe. Comme nous l'avons dit plus haut, on assiste de façon certaine à la montée du critère de la compétence, mais en même temps la problématique démocratique légitime toujours de manière principale le critère de l'élection comme fondement de l'autorité politique. C'est sur cette apparente contradiction qu'est fondée la profonde polémique qui a surgi dans les années 1980-90 entre les Autorités de police locales et les *Chief Constables*. On retrouve ici la vieille tradition de la revendication du contrôle par l'autorité politique locale, qui dans les années 80 s'est cristallisée dans l'affrontement entre plusieurs Autorités de police travaillistes et leurs *Chief Constables* locaux<sup>54</sup>.

La question des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre doit ainsi s'analyser à deux niveaux fondamentaux :

- Cette question révèle la permanence des tensions : centre / localités ; politique / bureaucratique.
- La question de la maîtrise des décisions en matière de politiques du maintien de l'ordre a été profondément remise en question durant les années 1980 (et l'est encore) : nous avons vu que le système de maintien de l'ordre lui-même (et notamment la question de la structure de l'autorité) y a émergé en tant que problème public. Le débat sur les ambiguïtés que le système de maintien de l'ordre avait relativement bien supportées en période de consensus a révélé de très profondes fractures dans le système politique britannique. La question du maintien de l'ordre public nous renvoie une fois de plus à la question « qui gouverne ? » et « pour faire quoi ? », démontrant la pertinence de l'analyse du phénomène de maintien de l'ordre comme phénomène politique.

---

<sup>53</sup> Voir *supra* chapitre premier.

<sup>54</sup> Voir *infra* Titre second, chapitre second.

Il est ainsi à notre sens pertinent de se pencher aujourd'hui sur le problème de la structuration de l'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public à travers les deux champs fondamentaux de cet exercice, à savoir le champ des opérations et le champ des politiques.

Il est clair que l'on retrouve à l'intérieur de cette distinction la problématique centre-localités. On peut à certains égards affirmer en effet que l'autorité opérationnelle reste encore en grande partie exercée par des organes locaux, alors que l'on retrouve au niveau de la définition des politiques l'empreinte de plus en plus importante des autorités centrales ou centralisatrices (Ministère de l'Intérieur, Inspection des Services de Police, Associations des Chefs des polices, Collèges et Centres de Formation de la Police, etc.).

Cependant, l'autorité opérationnelle, même exercée par des organes locaux (chefs des polices locales), n'est pas réductible à une analyse localiste : en effet et d'une part, les chefs des polices locales, même s'ils sont nommés et révoqués par des conseils locaux, ne se définissent pas aujourd'hui en termes purement locaux, mais davantage en termes de profession et de solidarité professionnelle. D'autre part, l'exercice même de l'autorité sur le terrain, de même que la conception des politiques de maintien de l'ordre, ne peuvent qu'être fortement structurées (et particulièrement dans l'esprit et dans le comportement des décideurs) d'une part par une formation et un « métier » de plus en plus important étant donné l'augmentation de leur activité et en conséquence celle de leur formation. Or, cette activité et cette formation sont de moins en moins d'ordre local, et donc le cadre de référence du décideur est de plus en plus structuré par des considérations à la fois professionnelles et globales.

Ce phénomène est lié à la problématique de l'autonomie : ce que d'aucuns décrivent comme un processus de centralisation peut être aussi compris en termes d'autonomisation des décideurs professionnels. On se déplace alors à nouveau sur le terrain politique, c'est-à-dire celui de la répartition du pouvoir.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'analyse du maintien de l'ordre public doit dépasser la simple problématique policière. Notre analyse historique nous a montré l'importance des autorités militaires dans ce domaine.

Notre analyse de la situation contemporaine tentera de rendre compte de ces diverses dimensions.



## **TITRE SECOND :**

**Les autorités  
du maintien de l'ordre public :**

**Identification et champs d'action.**



Il s'agit donc ici de caractériser la conception britannique du maintien de l'ordre public en tant qu'exercice spécifique du pouvoir politique, ceci face à une situation de désordre public profondément aggravée depuis le début des années 1970.

L'identification des différentes autorités de maintien de l'ordre et de leurs caractéristiques se fera donc au niveau de la **nature** du pouvoir exercé par ces autorités, à savoir respectivement en matière de prise de décision opérationnelle et d'élaboration de politiques publiques de maintien de l'ordre.

Le domaine de l'**autorité opérationnelle** envisagé ici est donc celui de la prise de décision en matière d'**opérations**. Nous avons à ce sujet procédé à une distinction entre deux concepts :

Le premier concept est celui que l'on peut qualifier en anglais d'*operational policy-making*<sup>1</sup>, que l'on traduira par « politique opérationnelle », en entendant par là les **décisions de politique** concernant la conduite des opérations en général, c'est-à-dire par opposition aux décisions concernant telle ou telle opération **spécifique** de maintien de l'ordre, que l'on qualifiera d'*operational decision-making*.

Pour approcher plus précisément cette dernière notion, on doit transposer en matière de maintien de l'ordre public le concept de *Command and Control*, couramment utilisé par les spécialistes américains dans le domaine de la prise de décision de défense<sup>2</sup>. Certains spécialistes de la police britannique ont d'ailleurs directement intégré ce concept dans le jargon d'analyse des opérations policières et notamment des opérations de maintien de l'ordre<sup>3</sup>.

Par exemple, seront considérées comme du domaine de la **prise de décision** opérationnelle ou *operational decision-making*, ou encore du *Command and Control*, la décision d'intervenir ou de ne pas intervenir dans telle ou telle circonstance, la décision de déployer sur le terrain les unités anti-émeutes, ou celle de faire charger les forces de l'ordre,... etc. En ce sens, l'étude des autorités opérationnelles est ici celle des gestionnaires de la **crise** que constitue un désordre public et autour de laquelle s'organise et se met en place toute opération dite de maintien de l'ordre. Cette étude est l'objet du chapitre premier.

Au contraire, seront considérées comme relevant de la **politique** opérationnelle ou *operational policy-making*, par exemple la décision prise de

---

<sup>1</sup> Nous avons procédé à cette distinction à partir d'un concept évoqué et décrit par les sociologues britanniques Tony Jefferson et Roger Grimshaw, celui d'*Operational Policy Decision-Making*, qu'ils définissent comme « the Chief Officer (Chief Constable) decision-making in the area of operational policy » (Tony Jefferson et Roger Grimshaw, *Controlling the Constable*, op. cit. p. 84).

<sup>2</sup> Voir par exemple Ashton Carter, « The Command and Control of nuclear war », *Scientific American*, Vol. 252, n° 1 (Janvier 1985), pp. 32-39, et Ashton Carter, John D. Steinbruner, et Charles A. Zraket, eds, *Managing nuclear operations*, Brookings, Washington D.C., 1987. Il n'est pas question bien entendu de comparer les opérations de maintien de l'ordre à celles d'une guerre nucléaire, mais de considérer la question de la prise de décision en situation de crise.

<sup>3</sup> Voir PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 141-150.

manière générale d'armer ou non les forces de l'ordre en maintien de l'ordre public, ou celle de privilégier les patrouilles à pied plutôt que les patrouilles en voitures, la décision de mettre sur pied des unités anti-émeutes, ou encore la décision d'équiper les unités anti-émeutes de tel ou tel type de protection,... etc.

L'étude des autorités responsables de la politique opérationnelle sera examinée dans le chapitre second, traitant de la politique de maintien de l'ordre public, dont le domaine général a été déjà esquissé dans notre introduction et dans notre partie historique<sup>4</sup>. Nous reviendrons bien entendu sur sa définition dans le chapitre second qui est plus spécifiquement consacré à ce problème des politiques.

Le choix de cette présentation a été opéré en vue de l'**identification**<sup>5</sup> **des autorités de maintien de l'ordre** : ce qui nous intéresse ici en effet essentiellement est d'identifier le ou les décideurs, et la façon dont ils exercent leur pouvoir de décision. Déterminer qui tient réellement la décision est fondamental. Car « aux yeux de l'observateur de la chose publique, la décision a valeur de révélateur privilégié du système politique, et, par delà, de la structure profonde des communautés et des sociétés. Car qui tient la décision exerce le vrai pouvoir »<sup>6</sup>.

Nous constaterons dans notre premier chapitre que dans le domaine des opérations, c'est-à-dire celui de la **décision de crise**, la prise de décision relève quasi-exclusivement des **officiers supérieurs des forces de l'ordre eux-mêmes**. En ce sens, s'exprime ainsi une importante opposition avec le système de maintien de l'ordre français qui est, lui, fondé sur la dualité autorité civile / commandement de la force publique.

Nous verrons dans le chapitre second que l'opposition entre les deux systèmes se fait aussi dans le domaine des politiques de maintien de l'ordre. En matière de politique opérationnelle comme en matière de politique générale du maintien de l'ordre (par exemple la fixation du budget des forces de police, ou la fixation de leurs effectifs), on voit au Royaume-Uni intervenir une pluralité d'acteurs de différentes natures, et notamment coexister des acteurs dits politiques (locaux, régionaux et centraux) avec des acteurs opérationnels tels que les chefs des polices. Ce pluralisme des autorités, correspondant aux différents niveaux de définition de l'ordre politique du Royaume-Uni, et révélateur des tensions qui le caractérisent, peut être globalement comparé et opposé à une conception française de la politique de maintien de l'ordre public encore largement formulée et définie au niveau politique central.

---

<sup>4</sup> Voir Première partie, Titre premier, Chapitre troisième, section II (Les Juges de Paix), et Titre second, Chapitre troisième, section I (Emergence précoce et développement de l'autorité centrale).

<sup>5</sup> Dans le sens de cette démarche que nous avons dégagée dans notre introduction, à savoir la description de la structure d'autorités ainsi que l'analyse de la position de celles-ci dans l'ordre socio-politique.

<sup>6</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques, op. cit.*, p. 190.

## **Chapitre premier :**

**Les autorités responsables des opérations  
de maintien de l'ordre public.**

Le principe général qui ressort à la fois de la législation en vigueur, de la jurisprudence, et de la doctrine dominante, mais aussi d'une longue pratique, est celui de la **maîtrise du domaine des opérations par la Police**. Le fondement juridique et politique principal de l'autorité opérationnelle de la Police est en premier lieu son caractère d'institution **locale et civile**.

L'importance de ce caractère est parfaitement compréhensible si l'on garde en mémoire la problématique historique d'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public, et notamment la complexe position des juges de paix (en particulier par rapport à l'Armée) qui étaient les incarnations de cette autorité. Nous avons vu que dans le domaine de la direction des opérations de maintien de l'ordre, les magistrats furent peu à peu remplacés dans un premier temps par des autorités élues dans les bourgs (*Watch Committees*), mais aussi par les Chefs des polices locales qui se formaient peu à peu dans les comtés.

Dans un second temps, une évolution à la fois pratique et confirmée par une jurisprudence constante a consacré les Chefs des Polices (devenus *Chief Constables*) comme décideurs opérationnels **indépendants** (notamment vis-à-vis du pouvoir politique, que celui-ci soit central ou local). Nous touchons ici au deuxième fondement, plus « moderne », de l'autorité opérationnelle de police : la justification de cette situation d'indépendance est la nécessité de neutralité politique et la théorie de l'autorité **professionnelle** (fondement rationnel-légal).

Ainsi, comme le signale Robert Reiner dans son commentaire de la récente et significative décision de la Cour d'Appel dans l'affaire *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority* de 1988<sup>7</sup>, le Juge considère-t-il aujourd'hui que « le maintien de l'ordre est un exercice technique, et la façon dont on doit y procéder est une pure affaire d'expertise impartiale »<sup>8</sup>.

Reiner conclut d'une analyse globale, qui nous paraît fondée et cohérente, de la jurisprudence, que « le fondement principal de l'analyse constitutionnelle actuelle est l'idée que les décisions en matière de police peuvent et doivent être déterminées sur le fondement d'une expertise professionnelle, et que l'on peut en cette matière faire davantage confiance aux *Chief Constables* qu'aux autorités politiques, ces dernières pouvant être influencées par des considérations idéologiques<sup>9</sup> ou non pertinentes »<sup>10</sup>.

Il est ainsi aujourd'hui accepté de façon générale que le Chef de la Police locale (*Chief Constable*) est le titulaire largement autonome de l'autorité

---

<sup>7</sup> Voir *The Weekly Law Reports*, 1988, volume 2, p. 588.

<sup>8</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 26.

<sup>9</sup> Reiner fait ici allusion à la formulation du problème par le juge lors de l'affaire précitée.

<sup>10</sup> Même remarque que précédemment.

opérationnelle en matière de maintien de l'ordre public, aussi bien en Irlande du Nord qu'en Angleterre, au Pays de Galles, et en Écosse.

Cette formule *a priori* simple recouvre dans la réalité des problèmes complexes, et notamment des variations de la structure d'autorité en fonction d'un certain nombre de critères.

Nous devons centrer notre réflexion sur les deux constatations suivantes :

- **Le Chef de la Police locale n'est pas en pratique le seul décideur policier opérationnel.**

Il est bien évident qu'en matière opérationnelle, toutes les décisions ne remontent pas jusqu'au *Chief Constable* ; il est même très rare que l'on voie celui-ci intervenir directement, sauf en cas d'opérations de maintien de l'ordre exceptionnellement importantes. Les autorités de décision sont donc en l'occurrence plus souvent les officiers supérieurs de telle ou telle force, et cela varie en fonction des forces, des opérations et des situations<sup>11</sup>. De plus, la nature même de la tâche de maintien de l'ordre nécessite, nous l'avons évoqué dans notre introduction générale, une très importante marge d'appréciation discrétionnaire, à l'intérieur de laquelle tout policier peut être amené à prendre des responsabilités<sup>12</sup>.

La particularité du système britannique est qu'il fait de cette marge d'appréciation l'élément fondamental sur lequel repose tout le système d'autorité. Ainsi, si le *Chief Constable* doit être analysé comme l'autorité opérationnelle suprême de maintien de l'ordre public, pièce maîtresse dans la configuration politique de l'analyse de l'autorité de maintien de l'ordre public en tant que directeur de la force engagée en maintien de l'ordre, il n'en reste pas moins que le *constable* de base dispose lui-aussi d'une autonomie tellement importante (au moins en théorie) au regard de sa responsabilité juridique (qui s'entend uniquement devant les juges), que sa position nous semble devoir être au moins évoquée dans le cadre du système d'autorité.

C'est pourquoi nous avons voulu souligner, en matière d'opérations, le titulaire **policier**, par opposition à gouvernemental et à militaire, de l'autorité de maintien de l'ordre. C'est ce que l'on appelle le principe de *police primacy*, sans considération particulière primordiale de rang (hiérarchique).

---

<sup>11</sup> On peut voir comme exemple à ce sujet la structure de commandement opérationnel de la *Metropolitan Police* (voir notre annexe sur l'organisation de la Police britannique).

<sup>12</sup> On peut voir à ce sujet les réflexions de Jefferson et Grimshaw, dans leur ouvrage *Controlling the Constable*, *op. cit.* pp. 59-61.

- **Il peut y avoir des atteintes au principe fondamental de l'autorité policière opérationnelle locale.**

On doit ici considérer un élément fondamental que nous avons déjà évoqué, à la fois dans notre introduction et dans notre première partie, comme la pierre angulaire de la réalité du maintien de l'ordre public, à savoir le **niveau de gravité**. En effet, les principes de primauté et d'autonomie policières locales s'appliquent à ce que l'on pourrait appeler le cadre en quelque sorte « normal » du maintien de l'ordre ; le passage à un niveau de gravité supérieur à la normale entraîne l'intervention d'autres autorités.

La définition de la normalité dans un espace politique donné est en elle-même un problème extrêmement complexe. Elle l'est tout particulièrement dans le Royaume-Uni, où coexistent précisément des conceptions distinctes du niveau de violence acceptable, que l'on peut rapprocher d'une définition de la normalité en matière de maintien de l'ordre public. Nous avons déjà fait allusion à cette question dans l'introduction et ailleurs<sup>13</sup>, et nous n'avons pas l'intention d'en traiter ici en profondeur. Il nous suffira de lier ici notre définition de la normalité (et, *a contrario*, de l'anormalité) à deux critères :

- **le premier critère est celui du niveau de gravité des désordres publics.**

On part ici de l'idée que la normalité peut constituer la description d'une situation dans laquelle les autorités et les forces de maintien de l'ordre public n'ont pas (dans la plupart des cas) à faire face à une violence d'une exceptionnelle gravité. Cette exceptionnelle gravité peut être mesurée dans des atteintes particulièrement importantes aux personnes et aux biens, telles que la menace permanente à l'intégrité physique et morale des citoyens et des forces de l'ordre, l'explosion régulière de bombes causant d'innombrables dégâts humains (morts et blessés) et matériels (destruction de bâtiments, commerces, sièges d'institutions publiques, routes, moyens de communication divers, etc.), la réalité des échanges de violences, notamment à l'aide d'armes à feu et de matériels sophistiqués, etc., comme c'est aujourd'hui le cas en Irlande du Nord.

- **le second critère est celui de l'intervention militaire.** Ce critère est bien entendu profondément lié au précédent. Il est particulièrement important à souligner dans le cas du Royaume-Uni

---

<sup>13</sup> Voir introduction *supra* et aussi Anne Mandeville, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord. Contribution à une théorie du maintien de l'ordre*, *op. cit.* particulièrement Titre I, chapitre III, section I (« Maintenir un ordre : quel ordre ? »), pp. 87-98. On peut aussi voir l'analyse particulièrement intéressante de Richard Rose, dans son ouvrage *Northern Ireland : a time of choice*, Faber & Faber, London, 1975.

qui ne dispose pas encore à ce jour d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre public à très grande échelle et la lutte anti-terroriste, en dehors bien évidemment de la spécialisation acquise par la *Royal Ulster Constabulary* et les forces armées régulières dans le conflit nord-irlandais. Cet « état du système de maintien de l'ordre », pour reprendre une expression que nous avons utilisée dans notre introduction, est particulièrement important sur le plan de l'analyse des autorités opérationnelles. En effet, le passage à un niveau de gravité supérieur à la normale rend prévisible dans le système britannique la nécessité d'une intervention militaire assez rapide (comme on l'a vu dans le cas de l'Irlande du Nord en 1969) et pose donc le problème du contrôle et du commandement de la force armée aux deux niveaux de la décision d'intervention d'une part et de la gestion du dispositif militaire sur le terrain d'autre part, ce dernier problème étant de loin le plus difficile, surtout en cas de prolongation de l'intervention comme en Irlande du Nord<sup>14</sup>.

Le niveau élevé de gravité ou anormalité est ici à la fois symbolisé et concrétisé par l'apparition sur le terrain de forces qui ont en général la particularité de détenir la capacité d'utilisation d'une plus grande quantité de force, mais aussi une plus grande capacité en quelque sorte technique à gérer telle ou telle situation. Cette configuration correspond en France à l'intervention des forces de « troisième catégorie »<sup>15</sup>, c'est-à-dire des forces armées<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> L'Armée britannique est déployée sur le terrain en maintien de l'ordre intérieur depuis août 1969, alors que l'objectif de départ était le retour dans les casernes dans les semaines qui suivraient.

<sup>15</sup> Au sens de la définition proposée par Lucien Mandeville, Jean-Louis Loubet del Bayle et Alain Picard (« Les forces de maintien de l'ordre en France », *Défense Nationale*, Juillet 1977, pp. 59 et s), c'est-à-dire correspondant à l'emploi de forces pour la « troisième catégorie » de maintien de l'ordre, ce qu'ils appellent « la défense ou restauration de l'ordre, dans le cas de situations très graves dans lesquelles les opérations de maintien de l'ordre prennent l'allure d'une véritable lutte anti-insurrectionnelle dont les caractéristiques sont proches de celles d'opérations de guerre classiques » (*op. cit.* p. 234). Ils opposent cette troisième catégorie de maintien de l'ordre à une deuxième catégorie, celle dite du « maintien de l'ordre *stricto sensu*, en entendant par là les interventions lors de manifestations violentes à but non subversif (grèves, mouvements sectoriels de paysans, de commerçants, etc.) ou de manifestations violentes à but subversif (ex: manifestation du 6 février 1934 ou événements de mai 1968) » (*ibidem*).

<sup>16</sup> On entend par là le recours à la force armée régulière non-spécialisée dans le maintien de l'ordre public, que les auteurs précités désignent par « la vieille expression française d'armée de ligne » (*op. cit.* p. 235), par opposition bien sûr aux unités de gendarmerie mobile, classées elles dans la deuxième catégorie qui voit intervenir en France des forces dites « spécialisées ». L'« instruction ministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre » (*op. cit.*) parle, quant à elle, de « forces terrestres, maritimes et aériennes », qu'elle oppose d'une part à « la gendarmerie départementale et la garde républicaine de Paris » (forces de « 1<sup>ère</sup> catégorie »), et d'autre part à « la gendarmerie mobile, force spécialisée, qui constitue une réserve générale à la disposition du gouvernement » (article 17). On y lit d'autre part que « les forces de 3<sup>e</sup> catégorie comptent pour une grande part des unités ayant une organisation, un armement, une instruction et souvent une technicité qui peuvent rendre leur emploi difficile pour certaines missions de maintien de l'ordre. Elles sont donc plus particulièrement désignées pour des missions préventives de garde statique ou, exceptionnellement et en dernier ressort, pour des opérations de force, c'est-à-dire de rétablissement de l'ordre » (article 18).

Elle est désignée dans le Royaume-Uni par l'expression d'« Aide militaire au pouvoir civil » (*Military Aid to the Civil Power*, ou MACP). La « militarisation » d'une situation de maintien de l'ordre intérieur est toujours un moment crucial sur le plan de l'exercice de l'autorité, notamment dans les régimes démocratiques libéraux, qui reconnaissent en général la primauté de l'autorité civile.

Le principe d'autorité dans le système britannique, comme d'ailleurs dans le système français, est de nature civile. On entend par là que l'instrument militaire (un instrument, précisément), est toujours (théoriquement) subordonné au pouvoir civil (les Britanniques emploient l'expression de *Civil Power*). Ce principe est dans les deux systèmes politiques, absolument fondamental et très ancien. Nous l'avons rencontré au cours de notre étude historique de l'autorité sous la forme du « caractère civil de la constitution ». Sir William Mildmay avait par exemple exclu, dans un essai célèbre, la création en Angleterre de l'institution de la Maréchaussée, considérant « le fait que la Maréchaussée dans les provinces françaises, et le guet à Paris, sont de nature militaire, et en conséquence ne peuvent être créées et mises en place par notre gouvernement dans le respect de notre constitution libre et civile »<sup>17</sup>.

Sur ce sujet, Sir William Blackstone a également écrit des pages mémorables et très respectées<sup>18</sup>. On peut également se remémorer la controverse suscitée par la décision prise par le Roi de faire intervenir les forces armées lors des *Gordon Riots* de 1780 sur le fondement de la prérogative royale, sans l'autorisation des magistrats civils.

En ce qui concerne la période contemporaine, le principe constitutionnel est toujours valable et se traduit dans la désignation même de l'intervention militaire dans le maintien de l'ordre public, qui est toujours en principe une « aide militaire au pouvoir civil »<sup>19</sup>. On peut noter cependant à ce propos l'existence d'une ambiguïté à laquelle nous avons déjà abondamment fait allusion dans notre étude historique, à savoir celle du fondement « citoyen » de l'intervention des militaires sans autorisation des magistrats civils qui a été longuement exposé et défendu par nombre de magistrats après les *Gordon Riots*<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> in *The Police of France, 1763*, p. iv, cité par Clive Emsley, in *Policing and its context*, op. cit. p. 21.

<sup>18</sup> Voir *supra* notre étude historique.

<sup>19</sup> Voir à ce sujet le *Manual of Military Law, Section 5 (Employment of troops in aid of the Civil Power)*, Army code n° 14470, HMSO, London, 1968). Voir aussi *infra* nos développements.

<sup>20</sup> Voir *supra* première partie, Titre premier, chapitre deuxième.

Cette ambiguïté du Droit a posé de gros problèmes lors des premières années de l'intervention militaire en Irlande du Nord, comme l'a magistralement exposé le Colonel Robin Eveleigh dans un ouvrage-clé en la matière<sup>21</sup>.

Ce principe du primat de l'autorité civile est également à la base de la conception constitutionnelle française du maintien de l'ordre public. Georges Carrot explique bien en effet à ce sujet que « la décision d'emploi de la force a été confiée depuis la Révolution, et plus précisément par la loi du 26 juillet / 3 août 1791, à des magistrats civils présumés capables d'apprécier la situation, autant dans son contexte politique que sous sa qualification juridique. Cette position a été confirmée par les lois de 1831 et 1848 sur les attroupements, avant d'être reprise dans les articles 104 à 108 du Code Pénal de 1960. C'est un principe qui reste valable, même dans le cas de l'état de siège ou de l'état d'urgence »<sup>22</sup>.

On peut se reporter à ce sujet à l'*Instruction ministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, qui stipule très clairement, dans son article 6, que « le maintien de l'ordre, mission de défense civile, relève de l'autorité civile, responsable de la préparation et de la mise en œuvre des moyens et des mesures correspondantes, sauf en ce qui concerne la sécurité des installations et établissements militaires qui incombe en permanence au Ministre chargé des armées. L'autorité militaire ne peut être mise en action par l'autorité civile qu'en vertu d'une réquisition des autorités dénommées à l'article 28 ci-après. Toutefois, s'il s'agit de mesures préparatoires ou préventives, ne sortant pas du cadre normal de l'activité des forces armées, l'autorité militaire peut prêter son concours sur simple demande des autorités civiles (...) ».

Une analyse politique doit cependant dépasser la théorie des principes constitutionnels afin d'observer la réalité de l'exercice de l'autorité en situation opérationnelle.

Le problème qui se pose dans cette configuration est bien sûr celui de la réalité du contrôle des opérations militaires. L'analyse du cas de l'Irlande du Nord depuis 1969 permet de mesurer les dimensions de ce problème.

Il se pose à deux niveaux :

- **Le premier niveau est celui de la centralisation du contrôle des forces.**

Nous avons vu dans notre étude historique se dessiner le *pattern* d'un contrôle opérationnel de la force militaire de maintien de l'ordre à la fois gouvernemental et centralisé. Les opérations actuelles de maintien de l'ordre

---

<sup>21</sup> *Peace-Keeping in a Democratic Society*, C. Hurst & Co. Ltd, London, 1978. Voir *infra* nos développements à ce sujet dans l'analyse des autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire.

<sup>22</sup> Georges Carrot, *Le maintien de l'ordre en France*, *op. cit.* Tome II, p. 847.

en Irlande du Nord continuent dans une certaine mesure à correspondre à ce schéma, même s'il coexiste avec d'autres formes d'autorité (la *Police Primacy* ou primauté de l'autorité policière a été théoriquement rétablie en 1976-1977).

Le principe historique de centralisation (en l'occurrence gouvernementale) de l'autorité opérationnelle en matière de maintien de l'ordre public dans le cas de l'utilisation de l'Armée est confirmé par l'expérience nord-irlandaise.

La tendance à la centralisation des décisions opérationnelles en matière de maintien de l'ordre public d'un niveau élevé de gravité se manifeste aussi en Grande-Bretagne (Angleterre et Pays de Galles) depuis quelques années :

- à l'occasion de montées très sérieuses du niveau de gravité de certains désordres publics (par exemple la grève des mineurs de 1984-85) ;
- dans des domaines particuliers (la lutte anti-terroriste, le renseignement). Une partie de cette évolution est d'ailleurs liée à la réémergence de la question nord-irlandaise sur le territoire anglais<sup>23</sup>.

- **Le deuxième niveau est celui de l'émergence des autorités militaires elles-mêmes comme décideurs opérationnels de maintien de l'ordre public.**

On constate en conséquence l'apparition quasi-certaine de rivalités entre les différentes autorités opérationnelles de commandement et de gestion des dispositifs de maintien de l'ordre (à savoir essentiellement policiers et militaires), comme nous le verrons un peu plus bas<sup>24</sup>.

Après avoir évoqué les titulaires principaux de l'autorité de décision en matière d'opérations de maintien de l'ordre public, à savoir les Chefs des Polices locales, nous consacrerons des développements particuliers aux atteintes à ce principe de l'autorité policière locale, atteintes qui expriment la flexibilité du système d'autorités par rapport à la gravité de la menace ou de l'atteinte à l'ordre public : on constate en effet dans certains cas l'intervention de diverses autorités centrales, ou d'autorités militaires.

Mais auparavant nous voudrions dans une section préliminaire éclairer quelque peu le contenu concret du concept d'autorité opérationnelle dans le domaine du maintien de l'ordre public.

---

<sup>23</sup> Voir *infra* sous-section II (Les autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire), § 2.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

### **Encadré 13 :**

#### **Le cadre légal français de l'emploi par les autorités de la force armée dans le maintien de l'ordre.**

*Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre, N°500 SGDN/AC/REG. du 20 Juillet 1970, mise à jour suivant modificatif n° 750 SGDN/AC/REG. du 8 Décembre 1970.*

**Ce texte précise notamment, dans les articles 7, 8, et 9 :**

**Article 7 :** L'autorité civile est responsable de la recherche et de l'exploitation du renseignement intéressant l'ordre public. Elle informe en temps utile l'autorité militaire des événements susceptibles de conduire à l'emploi des forces armées pour le maintien de l'ordre.

**Article 8 :** L'autorité civile décide de la mise en application des mesures préventives ou de mesures d'intervention nécessitées par les circonstances. Elle est seul juge du moment où l'appui des forces armées est nécessaire. Elle peut faire appel à l'autorité militaire par voie de réquisition, ou éventuellement par simple demande dans les conditions prévues aux articles 19 à 21 ci-après. Elle fixe dans ses réquisitions le but à atteindre par les forces armées.

**Article 9 :** L'autorité civile conserve le contrôle du développement des mesures mises en œuvre, sans s'immiscer dans leur exécution par les forces armées. en fonction de l'évolution de la situation, elle peut, soit modifier, soit suspendre ces mesures. Elle est présente sur les lieux des attroupements selon les modalités fixées aux articles 52 ci-après, en vue de décider, le cas échéant, de l'emploi de la force après sommations.

**Les articles 28, 52, et 56 cités dans le cours des articles précédents, donnent des précisions importantes quant aux autorités civiles qui peuvent mettre en œuvre l'usage de la force armée :**

**Article 28 :** Les autorités susceptibles de demander le concours des forces armées ou de les requérir sont : a) Les présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président, ils ont, du point de vue des réquisitions, des droits spéciaux qui font l'objet de dispositions particulières ; b) Les préfets de zone, les préfets de département, les sous-préfets, les maires et leurs adjoints, ainsi que les commissaires de police ; c) Les présidents de cours ou de tribunaux pour le maintien de l'ordre à l'intérieur et aux alentours du prétoire, les procureurs généraux, les procureurs de la République, leurs substituts, les juges d'instruction dans l'exercice de leurs fonctions, et les officiers de police judiciaire énumérés par l'article 16 du Code de procédure pénale pour l'exécution de leur mission. Les pouvoirs ci-dessus conférés aux magistrats de l'ordre judiciaire et civil s'appliquent aux magistrats militaires et aux officiers de police judiciaire des forces armées. En outre : d) Dans les cas urgents, les officiers, gradés et commandants de brigade peuvent requérir directement l'assistance de la force armée ; e) La garde républicaine de Paris, spécialement affectée à la surveillance de la capitale, ne peut être requise que par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée Nationale dans les conditions visées à l'alinéa a) ou par le préfet de police.

**Article 52 :** Les troupes de la 3<sup>e</sup> catégorie doivent être accompagnées de militaires de la Gendarmerie ou agents de la force publique pour procéder aux arrestations qui seraient nécessaires. En outre, l'autorité civile ayant qualité pour décider, s'il y a lieu, de l'emploi de la force après sommation, comme il est prévu aux articles 56 et suivants ci-dessous, doit se trouver avec elles.

**Article 56 :** Aux termes de l'article D-4, 1<sup>er</sup> alinéa du Code Pénal : dans le cas des attroupements prévus à l'article 104, le préfet ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police ou un officier de police délégué par lui doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommations.



**Section préliminaire :**

**La notion d'« Autorité opérationnelle »  
dans le domaine du maintien de l'ordre public.**

Les différents problèmes abordés plus haut nous renvoient à une question fondamentale, qui est celle du contenu du concept d'autorité opérationnelle, ou de décideur opérationnel en matière de maintien de l'ordre public, concept qui renvoie lui-même à celui de décision opérationnelle : qu'entendre en effet aujourd'hui concrètement par **décision** dans ce domaine ?

La réponse à cette question est complexe, car l'**opération** de maintien de l'ordre est elle-même complexe : on peut y déceler diverses **phases** ou moments. C'est cette complexité dont veut rendre compte par exemple le texte français de l'*Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*<sup>25</sup>, en distinguant les mesures préventives et les mesures répressives. On peut y lire en effet que « le maintien de l'ordre a pour objet de prévenir les troubles afin de n'avoir pas à les réprimer ; il a donc pour base essentielle le renseignement et comporte avant tout les mesures préventives dont l'importance ne doit jamais être perdue de vue »<sup>26</sup>.

Un autre point de vue est développé par le *Manuel de Maintien de l'Ordre Public (Public Order Manual)* conçu par l'Association des Chefs de la Police britannique. Le raisonnement de ce manuel est en effet fondé sur la conception des opérations de maintien de l'ordre comme autant de manifestations d'une sorte de « riposte graduée » face à une fine gradation des « menaces » à l'ordre public : à l'intensification du désordre correspond ainsi une intensification de la réponse policière, c'est-à-dire globalement une augmentation de la quantité de force. Les rédacteurs du manuel identifient ainsi des « états » du désordre public et proposent des « options » correspondantes<sup>27</sup>. Les différents « états de désordre » sont classés en deux phases.

- La première phase est celle de « l'escalade » :
  - « Normalité (*Normality*),
  - Forte tension (*High Tension*),
  - Désordre sporadique (*Sporadic Disorder*)
  - Émeute (*Rioting*),
  - Émeute grave (*Serious Rioting*)
  - Émeute mortelle (*Lethal Rioting*) ».
- Les phases de la « désescalade » sont :
  - « Immédiat après-émeute (*Immediate Post-Riot*)

---

<sup>25</sup> *Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, op. cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>27</sup> Association of Chief Police Officers, *Public Order Manual of Tactical Options and Related Matters*, sans références (confidentiel), cité par Gerry Northam, in *Shooting in the dark : riot police in Britain*, Faber & Faber, London, 1988, notamment pp. 65-73. La première version du manuel date de 1983, et elle est régulièrement mise à jour, la dernière édition datant de 1992. Pour une présentation plus complète de ce manuel, voir *infra*.

- Désordre sporadique (*Sporadic Disorder*),
- Agitation communautaire (*Community Unrest*),
- Normalité (*Normality*) ».

Suivent des éléments de définition de ces différents « états », et des options tactiques qui y correspondent :

- « Normalité : situation qui ne requiert rien d'autre qu'une police normale, notion qui variera elle-même d'un endroit à l'autre.
- Forte Tension : situation dans laquelle on peut déceler une forte agressivité et dans laquelle la potentialité de désordre a considérablement augmenté.
- Désordre sporadique : situation d'une communauté dans laquelle se manifestent de fréquents désordres, dont n'importe lequel pourrait déclencher une émeute.
- Émeute : ceci signifie qu'un incident a en fait déclenché de sérieux désordres dans une certaine zone. Cette définition marque le déplacement de l'attention jusqu'alors polarisée sur l'état d'esprit général de la communauté, vers un incident spécifique. Le problème de sa gravité n'est pas à prendre en compte dans cette définition.
- Émeute grave : émeute comprenant des incendies, l'usage des cocktails molotov, le pillage, l'occupation de locaux, la prise d'otages, etc.
- Émeute mortelle : émeute comprenant l'usage d'armes destinées à tuer ; en particulier, des armes à feu.
- Immédiat après-émeute : ceci correspond à la période des heures ou des jours suivant une émeute pendant lesquels le suivi des opérations continue dans un contexte à haut risque de reprise des émeutes.
- Agitation communautaire : ceci correspond à une période beaucoup plus longue pendant laquelle une communauté se réajuste après une émeute, dans un contexte de forte attention médiatique. L'attention se polarise à nouveau sur l'humeur de la communauté.
- Normalité : situation dans laquelle le *policing* normal peut recommencer »<sup>28</sup>.

Les décisions d'utilisation de ces différentes « options », et notamment celles permettant de passer de l'une à l'autre, sont autant de **décisions opérationnelles** majeures affectant notamment la gestion de ce que nous avons déjà désigné comme le dispositif de maintien de l'ordre public. Bien sûr, comme le fait remarquer Northam, « le Manuel admet que les différentes étapes de l'escalade du désordre ne sont pas des compartiments étanches »<sup>29</sup>. Par exemple,

<sup>28</sup> *Manual*, cité par Northam, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>29</sup> Northam, *op. cit.*, p. 69.

il estime que la forte tension peut se transformer en désordre sporadique d'une façon qui défie tout modèle d'identification des limites entre ces deux états. « Cependant dit-il, l'action policière doit être adaptée au désordre auquel la Police doit faire face, et le processus de classification est ainsi inévitable : **le seul intérêt d'une identification des étapes du développement d'une émeute est d'aider à déterminer l'intensité ou la nature de la réponse policière** »<sup>30</sup>.

Cette dernière conception de l'opération de maintien de l'ordre se caractérise par l'accent qui est mis sur le caractère « réactif » du maintien de l'ordre public, qui constitue la tradition principale du maintien de l'ordre britannique, que nous avons pu déceler au cours de notre étude historique. Dans cette conception, l'action de la Police ou des forces de l'ordre ne se manifeste qu'une fois le désordre commencé. Jusqu'à il y a encore peu de temps, les dispositifs employés par les forces de l'ordre françaises, expressions d'une conception de la « démonstration préventive » de force<sup>31</sup>, étaient rejetés en Grande-Bretagne.

Nous nous trouvons cependant ici, comme d'ailleurs dans bien d'autres domaines, dans une période de forte évolution. Au cours des dernières années en effet, s'est par exemple fortement développé et sophistiqué le phénomène de la « négociation » préalable (entre la Police (ou l'Armée, en Irlande du Nord) et les organisateurs des cortèges et manifestations, quand il y en a), surtout autour de l'établissement des itinéraires qu'ils emprunteront. Le regain et la professionnalisation de cet aspect, reconnu comme fondamental, de l'opération de maintien de l'ordre public, a été favorisé par le vote du *Public Order Act* de 1986, qui donne aux *Chief Constables* un certain nombre de pouvoirs en cette matière<sup>32</sup>.

La « négociation du désordre », quand elle est évidemment possible, constitue un élément-clé de la mise en place du dispositif de maintien de l'ordre public.

La complexité de la réponse à la question posée vient aussi du fait que l'on doive distinguer entre les opérations planifiées, comme le contrôle de manifestations « régulières » (par exemple les « marches » annuelles des différentes communautés en Irlande du Nord ou en Écosse, ou encore le Jour de l'An à Trafalgar Square, la manifestation annuelle des *Gays & Lesbians* dans le centre de Londres, les matchs de football, etc.) et les opérations non planifiées, à savoir celles qui résultent de décisions tardives ou de crises soudaines. Le fait qu'une opération ne soit pas planifiée ne signifie d'ailleurs pas forcément qu'elle n'était pas prévisible. En ce sens, une manifestation de dernière minute peut s'insérer dans un *pattern* général de la police des manifestations du même type.

---

<sup>30</sup> *Manual*, cité par Northam, *op. cit.*, p. 69.

<sup>31</sup> Par exemple un dispositif tel que celui du « mur ».

<sup>32</sup> Voir le *Public Order Act*, 1986, ch. 64, HMSO, London, 1986, notamment articles (*sections*) 11 à 16. Voir aussi *infra* Chapitre second, section II (La Commission aux Affaires Intérieures de la Chambre des Communes) pour le détail de cette législation.

On doit considérer d'autre part que même l'explosion soudaine d'une violente émeute est en général le fruit d'un processus de détérioration du « climat » politico-social<sup>33</sup>, et est donc à certains égards prévisible. Cependant, on remarque bien souvent dans ces cas-là que les forces de l'ordre et les autorités semblent être prises par surprise. Ceci peut s'expliquer dans une certaine mesure par le fait qu'il est difficile de prévoir exactement, dans un climat en détérioration, où, quand, et comment se déclencheront des émeutes, c'est-à-dire des actions précises de violence. On mesure ici toute la complexité de la notion de dispositif de maintien de l'ordre public, et notamment l'importance vitale de sa composante renseignement.

Le caractère imprévisible est ainsi une variable quasi-permanente des opérations de maintien de l'ordre, quoique la plupart des décisions, notamment en matière de mise en place du dispositif, tendent précisément à réduire au maximum la marge de l'imprévu. Mais un exemple relativement récent, celui des émeutes de la *Poll Tax* en 1990 à Londres, peut montrer à quel point une opération peut brusquement échapper pour diverses raisons à un dispositif pourtant mis en place et planifié de longue date : d'après PAJ Waddington, qui a accompagné la *Metropolitan Police* pendant deux ans (1990-1992), à tous les stades des opérations majeures de maintien de l'ordre public, pas moins de sept réunions de planification de la catastrophique manifestation du 29 mars 1990<sup>34</sup> avaient eu lieu entre les organisateurs de la manifestation (les représentants de l'*Anti-Poll Tax Federation*) et les officiers de police chargés de la mise en place du dispositif de maintien de l'ordre public, sans compter de nombreux *briefings* et *debriefings* des commandants de terrain affectés à l'opération<sup>35</sup>.

Les autorités chargées du maintien de l'ordre public ont dans cette affaire estimé avoir été doublées par une « minorité de deux mille à trois mille personnes », des groupes extrémistes tels que *Class War*<sup>36</sup>. Des explosions de violence lors de manifestations contre la *Poll Tax* avaient cependant eu lieu un peu

---

<sup>33</sup> Voir *supra* notre description des émeutes de Handsworth et de Broadwater Farm Estate (1985) in Titre I, Chapitre premier.

<sup>34</sup> Voir « Ministers braced for new Poll Tax violence », *The Independent*, 2 avril 1990, et dans le même numéro les articles suivants : Heather Mills, Jack Shamash & Nick Cohen, « Wave of violence sweeps through West End » (p. 2), et Terry Kirby, « Yard examines tactics to control protester » (p. 2). Voir aussi l'article de Gary Mason, « Bloody Saturday », *Police Review*, 6 avril 1990, pp. 693-695. Voir également « La bataille de Trafalgar Square », *Le Figaro*, 2 avril 1990, p. 5. Voir enfin l'enquête de la *Metropolitan Police* sur les événements du 31 mars et sur l'opération de maintien de l'ordre dans son entier : *Metropolitan Police, Trafalgar Square Riot Debriefing: Saturday 31 march 1990*, London, Met. Police publications, 1991.

<sup>35</sup> Entretiens avec PAJ Waddington, octobre 1992.

<sup>36</sup> *Class War* (« guerre des classes ») est une organisation anarchiste basée dans l'Est de Londres (*East London*), formée à l'époque de la très forte tension engendrée à Londres par le projet de rénovation des Docks au profit de la nouvelle élite économique thatchérienne formée par les jeunes chefs d'entreprise et les agents immobiliers, les *yuppies*. Autour du journal du même nom, le mouvement *Class War* a tenté de s'attaquer aux représentants de cette nouvelle bourgeoisie richissime, en appelant à et utilisant régulièrement l'action violente contre les *yuppies*. On estime que *Class War* n'a jamais compté plus de deux ou trois centaines de supporters (Voir « Who's who of Poll Tax protest », *The Independent*, 2 avril 1990, p. 19.

avant dans la banlieue de Londres, et il est très clair que l'on est ici en présence d'un cas de forte sous-estimation par les autorités de police des possibilités d'inflammation de la situation<sup>37</sup>.

Enfin, une dernière distinction peut être évoquée : à côté des opérations « ponctuelles », on peut avoir des opérations en quelque sorte « permanentes », dans le cas d'une situation de continuité des désordres publics, c'est-à-dire le maintien sur une longue ou très longue période d'un niveau de violence supérieur à la normalité, même si ce niveau peut être lui-même fluctuant à l'intérieur de ce champ d'anormalité, comme c'est le cas en Irlande du Nord.

Malgré ces importantes nuances, on peut distinguer, dans une opération de maintien de l'ordre, que celle-ci soit planifiée ou non, et que celle-ci soit menée dans des conditions de normalité ou d'anormalité, quatre manifestations fondamentales de l'exercice de l'autorité :

### **Sous-section I : La qualification du désordre public.**

Il s'agit ici de l'appréciation de l'existence, ou de la potentialité d'existence, des désordres publics.

On peut donner un exemple de cette manifestation de l'autorité opérationnelle au travers d'une affaire très célèbre dans le domaine du maintien de l'ordre public, qui a donné lieu à une décision judiciaire abondamment commentée (devenue jurisprudence faisant autorité), l'affaire *R. v. Chief Constable of the Devon and Cornwall Constabulary, ex parte Central Electricity Generating Board (CEGB)*<sup>38</sup>, en 1981.

Dans cette affaire, un groupe de manifestants occupait un domaine privé dans l'intention d'empêcher des employés du CEGB de faire une enquête pour déterminer si le site était utilisable pour la construction d'une centrale nucléaire. Le CEGB requit l'assistance du Chef de la Police pour évacuer le site ; le *Chief Constable* refusa au motif que la paix publique n'était pas réellement troublée

---

<sup>37</sup> Le *Debriefing* (*op. cit.*) estime ainsi que les « scénarios pour le pire » n'ont pas été envisagés. C'est aussi l'opinion d'un certain nombre de commandants de terrain, dont certains ont fortement critiqué le commandement supérieur, l'accord sur l'itinéraire de la manifestation, et surtout le dispositif mis en place en conséquence : notamment le fait d'avoir laissé l'accès au 10, Downing Street (résidence du Premier Ministre) quasiment non protégé, alors que la route de la manifestation passait devant (interview avec des policiers ayant participé aux opérations de la *Poll Tax*). Voir à ce sujet l'article de Terry Kirby, « Poll Tax riots took Police by surprise », *The Independent*, 6 avril 1990, p. 4.

<sup>38</sup> *R. v. Chief Constable of the Devon & Cornwall Constabulary, ex p. Central Electricity Generating Board* (1982), QB 458 (CA). Voir pour le détail de cette décision, S.H. Bailey, D.J. Harris & B.L. Jones, *Civil Liberties : Cases and Materials, op. cit.*, pp. 189-190.

(*breach of the peace*), et qu'il n'avait pas de pouvoir juridique pour intervenir dans une propriété privée afin de déplacer des protestataires passifs dont il estimait honnêtement qu'ils ne troublaient pas la paix publique. Le CEGB requit alors de la part de la Cour d'Appel ce que l'on appelle un *Order of Mandamus*<sup>39</sup> afin d'obliger le *Chief Constable* à faire évacuer le site. La Cour estima en l'occurrence que le *Chief Constable* avait un mandat légal pour agir en la circonstance<sup>40</sup>, mais refusa de donner l'ordre de *Mandamus* au motif que la décision du *Chief Constable* d'intervenir ou de ne pas intervenir était de sa seule compétence. Ce raisonnement était lui-même fondé sur la jurisprudence *Blackburn*<sup>41</sup>.

On peut à notre avis estimer que le *Chief Constable* de la Police de Devon & Cornwall avait procédé en la circonstance à **une qualification du désordre en question, c'est-à-dire qu'il avait évalué non seulement la réalité concrète de l'atteinte à la paix publique, mais aussi les possibilités de développement de la situation en question en un désordre public proprement dit, à savoir un « trouble à la paix publique », en l'occurrence donc apprécié selon les critères de jugement du Chef de la Police, comme le martèle Lord Denning dans son jugement de l'affaire. Le fait que cette appréciation souveraine de l'état du désordre et de ses potentialités d'évolution soit du ressort du *Chief Constable* est évidemment crucial en ce qui concerne le caractère de la décision d'intervention proprement dite, et plus généralement la décision de mise sur pied d'un dispositif de maintien de l'ordre public, ainsi que le choix des caractéristiques de celui-ci.**

---

<sup>39</sup> La procédure de l'*Order of Mandamus* fait partie de ce que l'on appelle en Droit anglais les *Prerogative Orders*, qui doivent être replacés dans la doctrine *Ultra Vires*. Celle-ci possède un très vaste domaine d'application dans le champ constitutionnel. Elle peut s'exprimer comme suit : étant donné le principe fondamental de la souveraineté parlementaire, qui implique la compétence légale et illimitée du Parlement, le Juge ne peut juridiquement contester la loi, « aussi stupide ou perverse que celle-ci puisse être » (P. James, *Introduction to English Law, op. cit.*, p. 147). Mais il peut intervenir et intervient, s'il est sollicité, pour examiner la compétence de toute personne ou de tout organe, et définir les limites de son autorité. Tous les pouvoirs de Droit (sauf peut-être celui du Parlement lui-même), sont dérivés de la *Common Law* ou d'un texte de loi. Ces pouvoirs doivent donc être exercés à l'intérieur des limites prescrites par la *Common Law* ou le texte de loi. Si ces pouvoirs sont excédés, le Juge peut intervenir s'il est sollicité et prononcer l'illégalité et la nullité de tout acte accompli en dehors de ces limites.

Les *Prerogative Orders* (*Mandamus, Prohibition* et *Certiorari*) correspondent donc aux différentes modalités d'intervention du Juge. Le *Mandamus* est un commandement ordonnant l'exécution (*Mandamus*: « nous ordonnons », ou « nous commandons ») d'un acte public s'il n'y a pas d'autre moyen de le mettre à exécution. Ce commandement n'est pas uniquement susceptible d'ordonner l'exécution d'un acte administratif ; il peut aller jusqu'à ordonner l'exécution d'un acte relevant d'un pouvoir discrétionnaire. Le *Mandamus* ne s'exerce cependant pas à l'égard de la Couronne (P. James, *op. cit.*, p. 149).

<sup>40</sup> Ce qui signifie que le *Chief Constable* peut juridiquement intervenir même s'il n'existe pas de texte législatif lui en accordant les pouvoirs spécifiques.

<sup>41</sup> Voir *R. v. Metropolitan Police Commissioner, ex parte Blackburn* (1968), *The Law Reports*, Queen's Bench Division, volume 2, p. 118, § 186), rapportée *infra* dans notre analyse de l'indépendance opérationnelle du *Chief Constable*.

## Sous-section II : La mise en place du dispositif de maintien de l'ordre public.

Elle est destinée soit à prévenir, soit à lutter contre ces désordres publics. Il s'agit d'éclairer ici la notion de dispositif de maintien de l'ordre public, dont on peut dire qu'elle constitue l'élément le plus caractéristique du phénomène d'institutionnalisation du conflit<sup>42</sup>, comme nous l'a déjà montré notre évocation de l'institutionnalisation de la négociation.

Comme nous l'avons évoqué dans notre introduction générale, le dispositif de maintien de l'ordre est un dispositif d'action sur le phénomène de désordre public. Ce dispositif est formellement mis en place par les autorités de maintien de l'ordre public.

PAJ Waddington résume remarquablement cet aspect, fondamental, de l'exercice de l'autorité opérationnelle, qui est aussi le moins évident *a priori* (et certainement le moins étudié) : « les policiers doivent être mobilisés, déployés, et équipés efficacement. Ils doivent aussi être relayés de temps en temps. Le contact doit être maintenu avec une quantité de groupes et d'organisations, officiels ou non. L'information doit être rassemblée, analysée et des mesures prises en conséquence. Bref, les policiers sur le terrain doivent être **efficacement**<sup>43</sup> commandés et contrôlés, si on veut qu'à leur tour ils remplissent leur rôle de restauration de l'ordre et de la paix »<sup>44</sup>.

Ici encore, il n'existe pas de description-type d'un dispositif de maintien de l'ordre public, dont les caractères peuvent varier énormément selon l'importance de l'opération, selon les officiers aux commandes, selon la force de police dans laquelle se déroulent les incidents, etc. À partir d'un certain niveau de gravité, le dispositif comprendra inmanquablement et de façon prioritaire la réquisition et la mise sur pied de l'« entraide » (*mutual aid*)<sup>45</sup>, puis, si le niveau de gravité augmente encore, l'« Aide militaire au pouvoir civil » (*Military Aid to the Civil Power* (MACP))<sup>46</sup>.

Certains dispositifs de maintien de l'ordre adoptés par les policiers britanniques dans les dernières années ont engendré de très importantes controverses. On peut notamment citer la mise en place de *road-blocks* (barrages routiers) pendant la grève des mineurs de 1984-5 en vue de stopper les piquets de grève volants (mineurs se déplaçant de mine en mine pour soutenir en nombres le

---

<sup>42</sup> Et donc une manifestation du processus d'« incorporation » des groupes et des problèmes dans le système politique.

<sup>43</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>44</sup> PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, p. 326.

<sup>45</sup> Voir *supra* Première Partie, Titre premier, chapitre quatrième, et *infra* (section II, sous-section I, § 1, La question de la coordination de l'Entraide) nos développements sur l'évolution de cette organisation.

<sup>46</sup> Pour une description de cette procédure voir *infra*, Chapitre premier, section II, sous-section II, Les autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire.

blocage de l'entrée des mines), notamment dans le Nottinghamshire et à l'entrée du fameux Dartford Tunnel, dans le Kent<sup>47</sup>. Les critiques de cette tactique adoptée par les différentes forces de police concernées par la grève (régions minières, mais aussi régions traversées par les mineurs) sont fondées sur l'argument que cette tactique constitue un abus du pouvoir discrétionnaire de la police en matière de maintien de l'ordre (l'usage des pouvoirs fondés sur « l'appréhension raisonnable de l'existence ou de l'imminence d'une atteinte à la paix publique » a été notamment contesté devant les tribunaux<sup>48</sup>) ; ceci d'autant plus que l'adoption de ces tactiques par la police reposait, selon ces critiques, sur une attitude de soutien et d'encouragement de la part des autorités gouvernementales, et consistait ainsi en une véritable intervention gouvernementale dans le champ opérationnel, alors que ces autorités ne sont théoriquement pas habilitées à s'immiscer dans les opérations de maintien de l'ordre.

On s'aperçoit au travers de cet exemple que la question du dispositif de maintien de l'ordre public est particulièrement intéressante, car elle est révélatrice d'une part de l'étendue des pouvoirs des décideurs, et d'autre part de leur champ d'action. En d'autres termes, elle est révélatrice du contenu du concept d'autorité en ce domaine.

On peut distinguer entre les dispositifs temporaires et permanents. On peut notamment classer dans le dispositif permanent la plus grande partie des opérations de renseignement, même si telle ou telle opération particulière peut impliquer la mise sur pied d'un dispositif de renseignement spécifique, plus vaste ou au contraire plus resserré que l'organisation de routine, ou la collaboration avec d'autres services (venant d'autres forces ou de l'Étranger, par exemple pour des matchs de football). L'importance cruciale de l'existence d'un réel dispositif de renseignement permanent, c'est-à-dire d'une autorité gérant le processus de renseignement (collection, évaluation, collation, analyse et dissémination), dans le domaine du maintien de l'ordre public, a été réalisée par la police britannique (notamment la *Metropolitan Police*) au moment des émeutes de 1981 ; à cette époque furent créés dans la *Metropolitan Police* les « officiers de renseignement des Districts » (*District Information Officers*), qui sont devenus depuis 1986 les « officiers de renseignement de zone » (*Areas Information Officers*),

---

<sup>47</sup> Sur ce sujet, voir les analyses très détaillées de Sarah McCabe & Peter Wallington, in *The Police, Public Order and Civil Liberties*, op. cit., pp. 59-60, 70-72, 88, 92-93. Voir aussi NCCL, *Police Authorities during the Miners' strike*, NCCL, London, 1985. On peut voir également Robert East and Phill Thomas, « Road-blocks : the experience in Wales », in Bob Fine & Robert Millar, eds, *Policing the Miners' strike*, Lawrence & Wishart Ltd, London, 1985, pp. 135-144.

<sup>48</sup> Les magistrats ont cependant en l'occurrence interprété très largement le contenu du pouvoir discrétionnaire des autorités policières en la matière. Le cas le plus connu est celui de *Moss v. McLachlan* (1984) 149 JP 167 et (1985) IRLR 76 QB DC. Dans ce jugement, les magistrats reprenaient la formule du *Lord Chief Justice Parker* dans sa décision relative au cas de *Piddington v. Bates* (1960, 3 All ER 660 à 663) : « En ce qui me concerne, je pense qu'il faut laisser au policier, qui a la fonction de maintenir la paix publique, le soin de prendre telle ou telle mesure qui lui semble nécessaire au vu des circonstances » (p. 663).

conformément à la nouvelle organisation de la *Metropolitan Police* en 8 zones opérationnelles (*areas*)<sup>49</sup>. La mise sur pied d'un système de renseignement en Irlande du Nord a été également un domaine dans lequel les militaires ont porté un effort particulier dès leur arrivée en 1969, en raison d'une part de l'effondrement de la Police en 1969-1970 et d'autre part de l'introduction de l'administration directe en 1972, qui entraîna une prise en mains du contrôle général des opérations de sécurité par le Général en chef des forces armées en Irlande du Nord<sup>50</sup>.

Le dispositif de renseignement est donc une réalité permanente du maintien de l'ordre public et un élément particulièrement important du dispositif global, qu'il contribue d'une part à mettre sur pied, et d'autre part à gérer et à modifier pendant l'opération proprement dite, c'est-à-dire en général une interaction sur le terrain entre les « perturbateurs » de l'ordre établi (ou ce qui est considéré comme la tranquillité publique), et les forces de l'ordre.

Une autre fonction du dispositif de renseignement se déroule après cette opération proprement dite, à la suite immédiate d'affrontements violents par exemple : il s'agit de recueillir sur place toutes sortes d'éléments pouvant servir d'une part à reconstituer les événements, et d'autre part à ramasser des preuves d'activités criminelles s'étant déroulées lors des émeutes. Cette préoccupation pour le côté criminel des désordres publics s'est surtout développée après les émeutes de Broadwater Farm en 1985, lors desquelles un policier fut tué dans des conditions mystérieuses, puisque, jusqu'à aujourd'hui, la preuve n'a pu être faite de la culpabilité d'aucun suspect. En réalité, cette affaire a donné lieu à de nombreuses suites judiciaires, et au classement d'une première enquête par les tribunaux pour absence ou falsification de preuves (les interrogatoires notamment). Les membres de l'équipe policière travaillant sur une seconde enquête sur les faits et la recherche du meurtrier du policier ont insisté sur l'erreur qui avait été faite au lendemain des émeutes : pour des raisons de « moral » et de relations publiques, le nettoyage des lieux s'est opéré dans la nuit même qui suivit les événements, enlevant ainsi beaucoup de chances de recueillir des indices sérieux, notamment au vu de la très faible fiabilité des témoignages à l'intérieur d'une communauté aussi hostile à la police (*alienated*)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Voir à ce sujet notre annexe sur l'organisation de la Police britannique. La reconnaissance de ces problèmes de gestion du renseignement lors des émeutes fut particulièrement soulignée lors de la *Public Order Review* de la *Metropolitan Police* par Sir Kenneth Newman, alors *Commissioner*, en 1985 (*Metropolitan Police, Public Order Review. Civil Disturbances 1981-1985*, p. 19).

<sup>50</sup> Voir l'article très dense de Keith Jeffery, « Intelligence and Counter-Insurgency Operations : Some Reflections on the British Experience », *Intelligence and National Security*, vol. 2, n° 1 (janvier 1987), pp. 118-149. Voir également l'article de James Downey, « Bungled. The Battle against the IRA », *The Sunday Times*, 7 novembre 1993, section 4, pp. 1-2. Voir enfin *infra* section II (les autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire).

<sup>51</sup> Interviews conduites par l'auteur à Tintagel House (quartier général du Criminal Investigation Department ou CID) à Londres, auprès de l'équipe de la « Blakelock Murder Inquiry », 13 octobre 1992. Voir aussi l'article de Stewart Tandler, « After the Brixton riots : Police investigate 500 crimes », *The Times*, 1<sup>er</sup> octobre 1985, p. 2. (Il s'agit des émeutes de Brixton de 1985).

Un autre type de dispositif peut être constitué par des mesures dont on peut dire qu'elles sont à la fois exceptionnelles et permanentes, et se pose alors en Grande-Bretagne le problème fondamental de la détermination de l'autorité compétente pour autoriser et prendre la responsabilité de telles mesures, étant donné que la base juridique d'intervention de la Police pour le maintien de l'ordre public est à la fois très vague et très restrictive. Il n'existe pas en effet de code des pouvoirs de la Police ni de ses devoirs dans le domaine du maintien de l'ordre public. La Police dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour exercer ses deux fonctions fondamentales : empêcher et combattre toute atteinte à la paix publique, et appliquer les lois. Ces pouvoirs discrétionnaires ont pour source la *common law*<sup>52</sup>. Le *Public Order Act*, tout en créant de nouvelles catégories d'infraction à l'ordre public et en modifiant les pouvoirs de police en la matière, n'a pas aboli les pouvoirs de *common law* de la Police. L'article 40 alinéa 4 s'y réfère expressément. Le caractère discrétionnaire de ces pouvoirs, résultant d'une définition considérée comme « constitutionnelle » de l'office de *constable* (*office of constable*), explique la gravité de l'infraction d'« obstruction d'un policier dans l'exercice de ses fonctions » (*obstructing a constable*), également très utilisée dans le domaine du maintien de l'ordre public. Ce pouvoir discrétionnaire, en cas notamment de menace d'atteinte à la paix publique, permet à la Police d'agir ou de mettre sur pied des opérations qui ne sont pas prévues ni régies par des textes précis<sup>53</sup>. Le problème se pose ensuite évidemment de la contestation de la légalité de ces actions ou de ces opérations, et surtout de la continuité de leur utilisation une fois que la menace n'est plus concrètement et immédiatement perceptible. Ces pouvoirs sont en effet appréciés très largement par la jurisprudence, avec cependant la nécessité pour l'autorité policière de faire état d'une imminence réelle de l'atteinte à la paix publique<sup>54</sup>.

À ce sujet, on peut donner à nouveau l'exemple de la mise en place de *road-blocks*, cette fois-ci quasi-permanents, composés de policiers armés, à l'entrée et à la sortie de la *City*, mais aussi dans les villes de Londres et de Manchester après les énormes explosions surprises causées par les bombes de l'Armée Républicaine Irlandaise ces trois dernières années<sup>55</sup>. La décision de ces trois forces de police

<sup>52</sup> Voir sur ce sujet *infra* section I (Les décideurs de la « normalité ») notre analyse des fondements de l'autorité policière en matière de maintien de l'ordre public.

<sup>53</sup> Dans ce domaine, les décisions judiciaires fondamentales sont *Duncan v. Jones*, 1936, *The Law Reports*, King's Bench, 1936, volume 1, p. 218, *Piddington v. Bates*, 1961, *Weekly Law Reports*, Queen's Bench, volume 1, p. 162, et *Moss v. McLachlan*, *Justice of the Peace*, vol. 149, p. 167.

<sup>54</sup> Sur ce point, voir *Moss v. McLachlan* (1985), in Bailey, Harris & Jones, *Civil Liberties. Cases and Materials*, *op. cit.*, p. 228.

<sup>55</sup> On peut citer :

- l'attentat à la bombe contre la conférence à Londres du Royal Institute for the Study of Conflict, fin septembre 1990 (voir à ce sujet les articles de *Police Review*, 5 octobre 1990, p. 1946.), dû notamment à la présence du Secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, M. William Waldegrave ;
- l'attentat à la bombe contre la résidence du Premier Ministre le 7 février 1991 (voir Gary Mason, « When the best can never be good enough », et « When the IRA struck at Downing Street », in *Police Review*, 15 février 1991, pp. 320-321.);

(*City of London Police, Metropolitan Police, et Greater Manchester Police*) de mettre en place à l'intérieur des villes des barrages de contrôle tenus par des policiers armés, « afin de combattre la campagne menée par l'Armée Républicaine Irlandaise »<sup>56</sup>, bien qu'ayant visiblement reçu l'aval de l'opinion publique, notamment par l'intermédiaire des media, pose la question de la légalité des *random checks*, c'est-à-dire des contrôles au hasard, sans que le policier qui y procède soit spécifiquement persuadé que la personne contrôlée soit une personne ou recherchée ou suspecte. Le professeur Zander, membre éminent de la doctrine juridique sur les questions de police et de maintien de l'ordre, et membre de la Commission Royale sur la Procédure Criminelle travaillant à la réforme de celle-ci jusqu'en octobre 1993, déclarait à *Police Review* en décembre 1992 : « la commission sur la procédure avait envisagé deux situations dans lesquelles il serait possible qu'un *Assistant Chief Constable* autorise la mise en place de barrages routiers : la première, dans le cas où une personne ayant commis une grave infraction serait recherchée dans le quartier. La seconde situation serait celle dans laquelle on penserait qu'il y aurait des raisons suffisantes de penser qu'une infraction grave serait commise dans une zone donnée et pendant une période donnée. Mais le pouvoir d'établir des barrages routiers ne devrait pas donner à la police celui de fouiller les véhicules »<sup>57</sup>. Le professeur Zander notait ensuite que le Ministère de l'Intérieur avait abaissé le critère du grade d'*Assistant Chief Constable* à *Superintendent*<sup>58</sup>, ou à tout policier en cas d'urgence<sup>59</sup>, et remplacé

- 
- la campagne menée en février 1991 dans les transports londoniens (notamment gares de Paddington et de Victoria) (voir *Police Review*, 22 février 1991, pp. 360 et 362) ;
  - la très importante explosion dans la *City of London* le 10 avril 1992 (voir Dean Nelson, « London counts the cost of IRA bombs », in *The Independent*, 13 avril 1992, p. 3, et Terry Kirby, « Churchill-Coleman caught in the cross-fire of criticism », *ibidem*) qui entraîna, après de très importantes critiques formulées à l'égard de la Branche Anti-terroriste de la *Metropolitan Police* (C13), le transfert de la responsabilité pour le renseignement anti-terroriste de la *Special Branch* de la Police au MI5 (Voir *Police Review*, 24 avril 1992, p. 758, 15 mai 1992, p. 884, 5 juin 1992, p. 1028. Voir aussi « Behind the bomb scenes », *The Guardian*, 27 avril 1993, p. 3, et l'article de Michael Evans, « MI5 banks on Cold War skills », *The Times*, 27 avril 1993, p. 2. On peut voir également sur ce sujet infra : dans ce chapitre, « les atteintes au principe de l'autorité policière locale », et dans le chapitre suivant, voir « les autorités militaires » en matière de formulation des politiques de maintien de l'ordre public. Voir aussi notre article « Armée et maintien de l'ordre au Royaume-Uni, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11 (novembre 1992-janvier 1993), pp. 146 et 155.) ;
  - cette réorganisation des responsabilités n'empêcha d'ailleurs pas la poursuite d'une campagne intense au début d'octobre 1992 dans la capitale (Voir Stewart Tendler, « Scotland Yard fears return to nightly bomb attacks by IRA », *The Times*, 12 octobre 1992, p. 6.), ni l'énorme explosion dans la City à Bishopgate le 24 avril 1993 (Voir Gary Mason, « City Blitz », *Police Review*, 30 avril 1993, pp. 17-19, Christopher Elliott & Richard Ford, « Police issued bomb alert night before Bishopgate », George Sivell, « Walled City mooted to thwart the terrorists », et par les correspondants étrangers « IRA has discovered the Achilles heel of British economy », in *The Times*, 27 avril 1993, pp. 16, 1, et 2.).

<sup>56</sup> Brian Hilliard, « Road blocks hailed... But are they legal ? », in *Police Review*, 11 décembre 1992, p. 2278.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Le dispositif de maintien de l'ordre que nous avons visité en octobre 1992 (conférence du parti Conservateur à Brighton), était clairement mis sur pied et organisé par un *Superintendent*, chargé pour l'occasion des opérations de maintien de l'ordre public (ce qui incluait la lutte anti-terroriste), et ce dispositif comprenait plusieurs « road-blocks », à l'entrée et à la sortie du centre-ville et aux abords immédiats du siège de la conférence.

<sup>59</sup> C'est nous qui soulignons.

« infraction grave » par « délit aggravé »<sup>60</sup>. Puis il donna la liste des quatre circonstances dans lesquelles un barrage routier peut être mis sur pied d'après la Loi sur la procédure pénale (*Police and Criminal Evidence Act (PACE)*), de 1984<sup>61</sup>. Dans son article, l'auteur précité, Brian Hilliard, cite un certain nombre d'officiers supérieurs de police qui estiment quant à eux que les pouvoirs que leur donne l'article 4 ne sont pas limités à la recherche d'une personne spécifique. D'après l'un d'entre eux, « il est clair qu'il existe un certain nombre d'unités de l'IRA en service actif opérant dans ce secteur de l'Est de Londres. Il est également très clair que vu la quantité d'explosifs que nous avons trouvés jusqu'à présent, ils préparent une explosion majeure. Nous sommes à la recherche de ces unités qui ont déjà déplacé des explosifs à l'intérieur du secteur Est, mais nous recherchons aussi les autres terroristes qui prépareront des opérations du même genre »<sup>62</sup>.

Ce cas constitue un exemple parmi d'autres de l'absence de décideur opérationnel politique et donc du règlement final des problèmes d'interprétation du droit, notamment en ce qui concerne le contenu et l'étendue de l'autorité opérationnelle, devant les tribunaux, ultimes interprètes des textes parlementaires. On retrouve ce problème fondamental en matière de délimitation des zones respectives de décision (et tout particulièrement dans le domaine de la mise en place des dispositifs) entre les autorités policières et les autorités militaires dans le cas d'une situation d'extrême gravité ayant entraîné l'intervention des forces armées<sup>63</sup>.

### **Sous-section III : Le commandement et le contrôle du dispositif sur le terrain.**

C'est la troisième manifestation fondamentale de l'exercice de l'autorité opérationnelle ; c'est aussi la plus visible.

Ici encore, on se trouve en face d'une réalité très diverse et rebelle à la synthèse. On ne peut pas véritablement décrire de façon synthétique tous les types de décisions prises en vertu du commandement et du contrôle des forces

---

<sup>60</sup> Nous traduisons ainsi *serious arrestable offence*.

<sup>61</sup> « (...) 1. When there are reasonable grounds for believing that someone who has committed a serious arrestable offence is in or is about to be in the area.

2. When police are looking for a witness to a serious arrestable offence.

3. When they are looking for a person who intends to commit a serious arrestable offence and there are reasonable grounds for suspecting that the person is, or is about to be, in the locality.

4. When there are reasonable grounds for believing that an escaped prisoner is in the area ».

Cité par Brian Hilliard, in *Police Review*, 11 décembre 1992, *op. cit.*, p. 2279.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> Voir *infra*, Section II, sous-section II (Les autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire).

sur le terrain, qui incluent des décisions aussi différentes que celle de « tenir le terrain » face à une foule hostile ou même violente (on peut citer les émeutes de Broadwater Farm à Londres en 1985, lors desquelles la plupart des policiers sont restés pendant des heures massés à certains points stratégiques du quartier sans réellement bouger face à une foule très mobile qui lançait des projectiles et des cocktails-molotov), à celle de « monter une embuscade » en terrain non urbanisé en Irlande du Nord, en passant par la décision de déploiement des unités anti-émeutes face à une détérioration du rapport entre les « fauteurs de trouble » et les policiers sur le terrain. Rappelons que la doctrine actuelle d'emploi de la force en Grande-Bretagne est de ne jamais déployer des unités anti-émeutes de manière préventive mais uniquement en cas de forte aggravation du désordre et de la violence.

Le commandement opérationnel comprend donc la gestion du dispositif mis en place, à savoir le déploiement des unités, la direction et la coordination de leurs mouvements et de leurs actions, sur le terrain, mais aussi la responsabilité du bon fonctionnement et de la bonne marche de ce dispositif, à savoir la gestion correcte des ressources (ou encore l'intendance), et les communications. À cet égard, les événements des dernières années ont révélé des faiblesses importantes, dont la prise de conscience a entraîné des évolutions, comme le souligne PAJ Waddington<sup>64</sup>.

- Le premier problème est que l'on s'est aperçu qu'« au cours de certaines émeutes, des policiers sont restés en service, engagés dans des opérations, pendant de longues heures sans pouvoir se reposer ni se restaurer, alors que dans le même temps un grand nombre d'autres policiers restaient mobilisés sans être déployés »<sup>65</sup>. On en est ainsi arrivé à des situations paradoxales dans lesquelles « d'un côté des policiers épuisés faisaient un effort physiquement très important, en étant continuellement exposés à la situation très dangereuse que constitue le maintien de l'ordre public, alors que d'un autre côté d'autres policiers se sentaient frustrés de ne pouvoir jouer aucun rôle constructif »<sup>66</sup>.
- Le second problème a été particulièrement bien illustré lors des émeutes de Broadwater Farm, quand « les DSUs<sup>67</sup> (...), répondant aux appels à l'aide, se dirigèrent vers le lieu des émeutes toutes en même temps par la même route, Mont Pleasant Road. Le résultat fut tout d'abord une congestion de la circulation automobile causée par les véhicules de transport des personnels abandonnés sur place, et ensuite une concentration de policiers sur les lieux des désordres proches de Mont

---

<sup>64</sup> PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, op. cit., pp. 326-330.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 326.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> Les *Divisional Support Units*, ancien nom des actuelles *Territorial Support Units* (TSGs), c'est-à-dire les unités anti-émeutes de la *Metropolitan Police*.

Pleasant Road, avec par contre une insuffisance d'effectifs à Gloucester Road, où le policier Keith Blakelock fut finalement tué »<sup>68</sup>.

La question du commandement en maintien de l'ordre est ainsi depuis un certain temps un sujet d'attention particulière, à la suite de ces expériences assez négatives depuis le début des années 1980, qui ont précisément mis en lumière des problèmes dans la chaîne de commandement et la coordination.

À cet égard, deux développements se sont révélés particulièrement significatifs en ce qui concerne les caractéristiques du commandement dans des opérations de maintien de l'ordre public : ils concernent en premier lieu le modèle de déploiement des policiers, qui se fait maintenant en cas de désordre sérieux sous forme d'unités et non plus d'individus (*Squads, not individuals*) ; ils concernent en second lieu la conception de la chaîne de commandement.

- « **Squads, not individuals** »<sup>69</sup>.

Le rapport de la *Royal Commission* de 1908 sur les fonctions et les pratiques de la Police Metropolitaine<sup>70</sup> proposait en son temps une comparaison intéressante entre le statut indépendant du policier et la totale sujétion à l'autorité du soldat : « La Police, dans sa structure organisationnelle, est très différente de l'Armée, qui agit au travers d'ensembles d'unités (*groups of units*) (...) et la responsabilité du soldat de base est réduite à un tel point qu'il ne constitue pas beaucoup plus qu'une "machine" automatique »<sup>71</sup>.

Aujourd'hui, comme le fait remarquer PAJ Waddington, « quand les policiers sont déployés en maintien de l'ordre public, ils ne constituent plus un assemblage d'individus mais des unités sous commandement hiérarchique, de la même façon que des formations militaires. (...) Il est (ainsi) parfaitement exact de dire que les développements dans les tactiques de maintien de l'ordre s'appuient de plus en plus sur une conception de l'action de la police en tant qu'unité coordonnée plutôt que comme un groupe d'individus disparates. (...) Non seulement cela permet à la Police d'agir plus efficacement dans le maintien ou le rétablissement de l'ordre, mais cela signifie aussi qu'un meilleur contrôle, une meilleure supervision, et en conséquence une plus grande discipline, peuvent être obtenus »<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> PAJ Waddington, *op. cit.*, p. 326.

<sup>69</sup> Nous empruntons cette expression à PAJ Waddington (voir *op. cit.*, p. 136).

<sup>70</sup> *Report of the Royal Commission upon the duties of the Metropolitan Police and minutes of evidence*, Cmnd 4156, HMSO, London, 1908.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> PAJ Waddington, *op. cit.*, p. 136.

Jusqu'à il y a encore quelques années, les désordres publics étaient policés par des policiers dits « ordinaires » (c'est-à-dire non spécialisés), en uniforme, sans équipement particulier ni organisation particulière. Il est devenu de plus en plus fréquent pour les autorités opérationnelles (c'est aujourd'hui quasiment la norme) de déployer les policiers en équipes, les *Police Support Units* (PSUs). On peut donc estimer aujourd'hui que l'unité organisationnelle de base en maintien de l'ordre public est la *Police Support Unit* (PSU)<sup>73</sup> : celle-ci comprend deux sections (*serials*) de *constables*, lesquelles sont chacune supervisées par un sergent, l'unité étant placée sous le commandement d'un inspecteur. En situation de maintien de l'ordre, la PSU constitue une unité, une équipe, et se trouve déployée comme telle. Il en découle que « les officiers chargés de la supervision peuvent dans cette configuration exercer un contrôle direct qui leur serait par contre absolument impossible dans le cadre de l'organisation "traditionnelle" du maintien de l'ordre. C'est l'Inspecteur de la PSU qui commande ses policiers, en leur indiquant par exemple comment avancer. Il peut leur ordonner d'avancer "bouclier au poing"<sup>74</sup>, ou "en file indienne", ou il peut choisir de leur demander d'établir une haie de boucliers. C'est lui qui décide dans quelle direction avancer et comment tourner le coin d'une rue. S'il est nécessaire de s'introduire dans un immeuble, il décide comment cela doit être fait et dans quel ordre ses hommes doivent le faire (...) »<sup>75</sup>.

L'idée s'est ainsi peu à peu imposée, au cours de ces dernières années, qu'« une chaîne claire de commandement, au travers des inspecteurs et des sergents, permet également d'établir des chaînes claires de contrôle et de responsabilité. Cela signifie en particulier que les officiers supérieurs peuvent facilement déployer et garder la trace d'un grand nombre de policiers. L'établissement de plans et de tactiques reposent non pas sur l'idée que chaque individu doit être informé de ce qu'il doit faire, mais sur le *briefing* approfondi d'un nombre limité d'officiers responsables de leur PSU »<sup>76</sup>.

#### - La question de la chaîne de commandement

À partir du moment où l'on commençait à pouvoir gérer le dispositif de maintien de l'ordre sous forme d'unités relativement disciplinées, se posait le problème du commandement au niveau le plus haut, c'est-à-dire précisément celui des autorités opérationnelles responsables. Comme nous l'avons déjà mentionné, des problèmes considérables se sont posés à ce

---

<sup>73</sup> Sur le système des PSUs et TSGs. et le système de l'*Immediate Response* et de la *Mobilization* de la *Metropolitan Police*, voir PAJ Waddington, *op. cit.*, pp. 307- 312.

<sup>74</sup> Nous traduisons ainsi l'expression *at the carry*.

<sup>75</sup> PAJ Waddington, *op. cit.*, p. 140.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 141.

sujet sur les lieux mêmes des désordres ou derrière la scène des désordres. Des rapports internes et les différents *debriefings* ont régulièrement exposé « des faiblesses sur le plan de l'efficacité du déploiement des personnels, mais aussi de l'organisation du remplacement et du repos des policiers, ainsi que des problèmes de liaison entre les différents services de police et avec des organisations externes comme par exemple les Transports Londoniens (*London Transport*) »<sup>77</sup>.

La *Public Order Review*, c'est-à-dire à la fois le bilan et la réforme générale du traitement du maintien de l'ordre, par la *Metropolitan Police*, en 1986, s'est préoccupée du problème du commandement en maintien de l'ordre et a proposé une distinction entre :

- les ***Slow-Time Decisions***, c'est-à-dire les décisions concernant la stratégie générale à employer, par exemple dans le cas du *policing* de la conférence du Parti Conservateur à Brighton en 1992, une stratégie de « haute visibilité » (*high profile policing*) et de prévention du désordre ; mais aussi les décisions concernant la mobilisation et le déploiement des forces (quand, comment, où ?), ainsi que leur *turnover* ; enfin les décisions concernant les opérations de renseignement et la logistique (transport, logement, ravitaillement, et repos des policiers)<sup>78</sup>.
- les ***Quick-Time Decisions***, à savoir les décisions tactiques consistant en gros à déterminer « ce que telles ou telles unités doivent faire »<sup>79</sup> (sur le terrain).

Cette distinction entre les types de décisions opérationnelles a elle-même été prise en compte dans la mise sur pied d'une structure de commandement à trois niveaux qui a été adoptée sur le plan national (c'est-à-dire sur le territoire de l'Angleterre et du Pays de Galles). Les trois niveaux de commandement sont respectivement l'Or, l'Argent et le Bronze (*Gold Commander, Silver Commander et Bronze Commander*).

---

<sup>77</sup> *Ibidem*. Les occasions les plus manifestes ont été les émeutes de Broadwater Farm Estate (1985), la grève des mineurs (1984-5), et les émeutes de la *Poll Tax* (1990). Ces éléments sont nettement apparus lors de nos interviews à la *Metropolitan Police* et à la Police du Sussex.

<sup>78</sup> Le *Superintendent* chargé des opérations à Brighton (Sussex) que nous avons interviewé, a particulièrement insisté sur le caractère vital de la conception très minutieuse de l'organisation logistique. On peut voir dans cette préoccupation croissante des décideurs policiers opérationnels l'un des éléments que certains appellent « paramilitarisation » de la police, on pourrait dire aussi *professionnalisation*, sur un modèle, il est vrai, militaire, la logistique étant une des composantes primordiales de toute opération militaire. Sur ce sujet, on consultera l'ouvrage de C. Thorpe's, *Pure Logistics. The Science of war preparations*, National Defence University Press, Washington DC, 2<sup>e</sup> édition 1986 (avec une introduction de Stanley Folk), la première édition datant de 1917. Cet ouvrage est considéré comme le Clausewitz de la logistique.

<sup>79</sup> PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.* p. 326.

D'après ce schéma<sup>80</sup>, le *Gold commander* est chargé des *Slow-Time Decisions* et se trouve en principe en dehors de la zone des désordres, en tous cas du « terrain », dans la « salle de contrôle » (*Gold Control Room*), telle que l'on peut en trouver par exemple dans chacune des 8 zones opérationnelles qui composent le territoire de la *Metropolitan Police*. Le centre de Londres est quant à lui équipé d'une façon un peu particulière : en effet, la zone n° 8 ou « zone centrale », à l'intérieur de laquelle se situent la plupart des opérations de maintien de l'ordre londoniennes, couvre le centre de Londres proprement dit (excepté la *City of London*) ; le Département responsable des opérations de maintien de l'ordre (la *TO20 Branch* ou *Public Order Branch*) de la *Metropolitan Police* dispose dans les locaux de *Scotland Yard* de la *Central Control Room*, salle de contrôle mise en service en 1987 couvrant tout le territoire de la Métropole londonienne, dans laquelle trône un énorme ordinateur, capable d'enregistrer, de traiter (comparer, combiner, etc.), et d'analyser tous les « incidents » survenant lors des opérations ainsi que toutes les données du dispositif (notamment le nombre et la disponibilité des PSUs), et ainsi de procurer une aide fondamentale à la décision, car ces données peuvent être ainsi transmises presque instantanément à l'officier supérieur chargé de l'opération, le *Gold Commander*, qui est quelquefois (très rarement) le *Commissioner* lui-même. La *Gold Control Room* n'est cependant en principe activée que lors des opérations de maintien de l'ordre dans la zone 8 (correspondant au centre de Londres), chacune des zones possédant depuis quelques années sa propre salle de contrôle.

Lors de sa construction en effet, la *Metropolitan Police* subissait une réorganisation complète de sa structure de décision et de commandement, et fut redécoupée en 8 « zones » (*areas*) semi-autonomes chacune sous la direction d'un *Assistant Chief Constable*<sup>81</sup>, et disposant chacune d'au moins une « salle de maintien de l'ordre », beaucoup moins sophistiquée cependant que la salle de *New Scotland Yard*. Cette multiplication des centres de contrôle ne semble évidemment pas *a priori* un facteur favorisant de la rationalisation de la chaîne de commandement. D'après PAJ Waddington, « non seulement la décision d'équiper chaque zone avec sa propre salle de contrôle autonome a constitué un gaspillage de ces ressources centrales de grande valeur, mais elle était également parfaitement inutile : une régression inutile à une technologie primitive »<sup>82</sup>.

De façon générale, dans la *Gold Control Room* est effectuée une surveillance permanente de la disponibilité et des mouvements des *Police Support Units* (PSUs), et des *Territorial Support Groups* ou TSGs (pour la *Metropolitan Police*) ; le contact est maintenu avec les autres services publics et de police concernés par

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp. 327-328.

<sup>81</sup> Voir notre annexe sur l'organisation de la police.

<sup>82</sup> *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, pp. 148-149. Il est en effet possible d'activer cette salle en cas de désordre grave dans toute zone de la capitale.

ce type d'opérations - par exemple, on trouvera en général présent dans la gold control room un ou des représentant(s) de la division policière chargée de la circulation, des représentants de la Police britannique des Transports (*British Transport Police*<sup>83</sup>), des Pompiers de Londres, et du service des ambulances.

La salle de contrôle peut selon les circonstances être également une salle *ad hoc*, surtout dans les polices locales, qui ne disposent pas des moyens de la *Metropolitan Police*. Ainsi à Brighton, lors d'une opération que nous avons déjà mentionnée (conférence du Parti Conservateur), en Octobre 1992, la salle de contrôle faisait-elle partie du dispositif général entièrement construit pour la circonstance dans un bâtiment adjacent à l'hôtel accueillant les participants à la Conférence. Cette salle de contrôle était séparée en deux : une salle « maintien de l'ordre public » (où se tenaient l'officier supérieur chargé des opérations ; dans cette salle se faisait essentiellement la gestion du dispositif et le commandement général des unités (PSUs) sur le terrain), et une autre salle nommée « opérations spéciales » (*special operations*) dans laquelle se recevait et se traitait le renseignement, particulièrement mis à l'honneur étant donnée la spécificité de la menace terroriste lors de cette opération ; on y enregistrerait aussi les mouvements des quelques unités spéciales anti-terroristes, disséminées dans un assez large secteur autour de la zone des opérations proprement dite (l'hôtel et son immédiate proximité, délimitée par un cordon policier et des barrages), et de la ville de Brighton.

L'existence de ce type de structure n'a cependant pas empêché les confusions du commandement en diverses occasions, notamment à Wapping, en 1986<sup>84</sup>.

Nous avons pu voir le principe de cette structure de commandement appliqué en pratique dans le *policing* de la conférence du Parti Conservateur à Brighton en octobre 1992 : le *Superintendent* chargé des opérations de maintien de l'ordre était une sorte de *Gold commander*. Celui-ci était effectivement isolé du lieu des opérations ; il n'a cependant pas hésité à se propulser sur le terrain et surveiller lui-même<sup>85</sup> l'opération de contrôle de l'une des manifestations organisées pour protester contre la politique du Parti Conservateur le jour du discours à la conférence du Premier Ministre John Major.

---

<sup>83</sup> Voir, sur cette force particulière, notre annexe.

<sup>84</sup> Voir sur ce sujet *Police Review*, 23 février 1990, pp. 380-381. Voir aussi l'analyse de PAJ Waddington, in *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, pp. 141-150.

<sup>85</sup> Il nous est cependant difficile d'affirmer que ce déplacement très prolongé sur le terrain était indépendant du désir de nous expliquer concrètement lui-même les ressorts de son dispositif.

#### **Sous-section IV : L'« endossement de la responsabilité » pour la qualification, la mise en oeuvre, le contrôle et le commandement du dispositif de maintien de l'ordre public.**

C'est la quatrième manifestation de l'exercice de l'autorité opérationnelle dans le domaine du maintien de l'ordre public.

À cet égard, les règles juridiques ne sont pas d'un très grand secours : étant donné l'indépendance théoriquement absolue des Chefs des Polices sur tout ce qui concerne les opérations, il pourrait sembler logique de voir les *Chief Constables* se comporter comme des autorités politiques et endosser cette responsabilité. Or, il n'y a pas eu, à notre connaissance, par exemple de démission de *Chief Constables* à la suite d'opérations de maintien de l'ordre « ratées ». On a par contre vu à plusieurs reprises des *Chief Constables* défendre leurs décisions soit devant des commissions (par exemple les autorités de police locales), soit devant leurs pairs, soit devant l'opinion publique, par l'intermédiaire des media par exemple.

Cependant, si l'on peut admettre l'existence d'une conscience par les Chefs des Polices de leur responsabilité politique dans le domaine des opérations de maintien de l'ordre public, il est néanmoins vrai qu'il n'existe aucune procédure légale et officielle permettant de mettre en jeu cette responsabilité. L'instance de contrôle des décisions prises dans le domaine opérationnel reste donc le Juge ; ceci distingue grandement le domaine des décisions opérationnelles du domaine de la politique de maintien de l'ordre, dans lequel on peut constater une extension de plus en plus grande de la sphère des autres acteurs que les *Chief Constables*.

Nous verrons au travers de certaines études de cas les problèmes posés par cette absence de claire identification du concept de responsabilité opérationnelle, et comment la pratique a suppléé à ce vide juridique.

La prise en compte de ces différents éléments met en valeur l'aspect complexe de l'opération de maintien de l'ordre. On réalise bien en effet que celle-ci ne consiste pas seulement en son aspect le plus apparent et le plus évident, à savoir le moment d'interaction entre les émeutiers (ou les fauteurs de trouble) et les forces de l'ordre.

À partir de ce premier constat fondamental, on perçoit mieux les deux grands registres de référence du concept de responsabilité en matière opérationnelle : le registre en quelque sorte technique et organisationnel, qui permet de repérer l'attribution organique des décisions, et le registre politique, qui nous renvoie à la question essentielle des sources et de l'équilibre du pouvoir dans le système politique britannique.

C'est en gardant à l'esprit ces distinctions que l'on peut aborder la question de l'identification des autorités responsables de ces opérations.

Ces éléments de réflexion sur la notion d'autorité et de décision opérationnelles nous amènent finalement à souligner l'une des principales caractéristiques des opérations de maintien de l'ordre public : ce sont en effet des processus qui ne sont pas entièrement maîtrisables, car résultant d'interactions extrêmement variées.

En ce qui concerne l'identification des autorités responsables, on peut remarquer que tout homme de terrain est potentiellement un décideur. On doit souligner à nouveau ici l'importance de la place de ce que les anglo-saxons appellent la *discretion*, c'est-à-dire le pouvoir discrétionnaire des hommes de terrain. Ce facteur est un élément fondamental de toute analyse de décision opérationnelle. Il est particulièrement important en Grande-Bretagne, étant donné la particularité du statut du policier qui lui donne une autonomie et des pouvoirs considérables qui ne sont pas entièrement maîtrisables étant donné le poids beaucoup moins grand de la hiérarchie policière au moment de l'action, même si les développements de ces dernières années ont été dans le sens d'une centralisation du commandement et de la formation d'unités d'intervention, par opposition à l'utilisation traditionnelle de masses de policiers plus ou moins autonomes. Le principe de la responsabilité pénale individuelle de chaque policier pour son comportement sur le terrain demeure en effet, et l'idée d'un endossement de la responsabilité politique générale d'une opération de maintien de l'ordre public par le Gouvernement est encore inimaginable, même dans le cas de la *Metropolitan Police*.

En ce sens, l'affirmation selon laquelle « le contrôle de l'emploi des forces de l'ordre et de l'armée (est une) (...) coercition d'État (...) exercée dans des conditions juridiques strictement définies, au bénéfice d'agents situés dans une hiérarchie rigoureuse dont le sommet de la pyramide est le chef de l'Exécutif »<sup>86</sup> est une analyse que l'on peut qualifier d'ethnocentrée, car elle semble ériger en règle générale ce qui constitue seulement l'une des caractéristiques du « modèle français » de maintien de l'ordre.

---

<sup>86</sup> Philippe Braud, *Sociologie politique*, op. cit. p. 47



**Section I :**

**Les décideurs de la « normalité » :  
le principe de l'autorité opérationnelle policière locale.**

## Sous-section I : Les fondements de l'autorité policière.

Les justifications de l'intervention de la Police en matière de maintien de l'ordre public sont liées à trois devoirs fondamentaux des policiers<sup>87</sup> :

- le plus important est celui de prévenir ou réprimer les atteintes à la paix publique (*breaches of the peace*). En rapport avec ce devoir fondamental, la police peut légalement entreprendre toute action « raisonnable » qu'elle considère comme nécessaire pour prévenir cette atteinte à la paix publique, dans la mesure où celle-ci est proche à la fois en temps et en distance<sup>88</sup>.
- le deuxième devoir est celui d'assurer la liberté de circulation sur la voie publique, considérée comme un droit constitutionnel fondamental de tout citoyen britannique.
- le troisième devoir est celui d'assurer l'application des lois.

On peut dégager à partir de là une sorte de **modèle britannique d'Autorité opérationnelle** en situation de maintien de l'ordre normal. Ses deux composantes fondamentales sont :

- **le cadre local de définition**, d'une part : l'appréciation de l'atteinte à la paix publique et l'action mise en œuvre en conséquence (mise en place, gestion et commandement du dispositif de maintien de l'ordre public), ainsi que la prise de responsabilité de l'action des forces de l'ordre, sont théoriquement circonscrites au territoire de la Police dite locale sur laquelle se déroulent les désordres et les opérations de maintien de l'ordre public, c'est-à-dire l'une des 52 forces de police actuellement existantes dans le Royaume-Uni. En ce sens, les problèmes posés par la coopération des forces de police en cas d'opérations dépassant le cadre d'une seule force ne sont pas des mythes : la grève des mineurs en a été la plus éclatante illustration, comme nous le verrons un peu plus loin dans l'étude des atteintes au principe de l'autorité policière locale. À cet égard, le principe vaut pour la *Royal Ulster Constabulary*, qui peut être à certains égards considérée comme une force locale, le Chef de la Police disposant depuis le début des années 1980 d'une autonomie

---

<sup>87</sup> Voir, pour une analyse juridique détaillée en la matière, St John Robilliard & Jenny McEwan, *Police Powers and the Individual*, Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1986 ; ATH. Smith, *Offences against Public Order*, Sweet & Maxwell & Police Review Publishing Company, London, 1987 ; Stanley de Smith & Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 6e ed. 1989 ; Michael Supperstone, *Brownlie's Law of Public Order and National Security*, Butterworths, London, 1989, Michael Zander, *The Police and Criminal Evidence Act 1984*, Sweet & Maxwell & Police Review Publishing Company, London, 1985.

<sup>88</sup> Voir notamment la décision judiciaire *Moss v. McLachlan*, déjà citée.

opérationnelle importante, le principe de la *police primacy* ayant été rétabli en 1976.

- le **critère professionnel** d'autre part, qui constitue une interprétation moderne du devoir spécial du policier en matière de maintien de l'ordre public.

## **§ 1 : Les caractéristiques du modèle opérationnel britannique d'autorité.**

Le modèle opérationnel britannique d'autorité contemporain peut-être saisi notamment par opposition au modèle français. En effet, pour essayer de rendre compte d'une façon relativement claire d'une réalité compliquée, le mieux est peut-être de commencer par prendre l'exemple opposé, à savoir celui de la France. Le traitement comparatif a en effet ceci d'intéressant qu'il permet de servir de révélateur à un certain nombre de paramètres et de critères qui ne sont pas visibles dans un simple exposé des caractéristiques générales d'un objet d'étude. L'analyse que fait le sociologue Dominique Montjardet du maintien de l'ordre français<sup>89</sup> permet de considérer immédiatement l'un des éléments les plus marqués de la prise de décision française dans ce domaine. Dominique Montjardet explique ainsi que « réduit à son principe, le maintien de l'ordre obéit à une logique très simple : informé d'un projet de manifestation, le gouvernement, en charge de l'ordre public, prend la décision d'autoriser, de tolérer, ou d'interdire cette manifestation ; le préfet est chargé de faire appliquer cette décision et dispose pour ce faire de la force publique, c'est-à-dire des effectifs de la police nationale qui sont en permanence à sa disposition dans le cadre départemental, augmentés le cas échéant d'unités qui lui sont temporairement affectées par voie de réquisition ad hoc : CRS et Gendarmerie mobile »<sup>90</sup>.

L'idée essentielle qui est développée ici est celle de la place fondamentale des autorités gouvernementales et de leurs représentants, qui sont les autorités de l'État, ce que l'on appelle en France les « pouvoirs publics ». Le caractère du système français est dans cette matière très nettement affirmé : la « **décision initiale** », c'est-à-dire celle qui correspond à la réaction devant le phénomène de la manifestation ou du désordre public en général, (ou sa possibilité d'émergence) la décision qui déclenche en fait le recours à la force, est du ressort des autorités étatiques. C'est ce que l'on appelle le caractère centralisé de la prise de décision.

---

<sup>89</sup> Dominique Montjardet, *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre*, rapport présenté au Congrès national de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 Octobre 1988, p. 2.

<sup>90</sup> *Ibidem*. Concernant l'appel aux CRS, l'emploi du terme réquisition nous paraît sujet à caution. Voir pour une actualisation l'*Instruction commune d'emploi des forces mobiles de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale*, 18 juin 1992, n° DEF/GEND/OE/DO n° 16072, et PN/CAB/ n° 92-5868, et la Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 6 juillet 1992, réf. NOR/INT/C/92-00178/C.

Le caractère centralisé n'exclut pas la délégation. Celle-ci est même la règle. Jacques Aubert et Raphaël Petit notent ainsi que « si le Ministre de l'Intérieur, assisté du Directeur général de la Police nationale, a la pleine responsabilité du maintien de l'ordre et de la sécurité sur l'ensemble du territoire, et peut décider de toutes les mesures nécessaires à cet effet, il ne dirige pas personnellement les opérations d'ordre public. Dans chaque département, c'est en effet le préfet, seul, qui en est chargé »<sup>91</sup>. Dominique Montjardet souligne ainsi par ailleurs que « la décision initiale est éminemment politique. Si les textes énoncent que "le maintien de l'ordre relève exclusivement du Ministre de l'Intérieur" (décret du 24/08/1960, article D1), en pratique, le niveau réel de décision dépend de l'appréciation par le pouvoir de l'enjeu politique qu'elle comporte ; c'est ainsi qu'elle pourra être laissée à l'appréciation du préfet ou au contraire mettre en jeu les plus hautes autorités de l'État »<sup>92</sup>.

Il serait bien sûr illusoire de croire cependant à une magnifique instrumentalité de l'« outil » que constitueraient ainsi les forces de l'ordre en France<sup>93</sup>. L'importance dans le processus de prise de décision des officiers chargés des forces de l'ordre sur le terrain apparaît particulièrement bien à propos du problème d'emploi de la force. D'après le décret pré-cité (article D4), l'usage de la force peut être autorisé par différentes autorités, « le préfet, le sous-préfet, le maire ou un de ses adjoints, un commissaire de police ou un officier de police délégué par lui », qui doivent, aux termes de l'alinéa 1 de cet article, « être présent(s) sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force, après sommations ». Ainsi, comme l'écrit dans sa thèse Marcel Le Clère<sup>94</sup>, « il apparaît donc clairement qu'en la matière le législateur a voulu laisser toute liberté d'action aux responsables de l'ordre en leur reconnaissant le plus large pouvoir d'appréciation. Dans cette perspective, le commissaire de police chef d'un service de Sécurité Publique, qui constitue l'échelon le plus avancé et le plus immédiatement engagé puisqu'il se trouve au contact direct de la rue, dispose d'une plénitude d'attribution pour faire respecter l'ordre matériel. C'est à lui qu'il appartient de discerner si le rassemblement en cause est inoffensif ou si, au contraire, il peut être générateur de désordres. Du même coup, c'est à lui que revient l'initiative de décider s'il est ou non opportun de le disperser. Il s'agit là d'une tâche délicate qui nécessite un sang-froid, une sûreté de jugement et une

---

<sup>91</sup> Jacques Aubert & Raphaël Petit, *La Police en France, service public*, Berger-Levrault, Paris, 1981, p. 111.

<sup>92</sup> *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre, op. cit.*, p. 2.

<sup>93</sup> Pour une étude détaillée et publiée du processus de prise de décision dans le maintien de l'ordre public parisien, voir le *Rapport au nom de la commission d'enquête relative aux événements de Novembre et de Décembre 1986*, Paris, Assemblée Nationale, Seconde session 1986-7, rapport n° 850, 17 Juin 1987. Voir aussi Dominique Montjardet, *op. cit.* Voir aussi Jean-Claude Monet, *Maintien de l'ordre ou création du désordre ? La marche des sidérurgistes sur Paris du 23 mars 1979*, rapport pour le CESDIP, décembre 1988. Voir également, pour un schéma explicatif global l'article du Commissaire principal Jean-Marc Berlioz, « Les manifestations », dans la *Revue de la Police Nationale*, n° 126 (décembre 1987), pp. 5-15.

<sup>94</sup> Marcel Le Clère, *Le Commissaire de Police, fonctionnaire d'autorité*, thèse citée par J. M. Berlioz, *op. cit.*, p. 9

grande souplesse dans le choix des moyens. Il faut savoir en effet, qu'en la matière l'ordre public pourrait parfois avoir davantage à souffrir de la répression maladroite de désordres limités que d'une inaction des forces de l'ordre, conciliantes, mais toujours prêtes, si besoin était, à intervenir »<sup>95</sup>.

On peut dire ainsi qu'« il n'est pas d'image plus fausse du processus réel de commandement, dans un maintien de l'ordre important, que celle, pourtant répandue, de la commande presse-boutons »<sup>96</sup>. Marcel Le Clère cite à ce propos les témoignages de deux préfets célèbres, Maurice Grimaud, préfet de police en 1968, et Jean Paolini, également préfet de police, en 1986. Selon Maurice Grimaud, « à partir du moment où une opération est déclenchée (...), il n'est pratiquement plus possible d'agir sur les événements. C'est un point que les observateurs ont du mal à admettre, mais il est dans la nature des choses. On prépare une opération avec le plus grand soin, on en choisit les unités et les "patrons", on lui fixe des objectifs et la manière dont, en gros, les choses devront se passer. Là s'arrête notre intervention (...). Alors, tout repose sur les réflexes de ces dizaines et de ces centaines d'hommes (...). De votre poste de commandement, vous ne recevrez désormais que des indications ponctuelles... »<sup>97</sup>.

Les remarques de Jean Paolini sont également très intéressantes. Il s'exprime ici dans le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale à la suite des graves incidents lors des manifestations étudiantes de 1986. Il conclut, après la description du dispositif<sup>98</sup> : « comment la manifestation se déroule ensuite, c'est une autre affaire (...). Les gens qui sont sur le terrain n'ont qu'une vue partielle des événements ; la nécessaire synthèse qui se fait en salle de commandement souffre de ces informations incomplètes et de l'évolution rapide de la situation »<sup>99</sup>.

**En ce sens, le maintien de l'ordre britannique ne diffère pas du maintien de l'ordre français. Certainement d'ailleurs, toute organisation de grande taille, confrontée de plus à l'urgence, doit reposer sur les hommes de terrain et ne peut faire remonter toutes les décisions au sommet. On revient ici au concept de pouvoir d'appréciation discrétionnaire.**

Une notion apparaît cependant clairement dans le schéma de la conception française du maintien de l'ordre public : **la notion de responsabilité politique**. Ainsi, quelle que soit en pratique l'autorité de décision (sur le terrain tel ou tel officier supérieur de police ou de gendarmerie, de façon générale le préfet, mais aussi éventuellement le ministre lui-même), il est clair que le Gouvernement,

---

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Dominique Montjardet, *op. cit.*, p. 7.

<sup>97</sup> Maurice Grimaud, *En Mai, fais ce qu'il te plaît*, Stock, Paris, 1977, p. 155. Cité par Dominique Montjardet, *op. cit.* p. 8.

<sup>98</sup> Dominique Montjardet, *op. cit.* p. 8.

<sup>99</sup> Jean Paolini, in Emmanuel Aubert, *Rapport au nom de la commission d'enquête relative aux événements de Novembre et de Décembre 1986*, *op. cit.*, p. 533. Cité par Dominique Montjardet, *op. cit.* p. 8.

autorité hiérarchique, doit assumer une responsabilité politique globale du maintien de l'ordre public.

Par contraste, si l'on met de côté la question des forces armées (à laquelle nous nous attacherons un peu plus loin) ce que l'on peut considérer comme le modèle britannique d'autorité opérationnelle en matière de maintien de l'ordre public s'oppose en grande partie aux principes que nous venons d'évoquer à propos de la conception française. Cette comparaison peut nous permettre de caractériser ici les grandes lignes du modèle britannique.

On peut en effet relever, dans l'analyse de Dominique Montjardet, quelques phrases-clés :

- « le gouvernement, en charge de l'ordre public ». Cette phrase évoque une définition à la fois nationale et centrale de l'ordre public ;
- « le préfet (...) dispose pour ce faire de la force publique, c'est-à-dire des effectifs de la police nationale qui sont en permanence à sa disposition dans le cadre départemental » ;
- ces effectifs sont « augmentés le cas échéant d'unités qui lui sont temporairement affectées par voie de réquisition *ad hoc*: CRS et Gendarmerie mobile ».

Dans le vocabulaire du maintien de l'ordre **britannique**, on devrait lire :

- à la place de la première expression-clé : « le Chef de la Police locale, en charge de l'ordre public » ;
- à la place de la deuxième expression-clé, que « le chef de la police locale (*Chief Constable*) dispose des effectifs de la police locale (de comté ou urbaine) disponibles » ;
- enfin, à la place de la troisième expression-clé, que « ces effectifs sont augmentés éventuellement d'effectifs prêtés par les autorités des polices voisines sur la base de contrats d'entraide contre dédommagement financier ; ces forces, quoique s'intégrant dans le dispositif global de maintien de l'ordre local, restent sous le commandement de leurs propres officiers ».

C'est également et en **conséquence aux officiers supérieurs de police chargés du maintien de l'ordre d'apprécier la situation concrète en termes d'enjeux politiques**<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Avec cependant certaines exceptions : on peut citer l'exemple de la grève des mineurs et sa « politisation », qui ont placé la Police dans une situation tout à fait particulière (voir *infra* section II : Les atteintes au principe de l'autorité opérationnelle policière locale).

Cette mise en parallèle des deux conceptions nous permet de constater que dans la conception britannique normale (dans les limites que nous avons dégagées plus haut), **la décision (qu'elle soit ou non initiale) n'est jamais, en matière opérationnelle, d'origine gouvernementale.** Ce principe fondamental est régulièrement réaffirmé aussi bien par les autorités policières elles-mêmes que par le Gouvernement. Nous en avons donné des exemples dans notre introduction.

La décision n'est d'ailleurs pas non plus d'origine locale au sens de l'autorité qu'ont exercée jusque dans les années 1950 les *Watch Committees* des bourgs, dont nous avons noté qu'ils étaient alors susceptibles d'intervenir en matière opérationnelle<sup>101</sup>. En réalité, **à l'opposé du modèle centralisé et gouvernemental français, la prise de décision opérationnelle britannique est d'abord policière.**

Ce sont en effet les Chefs des polices locales<sup>102</sup> (ou les officiers supérieurs délégués) qui, maîtres de la décision initiale d'intervention et de ses modalités, puis gestionnaires de l'opération de maintien de l'ordre public, accomplissent cette série d'actes politiques majeurs, et qui endossent la responsabilité des opérations qu'ils ont seuls (ou que ceux qu'ils ont délégués ont seuls) le pouvoir d'engager.

La justification constitutionnelle et politique de ce modèle d'autorité s'appuie sur le caractère civil du pouvoir de police (par opposition à militaire) ainsi que sur son caractère non partisan (par opposition à gouvernemental) : le policier est sur le plan constitutionnel un serviteur de la Reine<sup>103</sup>, chargé de maintenir « la paix de la Reine ». Cette conception s'exprime dans la doctrine constitutionnelle à la base de l'autorité de la Police dans l'État, le principe de *constabulary independence* ou indépendance du Policier.

La justification juridique de ce principe est une construction ancienne, et constitue un avatar de la théorie de la séparation des pouvoirs, laquelle est au fondement de l'idée de la nécessité de l'application impartiale des lois. C'est cette conception du Droit et de son application par les policiers qui serait précisément à la source d'un statut constitutionnel des policiers **comparable en ce domaine à celui des juges**, dans la mesure où ils sont comme eux des arbitres dans des domaines contentieux graves, où ils doivent **exercer leur jugement**, ainsi que l'expliquent notamment les juristes Jefferson et Grimshaw<sup>104</sup>. Cette analogie entre les juges et les policiers a été notamment soutenue par Lord Scarman, qui, lors d'un séminaire au Collège supérieur de Police de Bramshill en 1978, expliqua que « le Policier n'est pas un instrument du Gouvernement. Son rôle est de d'appliquer et de défendre le Droit. L'indépendance de la Police est, en

---

<sup>101</sup> Voir dans notre première partie le chapitre quatrième (L'émergence des autorités modernes : persistance, démocratisation et bureaucratisation de la tradition locale.).

<sup>102</sup> Les 52 forces de police du Royaume-Uni (voir notre annexe sur l'organisation de la police britannique).

<sup>103</sup> C'est d'ailleurs à la Reine qu'il prête serment.

<sup>104</sup> Tony Jefferson & Roger Grimshaw, *Controlling the Constable*, *op. cit.*, p. 139.

conséquence, comparable en importance à celle des juges. Un *Chief Constable* doit trancher ; il est en est de même pour tout policier dans les limites de sa responsabilité »<sup>105</sup>.

La conception moderne de l'autorité opérationnelle s'est donc construite, en matière de maintien de l'ordre public comme dans toute mission de police, sur ce principe de la *constabulary independence*, selon lequel le policier est, dans sa sphère réservée qui est le domaine des opérations, libre de toute interférence, et notamment de toute interférence politique.

C'est sur ce principe de *constabulary independence*, essentiellement issu de la *common law* et de constructions jurisprudentielles, mais élément fondamental du droit constitutionnel non-écrit régissant le statut et les pouvoirs de la Police dans le Royaume-Uni, que s'est également développée la doctrine plus récente d'« indépendance opérationnelle du *Chief Constable* ». On constate, et c'est ce qui fait certainement l'originalité du Droit britannique, que le statut juridique du policier de base et celui des chefs suprêmes des Polices reposent finalement sur les mêmes principes fondamentaux. La jurisprudence a d'ailleurs allègrement mêlé le raisonnement sur l'indépendance des uns pour justifier ses décisions sur l'étendue de l'autorité des autres, et *vice-versa*.

## § 2 : Le principe de l'indépendance opérationnelle du *Constable* et du *Chief Constable*.

Le principe de l'indépendance opérationnelle du *constable* a donc un fondement juridique purement jurisprudentiel. Aucune loi en effet, même ancienne, ne mentionne ce qui est aujourd'hui considéré comme le principe fondamental du statut des policiers du Royaume-Uni.

On classe généralement la jurisprudence en décisions pré et post-lois sur la Police de 1964, 1967 et 1970, celles-ci constituant encore les textes fondamentaux sur la position constitutionnelle de la police britannique, bien qu'elles ne théorisent ni ne se prononcent en aucune manière sur ce problème précis de l'indépendance opérationnelle, exceptée la fameuse expression « direction et contrôle » de la force, censée décrire la fonction exercée par le *Chief Constable*<sup>106</sup>. En réalité, comme le signale Robert Reiner, « le rôle du *Chief Constable* est décrit dans la loi comme entre parenthèses »<sup>107</sup>. Le texte mentionne en effet essentiellement, dans son article 5 alinéa 1er, que « la force de police d'une circonscription de police du type de celles décrites à l'article 1er de cette

<sup>105</sup> Lord Scarman, cité par E.R. Nicholas, in « The Police : a unique group in society », *Police Review*, 22 mai et 19 juin 1981.

<sup>106</sup> Voir à ce sujet notamment l'analyse de L. Lustgarten, *The Governance of the Police*, Sweet and Maxwell, London, 1986.

<sup>107</sup> Robert Reiner, *op. cit.* p. 18.

loi, sera sous la direction et le contrôle du *Chief Constable* nommé d'après les dispositions contenues dans l'article 4 alinéa 2 de cette loi ». Il précise également que le *Chief constable* lui-même nomme, promeut, et sert d'autorité disciplinaire pour les policiers (*constables*) en dessous du rang d'*Assistant Chief Constable*. Il s'agissait à l'époque, en ce qui concerne les *Chief constables* des bourgs, d'un pouvoir qui était retiré des mains des autorités politiques locales, à savoir les *Watch Committees*. Enfin, la loi prévoyait aussi que les *Chief Constables* étaient les initiateurs de « l'entraide »<sup>108</sup>, procédure de coopération entre les forces, prévue en cas de problème grave dépassant les capacités de la force de police locale (notamment les problèmes de maintien de l'ordre public).

L'arrêt (*case*) anglais pré-1964 le plus célèbre et constituant en quelque sorte le fondement de cette doctrine jurisprudentielle est l'arrêt *Fisher v. Oldham Corporation*<sup>109</sup> de 1930. Il n'est pas important ici de citer les circonstances et le fond-même de l'affaire. La décision prise dans le cas *Fisher v. Oldham Corporation* établissait qu'il n'existait pas en matière délictuelle ou quasi-délictuelle (*Tort*), de relation de maître à serviteur entre l'Autorité locale de police et le *Chief Constable*. L'important est de considérer que « cette décision limitée à propos de l'absence de relation maître-serviteur »<sup>110</sup> dans un cadre juridique également limité « a servi de référence à la jurisprudence postérieure en ce qui concerne la doctrine constitutionnelle plus large de l'indépendance policière par rapport à toutes instructions sur les méthodes et la stratégie en matière d'application de la loi »<sup>111</sup>. Dans son jugement, le juge citait en référence un extrait d'un autre jugement plus ancien, *Enever v. the King* (1906) : « les pouvoirs d'un *constable*, c'est-à-dire d'un officier de police, qu'ils soient confirmés par la *common law* ou la législation parlementaire, sont exercés par lui en vertu de son office, et ne peuvent engager la responsabilité d'aucune personne en dehors de lui-même... **Un constable, par conséquent, lorsqu'il agit en tant qu'officier de paix, n'exerce pas une autorité déléguée mais une autorité originelle** »<sup>112</sup>.

La seconde étape principale de la formation de la jurisprudence est l'affaire *Regina versus Metropolitan Police Commissioner, ex parte Blackburn*, de 1968, dans laquelle le fameux Lord Justice Denning<sup>113</sup> exposa au cours de son jugement

---

<sup>108</sup> Voir *supra*, Première partie, Titre second, chapitre troisième.

<sup>109</sup> *Fisher v. Oldham Corporation*, 1930.

<sup>110</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 19.

<sup>111</sup> Nous traduisons ici par « application de la loi » l'expression *law-enforcement*, qui désigne de manière globale l'activité répressive de la police.

<sup>112</sup> « Now, the powers of a Constable, qua police officer, whether confirmed by common law or statute law, are exercised by him by virtue of his office, and cannot be exercised on the responsibility of any person but himself... A Constable, therefore, when acting as a peace officer, is not exercising a delegated authority, but an **original** authority ». Extrait cité par T.A. Critchley, *op. cit.* p. 271. C'est nous qui soulignons.

<sup>113</sup> *R. v. Metropolitan Police Commissioner, ex parte Blackburn* (n° 2), 1968, Court of Appeal, rapportée in *The Law Reports*, Queen's Bench Division, 1968, volume 2, p. 150, et in *All England Law Reports*, 1968, vol. 2, p. 319, et in *Weekly Law Reports*, 1968, vol. 2, p. 1204.

sur ce cas particulier, les principes fondamentaux de la doctrine de l'indépendance opérationnelle du *Chief Constable*. Le nommé Blackburn avait demandé au Juge un *Order of mandamus* afin d'obliger le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* à appliquer la loi sur les jeux de hasard. La Cour d'Appel jugea en l'occurrence que bien que la Police ait une obligation générale de faire appliquer les lois, elle dispose pour ce faire d'un vaste pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les méthodes et les politiques.

Robert Reiner tire les conclusions de cette idée fondamentale en affirmant que « les tribunaux ne s'opposeraient aux décisions d'un *Chief Constable* que dans la mesure où il s'agirait d'une politique claire consistant à ne pas appliquer la loi, et qui pourrait être qualifiée de manquement par un *Chief Constable* à son devoir d'appliquer la loi, par exemple par la production d'une directive décidant que personne ne serait poursuivi pour un vol de moins de cent livres »<sup>114</sup>. Une foule d'*obiter dicta*<sup>115</sup> concernant la question de l'indépendance du chef de la police émaillent par ailleurs le jugement de Lord Denning : d'après lui, « l'application des lois est le devoir du *Commissioner* de la (Metropolitan) Police, comme elle est celui de tout *Chief Constable* (...). Mais en toutes ces matières, il n'est le serviteur de personne, excepté du Droit lui-même. Aucun ministre de la Couronne, ni aucune autorité locale de police, ne peut lui ordonner par exemple de faire surveiller ou patrouiller tel ou tel endroit, ou de poursuivre tel ou tel homme en justice (...). La responsabilité de l'application des lois repose sur lui. Il en est comptable au Droit et au Droit seul »<sup>116</sup>.

Comme le fait remarquer avec une certaine ironie Robert Reiner en citant L Lustgarten, même si l'on est de ceux qui considèrent que « rarement autant d'erreurs de droit et de logique se sont trouvées rassemblées dans un même paragraphe »<sup>117</sup>, il est de fait que ces remarques ont été et sont considérées comme faisant autorité et donc comme des références pour les jugements postérieurs de la même veine, et notamment (logiquement) par Lord Denning lui-même dans l'affaire, que nous avons déjà évoquée, du Bureau Central de Production d'Électricité (*Central Electricity Generating Board* ou CEGB)<sup>118</sup>, où il cita ses propres mots afin de soutenir l'idée suivante : « il est fondamental que la

---

<sup>114</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 19.

<sup>115</sup> Reprises du Droit normand, les *obiter dicta* sont des affirmations prononcées par le Juge au cours de son jugement sur des points de droit qui ne concernent pas directement l'affaire traitée. Ces *dicta* sont d'une grande utilité aux tribunaux amenés à se prononcer plus tard. Ils ne sont théoriquement pas obligatoires, c'est-à-dire qu'ils ne lient pas les autres cours. Ils sont cependant en pratique extrêmement respectés et ont dans certains cas une valeur quasi-normative. Il en est ainsi dans le domaine des autorités de police, dans lequel la plus grande partie de la doctrine de l'indépendance du *Constable* et du *Chief Constable* est fondée sur des *obiter dicta*, comme le démontre magistralement Robert Reiner.

<sup>116</sup> *R. v. Metropolitan Police Commissioner, ex parte Blackburn*, 1968, Lord Denning, pp. 135-6, cité par Reiner, *op. cit.*, p. 19.

<sup>117</sup> L. Lustgarten, *The Governance of the Police*, *op. cit.* pp. 64-5.

<sup>118</sup> *R. v. Chief Constable of the Devon and Cornwall Constabulary, ex p. Central Electricity Generating Board* (1982), déjà citée.

police puisse décider sous sa propre responsabilité quelle action doit être entreprise dans telle ou telle situation »<sup>119</sup>.

Nous avons déjà vu qu'à l'occasion de cette affaire, Lord Denning réaffirma quant à lui que « la décision du Chief Constable de ne pas intervenir dans ce cas constituait une décision de police, avec laquelle il (lui) semblait que les tribunaux ne doivent pas interférer » (ni d'ailleurs aucune autre instance)<sup>120</sup>.

Dans notre perspective de l'approche de la décision opérationnelle, Lord Denning ne faisait ni plus ni moins que réaffirmer le principe de la maîtrise par le Chef de la Police du processus de qualification du désordre public. En l'occurrence, le *Chief Constable* de Devon and Cornwall avait estimé que le désordre public en question ne constituait pas un problème de maintien de l'ordre public.

Le même principe d'indépendance opérationnelle a été réaffirmé dans une décision plus récente à propos de l'affaire *R. v. Oxford, ex p. Levey*<sup>121</sup> en 1986. Plus récemment encore (mars 1993), le Ministre de l'Intérieur, à l'époque M. Kenneth Clarke, dans une déclaration (*Statement*) à la Chambre des Communes pour présenter son projet de réforme de la Police, réaffirmait : « je suis sûr que la Chambre en sera d'accord. Le principe de l'indépendance opérationnelle doit demeurer. Aucun Ministre de l'Intérieur, ni aucune Autorité locale de Police ne doit pouvoir donner des ordres à un *Chief Constable* dans la conduite d'aucune investigation, ou dans celle de n'importe quelle opération »<sup>122</sup>.

Le Chef de la Police est donc juridiquement l'Autorité opérationnelle par excellence, désigné comme titulaire de la « direction de la force » sous son commandement ; on s'aperçoit cependant qu'en pratique, cette autorité est exercée par les officiers supérieurs.

En réalité, on s'aperçoit que la « spécificité » de l'autorité du *Chief Constable* en matière de maintien de l'ordre public réside plus particulièrement dans le fait que celui-ci endosse la responsabilité « politique » des actions de cette force en maintien de l'ordre public.

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 833.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Voir le compte-rendu de cette décision dans Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, pp. 20-22.

<sup>122</sup> M. Kenneth Clarke, cité par *Police Review*, 26 mars 1993, p. 14. Voir notre annexe sur cette déclaration.



## Sous-section II : La spécificité de l'autorité opérationnelle du *Chief Constable*.

« It has been said that in operational matters a Chief Constable is answerable to God, his Queen, his conscience, and to no one else »<sup>123</sup>.

Cette affirmation d'un ancien *Chief Constable* peut nous permettre de discerner que la spécificité de l'autorité du *Chief Constable* en matière opérationnelle est en fait surtout analysable en termes politiques, puisqu'il s'agit essentiellement de la question de la responsabilité.

Les conséquences du principe d'indépendance opérationnelle du *Chief Constable* sont très importantes, si on les envisage d'un point de vue politique global, c'est-à-dire en termes d'évaluation du pouvoir exercé par les *Chief Constables* dans l'État. La problématique de la responsabilité des *Chief Constables* peut en effet nous permettre de les désigner, en matière opérationnelle, comme des autorités politiques, ceci dans le sens où elles sont détentrices d'un **pouvoir de nature politique**. On entend ici le pouvoir politique au sens du pouvoir de choix au moment des grandes décisions affectant le fonctionnement de la société. En ce sens, la sphère du politique est celle du « problématique », si l'on adopte la définition de Jean-Marie Denquin qui affirme en effet que « le politique, c'est le problématique, ce qui ne va pas de soi et qui ne peut être résolu par une procédure entraînant la conviction de tous »<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Eric St Johnston, *One policeman's story*, Barry Rose, Chichester, 1978, p. 153.

<sup>124</sup> Jean-Marie Denquin, *Science Politique, op. cit.*, p. 45.

## § 1 : La direction de la force.

Comme nous avons pu l'évoquer dans les développements précédents, on trouve, en matière d'opérations, toutes sortes d'autorités qui prennent les décisions aux différentes étapes-clés d'une opération de maintien de l'ordre, que nous avons déjà dégagées dans notre section préliminaire.

Il s'agit des officiers de police de tous rangs inférieurs à celui de Chef de la Police (ou de *Commissioner* dans le cas de la *Metropolitan Police* ou de la *City of London Police*), selon les circonstances, soit que le Chef de la Police ait spécialement délégué ses pouvoirs (en général à un *Assistant Chief Constable*), soit que l'officier présent sur le terrain agisse en vertu de ses responsabilités concrètes dans le cadre du schéma organisationnel global et de son pouvoir discrétionnaire en vue de maintenir ou rétablir la paix publique.

On peut prendre comme exemple le cas de la Police du Lancashire<sup>125</sup>, qui est formée de six divisions, dont chacune est commandée (globalement) par un superintendant, qui se trouve notamment responsable du maintien de l'ordre public à ce niveau. Chaque division est divisée en sous-divisions, dont chacune est également commandée sur le plan opérationnel par un superintendant, également responsable à son niveau du maintien de l'ordre public. Les incidents « mineurs » de maintien de l'ordre sont donc traités à ces différents niveaux.

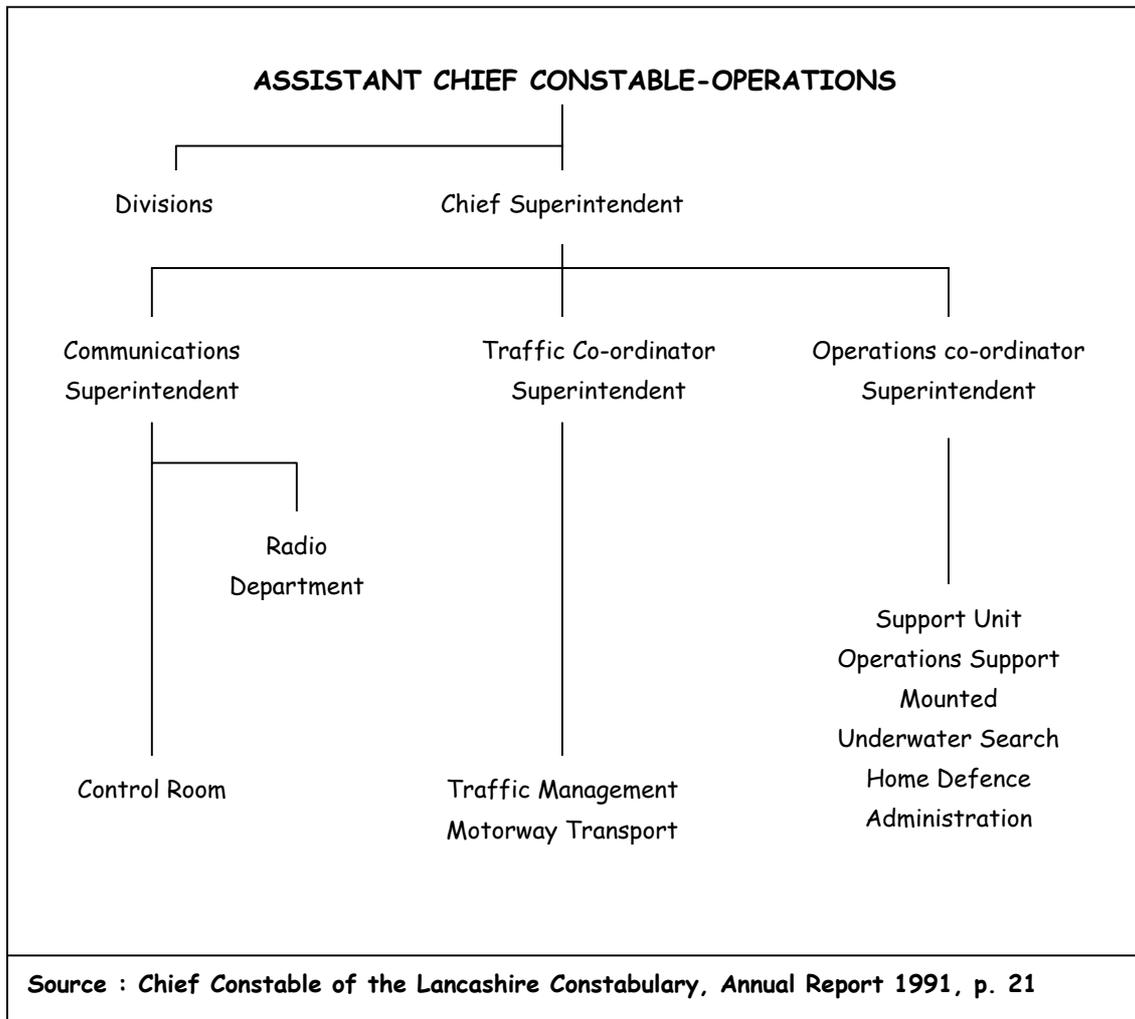
Toutefois, le quartier général procure les ressources lorsque le désordre atteint un certain niveau de gravité : l'obtention de l'aide de la *Support Unit* et de la Police Montée passe par le quartier général, dirigé par un *Chief Superintendent* chargé au niveau central des « Opérations, Communications, et Police de la Route ». Chacun de ces trois « départements » est coordonné par un *Superintendent*.

On peut dire néanmoins que l'intervention du quartier-général n'implique pas forcément la production d'instructions opérationnelles. Le commandement peut rester parfaitement local en cas de gros incident, de même qu'il peut également remonter jusqu'à l'*Assistant Chief Constable* chargé des opérations, voire au *Chief Constable* ; tout dépend des circonstances.

---

<sup>125</sup> Voir organigramme ci-contre : La structure du commandement de la police du Lancashire.

**Organigramme 1 :  
La structure du commandement de la police du Lancashire**



Comme le note Robert Reiner, « le rôle du *Chief Constable* en matière d'opérations se traduit en général par une sorte de gestion des nombres. Au mieux il met sur pied les dispositifs appropriés ; son action est cependant cruciale dans la mesure où il recrute les individus qui exercent ensuite des fonctions qui sont hautement discrétionnaires. Il incombe ensuite à ces individus de colorier le modèle avec les couleurs appropriées, et le *Chief* ne peut les contrôler que tangentiellement »<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, p. 229.

En ce sens, le *Chief Constable* est identifiable comme l'Autorité opérationnelle de maintien de l'ordre public dans la mesure où il se trouve au sommet de la chaîne de commandement. Il intervient cependant peu en pratique sur le terrain, sauf le cas d'une opération très importante, soit par sa taille, soit par son enjeu.

Ce caractère d'exceptionnalité de l'intervention concrète apparaît notamment dans la législation la plus récente dans le domaine du maintien de l'ordre public, le *Public Order Act* de 1986<sup>127</sup>, dans lequel les nouveaux pouvoirs des Chefs des Polices concernant l'imposition de conditions d'organisation (changements de trajet, lieux de réunions, durée de ces réunions, maximum numérique de composition, etc.) (article 14) ainsi que les pouvoirs d'interdiction éventuelle ou de demande (discrétionnaire) d'interdiction d'une manifestation ou d'un type de manifestation pour une période donnée (article 13), sont déléguables (article 15), dans le cas d'évènements **planifiés**. En ce qui concerne les pouvoirs d'imposition de conditions ou de changements lors d'une manifestation ou d'une réunion **en train de se dérouler**, ils sont exercés, sauf exception, par **l'officier supérieur présent sur les lieux** (*the most senior in rank of the police officers present at the scene*) selon l'article 12 al. 2 (a).

La sanction du *Chief Constable* est cependant toujours indispensable en cas de décisions particulièrement graves. Il semble par exemple aujourd'hui difficilement imaginable que la décision d'utiliser des balles en plastiques dans telle ou telle opération (sauf en Irlande du Nord), ou celle d'utiliser des armes à feu dans un cas d'urgence extrême, ne passe pas par le *Chief Constable*. On peut rappeler ici la déclaration (*Statement*) très remarquée et très médiatisée du *Commissioner* de la *Metropolitan Police* immédiatement après les émeutes de Broadwater Farm, dans laquelle il rappelait très clairement son autorité suprême en matière de décision opérationnelle. La conscience et la volonté d'affirmation de cette autorité se discernent particulièrement bien dans le discours tenu sur l'équipement des policiers et le déploiement d'unités anti-émeutes ; on peut noter aussi l'emploi du possessif dans la désignation des forces de l'ordre. Le *Commissioner* s'exprimait comme suit : « la nuit dernière, j'ai déployé des membres de **mon** unité tactique armée (*Tactical Firearms Unit*), prête à utiliser des balles en caoutchouc. Ils n'ont cependant pas été utilisés, l'opération de contrôle ayant finalement réussi, bien qu'elle ait coûté très cher à la fois sur le plan économique et humain. Mais **je** désire prévenir le peuple de Londres que **je** ne reculerai pas devant une telle décision si **je** l'estimais en pratique nécessaire pour restaurer la paix et empêcher des crimes et des blessés. J'aurais préféré ne pas exprimer une telle pensée, mais les évènements de la nuit dernière l'ont fait surgir comme une regrettable possibilité. Non seulement en effet dois-je penser à ces policiers déployés dans les situations les plus graves, mais j'ai aussi une claire responsabilité vis-à-vis de tous les citoyens respectueux des lois. **Mes** policiers

---

<sup>127</sup> *Public Order Act*, 1986, chapitre 64.

ont fait preuve hier d'une patience, d'un courage et d'une endurance énormes, mais ils sont aussi des êtres humains, - des fils, des maris, des pères et des frères - qui s'attendent de ma part à une protection raisonnable »<sup>128</sup>.

L'intervention sur le terrain du *Chief Constable* est donc elle-aussi toujours possible, comme le montre l'apparition en uniforme dans les rues de Belfast lors de la marching season (mois de juillet-août), en 1989, du nouveau *Chief Constable* de la RUC, Hugh Annesley. Celui-ci ira même jusqu'à se placer en tête du dispositif de maintien de l'ordre public entourant les manifestants lors de la marche de soutien à l'IRA dans la Falls Road<sup>129</sup>, ce que Chris Ryder considéra alors comme le « plus gros coup de publicité de l'été »<sup>130</sup>. Une telle attitude peut bien sûr être interprétée en termes à la fois de désir de démonstration de la réalité de la maîtrise du pouvoir par le nouveau chef, mais aussi, et cela apparaît clairement dans le cas que nous venons de citer, celui d'affirmer l'autorité de la Police en tant que responsable du maintien de l'ordre : la présence du Chef de la Police dans un secteur réputé pour son hostilité vis-à-vis de celle-ci<sup>131</sup> prend alors un caractère particulièrement symbolique.

On peut dire également, et cela apparaît très clairement dans le discours de Sir Kenneth Newman, que le *Chief Constable* fixe les principes de la « stratégie globale ». Mais on glisse alors dans le domaine de la « politique opérationnelle » du maintien de l'ordre, que nous abordons dans le chapitre suivant.

Enfin, on peut noter dans ce discours l'allusion à la conception particulière que se font les *Chief Constables* de leur « responsabilité ».

## § 2 : L'endossement de la responsabilité politique en matière d'opérations.

Cet aspect est l'un des plus caractéristiques du système britannique. Il s'agit ici d'analyser politiquement la signification de ce que l'on considère aujourd'hui comme la situation d'**autonomie** des *Chief Constables* en matière opérationnelle, c'est-à-dire le fait qu'ils soient légalement souverains dans ce domaine.

Cette position dans la structure de décision en fait à notre avis des autorités **politiques**, dans la mesure où ils sont ceux qui, en dernier ressort, **décident de la qualification du désordre en tant qu'atteinte à l'ordre public**. Ce sont eux qui

---

<sup>128</sup> Cité dans *The Guardian*, in « Police Chief tells of anger », 8 octobre 1985, p. 2.

<sup>129</sup> La *Falls Road* est la rue principale du quartier républicain de West Belfast.

<sup>130</sup> Chris Ryder, *The RUC*, op. cit., p. 373

<sup>131</sup> West Belfast, et particulièrement le ghetto catholique d'Andersonstown, fait partie de ces zones dans lesquelles la Police ne patrouille **jamais** seule, quand elle y patrouille. Les Britanniques parlent familièrement de *no-go areas* (zones interdites). Chaque policier étant amené à y pénétrer est accompagné d'au moins quatre soldats en tenue de combat.

prennent les décisions censées entériner ou matérialiser ce choix (choix et mise en place du dispositif, gestion du dispositif, commandement et contrôle des forces) **ou qui sont censés le faire** (notamment aux yeux de l'opinion publique), et qui en ce sens, prennent la **responsabilité politique** de la réaction de l'État en matière de maintien de l'ordre public. Ainsi, en tant qu'autorités politiques, ils sont d'autant plus sensibles aux facteurs d'influence sur la décision, qui sont toujours présents dans n'importe quel système de maintien de l'ordre public (ou de police)<sup>132</sup>.

On peut dire ainsi que le poids de la responsabilité politique en matière d'opérations de maintien de l'ordre, qui est endossée en France par le Ministre de l'Intérieur ou le préfet de police et les préfets dans les départements, voire même dans certains cas par le Premier Ministre, le Gouvernement ou le Président de la République (ce que Dominique Montjardet traduit par le caractère « toujours politique » de la décision), repose entièrement au Royaume-Uni sur les épaules des Chefs des Polices.

Cette dimension fortement politique de l'autorité des Chefs des Polices a fait et fait toujours l'objet de nombreuses critiques, essentiellement à deux niveaux :

- elle vient d'une part (comme en matière de politiques de maintien de l'ordre public) de la constatation du fait que ces très importantes décisions opérationnelles sont exercées et assumées par des autorités **non élues** et non-contrôlables par des élus dans cette matière, étant donné le principe de l'indépendance opérationnelle, censé être applicable à tout type de décision opérationnelle, principe qui a été clairement rappelé à propos d'opérations pourtant aussi politiquement importantes que celles de la grève des mineurs de 1984-1985<sup>133</sup>.
- il n'est d'autre part pas difficile de constater que cet « endossement » de la responsabilité peut être en réalité interprété comme une absence de responsabilité en matière politique, puisque la seule autorité habilitée à contrôler le *Chief Constable*, à savoir le Juge, ne se reconnaît pas compétente pour se prononcer sur le bien-fondé ou l'opportunité de telle ou telle décision opérationnelle, sauf s'il s'agit manifestement d'une illégalité.

Cette situation peut apparaître aujourd'hui évidemment d'autant plus paradoxale dans le domaine du maintien de l'ordre public, dans un contexte dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il est, depuis environ une quinzaine d'années, la manifestation de la disparition totale du fameux « consensus », qui était censé pourtant avoir été la caractéristique de l'ordre politique britannique après la seconde guerre mondiale. Or, le maintien de l'ordre participe de la fonction

---

<sup>132</sup> Voir *infra* section III.

<sup>133</sup> Voir dans notre section préliminaire la question des *Road Blocks*.

générale de police, dont on considère qu'elle est devenue une activité professionnelle, c'est-à-dire neutre, ce qui est d'ailleurs le fondement invoqué (notamment par les *Chief Constables* eux-mêmes) de l'autonomie des décideurs policiers. Mais la professionnalisation de l'activité de maintien de l'ordre (comme de la fonction de police) ne peut évidemment occulter le caractère profondément politique des décisions dans ce domaine. On peut redire ici en effet avec McKenzie et Gallagher que le maintien de l'ordre, comme la fonction de police, est « constamment politique -non dans un sens ouvertement partisan, mais dans le sens où il s'agit d'une fonction qui amène à contrôler et diriger certaines parties de la communauté publique au nom d'une population de citoyens qui ne peuvent ou ne veulent pas s'en occuper eux mêmes »<sup>134</sup>.

Il est ainsi nécessaire d'évoquer la conception que les *Chief Constables* ont de leur responsabilité (*accountability*).

On peut à notre sens distinguer deux types d'explication ou de théorisation de la position spécifique du *Chief Constable* dans ce domaine, qui sont en réalité des justifications de son autonomie politique. Ces justifications font référence au principe de l'impartialité évoqué plus haut. Elles sont d'ailleurs dans une certaine mesure liées.

La première justification est d'ordre « légal-démocratique ». La deuxième justification est d'un autre ordre : il s'agit de la justification « professionnelle » de l'autonomie des *Chief Constables*. Nous ne reviendrons pas sur ce dernier thème, que nous avons déjà largement développé dans le titre premier (chapitre second) et que nous examinerons à nouveau lors de l'étude des *Chief Constables* en tant que responsables de la politique de maintien de l'ordre, dans le chapitre suivant.

La conception que nous appelons « légale-démocratique », à laquelle faisait allusion Sir Kenneth Newman dans sa réaction aux émeutes de Broadwater Farm, a été théorisée de façon définitive par deux autres Chefs célèbres, un ancien *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, Sir Robert Mark, et l'ancien *Chief Constable* de la Police de Devon & Cornwall, John Alderson. En termes de prise de décision **cette véritable doctrine explique que la responsabilité du *Chief Constable* doit être recherchée ailleurs que dans un contrôle par une autorité politique, mais dans la structuration socio-politique du processus de prise de décision lui-même.** Ceci se résume dans l'idée que le *Chief Constable* doit tenir compte (*take into account*) des opinions d'un certain nombre de groupes. Cette théorie met en effet l'accent sur les influences qui s'exerceraient sur le processus de prise de décision opérationnelle, et qui sont analysées en termes de contraintes pesant sur la décision du *Chief Constable*, ces contraintes ayant

---

<sup>134</sup> Ian McKenzie and Patrick Gallagher, *Behind the Uniform: Policing in Britain and America*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1989, p. 106.

d'autant plus de poids que la responsabilité du Chef de la Police est de nature personnelle.

Sir Robert Mark présentait ainsi en 1979 cette conception : « un Chef de la Police en Grande-Bretagne sert cinq maîtres : le premier maître est le Droit Criminel, qu'il prête serment d'appliquer impartialement. Le second maître est son autorité de police, que celle-ci soit le *Home Secretary*, dans le cas du *Commissioner*, ou une commission locale s'il s'agit d'un *Chief Constable*. Le troisième maître est formé des hommes et des femmes qu'il commande, dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'autorité de police, en termes financiers par exemple. Le quatrième maître est la population du district de police qu'il commande, qui attend de lui la sécurité et la tranquillité. Le cinquième - et le plus important -, sa conscience. Car en Grande-Bretagne les policiers n'ont pas seulement le droit d'avoir une conscience, mais en ont l'obligation. Juridiquement, leur autorité est personnelle, de même que leur responsabilité ; dans aucun autre pays du monde l'influence de cette conscience sur les politiques et les opérations de police ne s'exerce aussi fortement »<sup>135</sup>.

John Alderson proposait une conception assez similaire dans son exposé sur les sources de définition du rôle de la Police : « le rôle de la police dans une communauté donnée peut être défini par le Droit, par les officiers supérieurs de police, par les grades inférieurs de police, ou par la communauté elle-même »<sup>136</sup>.

Cette conception débouche finalement sur la doctrine du *Policing by Consent*, puisque les groupes dont le *Chief Constable* doit tenir compte sont ceux qui sont, de diverses manières, affectés par ses décisions.

On trouve un résumé et une interprétation bien exprimés de cette conception dans le modèle élaboré par Jefferson et Grimshaw<sup>137</sup> : ceux-ci utilisent en effet le concept de « publics » (*audiences*) pour caractériser les groupes qui contraignent les décisions du *Chief Constable*. « Ils doivent prendre en compte, en premier lieu, ces publics auxquels ils doivent rendre des comptes, de différentes manières, de par la loi : principalement le Droit lui-même (ou moins abstraitement, les tribunaux — responsables de l'interprétation du Droit), mais aussi les autorités de police, et le *Home Secretary*. Nous pouvons appeler ceux-ci le « public légal » (*Legal Audiences*). En second lieu, ils doivent tenir compte du point de vue de la communauté locale, c'est-à-dire des « policés » ; **nous pouvons désigner ceux-ci du nom de « public démocratique »** (*Democratic Audiences*). Finalement, ils doivent tenir compte du point de vue de ceux qui sont sous leur commandement — les officiers supérieurs et les policiers du rang — ; ceux que nous pouvons appeler le « public professionnel » (*Occupational Audiences*) (...). Nous pouvons donc dire que la décision par le Chef de la Police dans le domaine des

---

<sup>135</sup> Sir Robert Mark, *In the Office of Constable*, Fontana Books, London, 1979, p.260.

<sup>136</sup> John Alderson, *Policing Freedom*, McDonald & Evans, Plymouth, 1979, p. 161.

<sup>137</sup> Tony Jefferson & Roger Grimshaw, *Controlling the Constable*, *op. cit.* pp. 59-83.

opérations est le produit d'une philosophie personnelle de la police modelée par la nécessité de prendre en compte les vues de publics légal, démocratique et professionnel »<sup>138</sup>.

**Selon ce modèle, le *Chief Constable* agit en matière opérationnelle dans un champ structuré par des contraintes légales, démocratiques, professionnelles, qui apportent ainsi la légitimité à ses décisions.**

Jefferson et Grimshaw insistent sur la particularité de la composante « démocratique » du public de référence, qui se traduit dans l'idée de recherche du « consensus ». Aux yeux des policiers en effet, si ce principe de « responsabilité devant le public » est fondamentale<sup>139</sup>, elle ne doit néanmoins pas se confondre avec la prise en compte de revendications « partisans » ou « politiques » ; ces derniers adjectifs sont fréquemment utilisés par les policiers qui opposent ainsi les « intérêts particuliers » et « l'intérêt général », seul susceptible d'être pris en considération par la Police. En conséquence, « pour la Police, prendre en compte les demandes des audiences démocratiques ne signifie pas répondre à des demandes sectorielles, mais équilibrer les demandes sectorielles dans l'intérêt d'un large consensus, que l'on peut encore appeler l'intérêt public »<sup>140</sup>. Toute revendication pouvant bien sûr être interprétée en termes d'expression d'un intérêt « sectoriel », on comprend la centralité de la référence au Droit dans le discours policier. En face de conflits, on en appelle à la solution légale-indépendante. Ceci explique finalement que seules les demandes formulées en termes légaux ou professionnels seront considérées comme légitimes par le *Chief Constable*.

En conséquence, et comme l'expliquent fort bien Jefferson et Grimshaw, la responsabilité du *Chief Constable* se réduit essentiellement à **donner des raisons — à rendre compte —** (*to being able to give reasons — to account —*) à propos de ses décisions, au cas où des critiques légitimes de la part de ces trois publics seraient formulées (*reactive attitude*), ou à justifier ses décisions **en anticipation des désirs de ces différents publics** (*pro-active attitude*).

Ces critiques ne sont considérées comme légitimes que si elles restent dans le cadre de l'appréciation de l'action de la Police en termes de devoir légal, et en termes professionnels.

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>139</sup> C'est sur ce fondement qu'un grand nombre de policiers a longtemps résisté aux innovations technologiques (armes, gaz lacrymogènes, canons à eau, équipements protecteurs, etc.), considérées comme susceptibles d'institutionnaliser une relation d'affrontement entre le Public et la Police en situation de maintien de l'ordre.

<sup>140</sup> Jefferson & Grimshaw, *op. cit.*, p. 68.



## **Section II :**

### **Les atteintes au principe de l'autorité policière locale.**

Nous allons retrouver dans cette section la problématique du niveau de gravité, que nous avons déjà évoquée au début de ce chapitre.

## Sous-section I : Les manifestations de la centralisation de l'autorité opérationnelle.

La plupart des spécialistes du système de police britannique distinguent deux domaines principaux de centralisation de l'autorité opérationnelle de maintien de l'ordre en Angleterre : celui de l'Entraide (*Mutual Aid*), qui concerne le déploiement des forces de maintien de l'ordre (niveau de la mise en place du dispositif de maintien de l'ordre) et celui du renseignement.

On doit cependant immédiatement souligner la nécessité de la prudence dans l'interprétation du terme centralisation. Ce que nous décrivons ici est un phénomène **anglais**. L'Écosse n'y est en effet pas partie prenante<sup>141</sup> ; quant à l'Irlande du Nord, elle relève en la matière d'un registre particulier, nous l'avons déjà vu. Il ne peut donc être ici question de parler de centralisation de l'autorité britannique, mais plutôt anglo-galloise.

### § 1 : La question de la coordination de l'Entraide.

#### I. Le système de l'Entraide.

Comme nous l'avons vu, le déploiement des forces, qui est un élément fondamental des opérations de maintien de l'ordre public, est en principe du ressort de l'autorité opérationnelle locale, à savoir la police, et particulièrement le *Chief Constable*. Cette question du déploiement inclut celle de ce que les Britanniques désignent du nom d'« entraide » (*Mutual Aid*), que nous avons déjà évoquée un peu plus haut dans notre partie historique.

Rappelons les principes de l'entraide : les opérations de maintien de l'ordre public étant théoriquement et concrètement une responsabilité **locale** du chef de la police et de ses officiers, il s'est progressivement créé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle un système par lequel les différentes forces de police pouvaient se venir en aide, c'est-à-dire se prêter des hommes et du matériel en cas de désordre trop important à gérer pour une seule force. À l'origine, ce système d'entraide se faisait sur la base d'arrangements bilatéraux entre forces locales voisines, autorisés par la Loi sur la police de 1890 (*Police Act 1890*). Ce faisant, la loi n'avait fait que codifier une pratique (d'ailleurs fort controversée) remontant aux troubles chartistes. Malgré ces possibilités d'arrangements, on estime qu'au

---

<sup>141</sup> Comme le fait judicieusement remarquer Martin Kettle dans son article « The National Reporting Centre », in Bob Fine & Robert Millar, eds., *Policing the miners' strike*, Lawrence and Wishart Ltd, London, 1985, p. 32.

début du siècle seulement 60 des 200 polices locales existantes avaient fait usage de ces facilités<sup>142</sup>. Ceci s'explique bien entendu par le peu d'engagement de la police des comtés en maintien de l'ordre au début du siècle. En effet, nous avons eu l'occasion de remarquer que jusqu'après la première guerre mondiale, le maintien de l'ordre public en dehors de la capitale était encore quasiment le domaine réservé de l'Armée.

Le rapport de la commission Desborough (1919) et à sa suite les importantes réformes de la police entraînent la généralisation de ces « arrangements » entre forces, la police devenant progressivement la principale force de maintien de l'ordre public. En conséquence, pendant le demi-siècle qui suivit, tous les accords d'entraide furent conclus au niveau policier local. Enfin, les lois de 1964 et 1967 légalisèrent ce système, respectivement pour l'Angleterre et pour l'Écosse (la police nord-irlandaise, étant unique, ne connaît pas ce type d'arrangements). D'après la législation précitée (article 14 (2)) du *Police Act* 1964, et articles 11 et 12 du *Police (Scotland) Act* 1967), le Ministre de l'Intérieur et son équivalent écossais (*Secretary of State for Scotland*) ont le pouvoir de forcer un *Chief Constable* à procurer de l'aide à un autre *Chief Constable* qui en aurait besoin, de même qu'elle donne à ces deux membres du Gouvernement le pouvoir d'arbitrer les conflits qui peuvent s'élever entre deux forces à propos du règlement financier de ce type d'opérations (articles 13 (3) et 14 (4)). La loi n'oblige pas par contre un *Chief Constable* à recevoir de l'aide s'il ne le désire pas.

Le système de l'entraide entre polices locales est toujours aujourd'hui le principal moyen pour une force de faire face à un désordre public ou une menace de désordre public considérés comme importants, dans la mesure où elle ne peut seule les supprimer ou les prévenir ; l'entraide entre polices locales est donc le système standard d'augmentation des ressources. Nous avons pu par exemple constater<sup>143</sup> la mise en pratique de ce système au cours de la très importante opération de maintien de l'ordre qu'a occasionné la conférence du parti conservateur à Brighton, opération relevant de la police du Sussex. Au cours des quatre jours qu'a duré la conférence se sont en effet succédé sur le terrain des unités (*Police Support Units*<sup>144</sup>) provenant de toutes les polices contiguës à la police du Sussex (Essex, Thames Valley, Kent, et bien sûr la *Metropolitan Police*, qui avec ses 28 000 policiers est la force la plus sollicitée et la plus à même de fournir des renforts), ceci sur la base de ces contrats d'entraide.

Ce système d'entraide entre polices locales a cependant montré dès le début des années 1970 un certain nombre de limites, au cours de certaines opérations particulièrement importantes (nationales) de maintien de l'ordre.

---

<sup>142</sup> Voir notamment Martin Kettle, *op. cit.* p. 27.

<sup>143</sup> Lors de notre visite du dispositif en compagnie du *Superintendent* Mark Jordan, de la Police du Sussex, chargé des opérations de maintien de l'ordre, lors de la conférence annuelle du parti conservateur à Brighton, 7 octobre 1992.

<sup>144</sup> Voir la description du système des *Police Support Units* donnée par PAJ Waddington, *op. cit.*

La faiblesse de ce système se révéla en particulier lors de la grande grève des mineurs de 1972, dans ce qu'il est devenu depuis commun de désigner du nom de *Saltley Incident*. Il est intéressant de résumer ici très rapidement les événements : le conflit industriel de 1972 commença par une revendication salariale de l'Union Nationale des Mineurs (*National Union of Mineworkers* ou NUM), qui entraîna une fermeture totale des mines de charbon d'Angleterre et du Pays de Galles. Le conflit, qui dura du 9 Janvier au 25 Février 1972<sup>145</sup> « s'acheva en pratique du fait de l'incapacité de la police de préserver une voie de passage pour pénétrer à l'intérieur de la mine de charbon de Saltley à Birmingham »<sup>146</sup>. Devant un *Mass-Picketing* de 15 000 personnes (des renforts de mineurs étant arrivés « de toutes les directions »<sup>147</sup>), le *Chief Constable* de Birmingham, Sir Derrick Capper, inquiet à la fois pour la sécurité de ses hommes, qui n'étaient pas plus de 800, et la « sécurité publique », dut accepter de fermer les portes de la mine, cédant ainsi le terrain aux piquets de grève.

Étant donné la menace immédiate que la fermeture de Saltley faisait peser sur les ressources en énergie (les réserves en charbon n'en étaient plus qu'à 6 millions de tonnes), le gouvernement dut accepter les conditions des mineurs.

On comprend que l'importance de ce conflit ait été énorme, malgré la relativement faible intensité du niveau de violence, si l'on en croit Roger Geary<sup>148</sup>, considéré comme un spécialiste dans ce domaine ; énorme dans la psyché gouvernementale, d'une part, l'« échec » en matière de maintien de l'ordre ayant mis le gouvernement à la merci des syndicats ; dans la mythologie policière d'autre part, cet épisode ayant été ressenti comme une défaite par nombre de policiers (McCabe et Wallington parlent de « la profonde cicatrice de Saltley »<sup>149</sup>) ; d'après McCabe et Wallington, le gouvernement et la police analysèrent de la même manière la raison de la défaite de Saltley : l'incapacité de la police à mobiliser l'entraide de façon efficace<sup>150</sup>. Pour Martin Kettle, la grève de 1972 démontra en tous cas « de sérieuses faiblesses dans l'organisation de la réponse à l'action de foules importantes et déterminées, ainsi que face à la tactique plus fluide des "piquets de grève volants" (*flying pickets*) »<sup>151</sup>.

Aussi, pour faciliter la mise en œuvre du système d'entraide et notamment la coordination de celle-ci, il fut mis sur pied en 1972 à *New Scotland Yard*<sup>152</sup> le

---

<sup>145</sup> Pour une description et une analyse détaillées, voir Roger Geary, *Policing industrial disputes*, *op. cit.*, p. 70-78.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Arthur Scargill, « The New Unionism », *New Left Review*, Juillet-Août 1975, p.18

<sup>148</sup> Roger Geary, *op. cit.* p. 77-78.

<sup>149</sup> Sarah McCabe and Peter Wallington, *The Police, Public Order and Civil Liberties*, *op. cit.*, p. 47

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>151</sup> Martin Kettle, *op. cit.* p. 24.

<sup>152</sup> *Scotland Yard* a longtemps désigné, dans le langage policier courant, et désigne toujours, la Police Métropolitaine (on parle aussi du *Yard*). Les romans policiers d'Agatha Christie ont aussi popularisé un aspect particulier de la Police de Londres, à savoir la police criminelle. Beaucoup de Français, n'ayant pas connaissance du modèle de police anglais, croient ainsi que l'expression de *Scotland Yard* désigne la police criminelle anglaise.

*National Reporting Centre* (NRC), qui est aujourd'hui devenu (à la suite des controverses sur l'utilisation « nationale » du NRC pendant la grève des mineurs) le *Mutual Aid Coordinating Centre* (MACC).

Comme le notait à juste titre Martin Kettle en 1985, ce centre n'est pas une institution permanente, mais une structure en quelque sorte potentiellement « activable lorsque ceux qui la contrôlent estiment que plusieurs forces de police sont susceptibles de requérir des renforts, sur la base d'une entraide, afin de gérer des opérations de maintien de l'ordre public majeures »<sup>153</sup>. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'il s'agisse de désordre public à proprement parler : le NRC fut par exemple utilisé pour coordonner les opérations de police durant la visite du Pape Jean-Paul II en Grande-Bretagne. Ceci est toujours vrai pour le MACC.

Cependant, il faut noter que le NRC n'a pas été depuis sa création systématiquement « activé » en cas de problèmes de maintien de l'ordre public. Ainsi, le conflit industriel sur l'acier de 1980 fut géré dans le cadre du système traditionnel. Il fut d'ailleurs le dernier grand conflit industriel à l'être. À cette occasion, « une entraide extensive fut obtenue grâce à des arrangements purement locaux sans aucune intervention du NRC »<sup>154</sup>. Martin Kettle résume ainsi le cas : « la plus grande partie du picketing se déroula dans le South Yorkshire, particulièrement à Sheffield. La police du South Yorkshire comptait à l'époque 2700 hommes, ce qui signifiait en pratique que le *Chief Constable* ne pouvait pas déployer plus de 400 policiers à la fois pour policer la grève. Sur une période de trois mois, la police du South Yorkshire obtint l'aide des polices de Greater Manchester, du Humberside, du Lincolnshire, du Nottinghamshire et du Derbyshire, rendant possible le déploiement permanent de 1200 policiers à n'importe quel moment pour les besoins de l'opération anti-grève »<sup>155</sup>. Mais l'opération de police se révéla fort coûteuse ; d'une part financièrement : le South Yorkshire eut à payer une note de 650 000 livres *sterling* ; d'autre part sur le plan de l'effort logistique et humain : les policiers des polices procurant l'aide devaient se lever à 2 heures du matin pour se rendre à Sheffield où ils passaient 15 heures de travail avant de retourner chez eux<sup>156</sup>.

Les défauts importants du système local d'entraide sur le plan opérationnel furent à nouveau et tragiquement mis en lumière lors des émeutes de St Paul

---

Comme nous avons eu l'occasion de le mentionner plus haut dans notre étude de la formation de la Police métropolitaine, le nom de *Scotland Yard* provient du nom d'une petite rue sur laquelle donnait le quartier général où s'installèrent notamment les services du *Commissioner* de la *Metropolitan Police* en 1829. *Scotland Yard* est donc demeuré longtemps le quartier général de la *Metropolitan Police*. Les locaux des différents services de la *Met* ont depuis changé plusieurs fois, mais le nom prestigieux de *Scotland Yard* a été gardé. Le quartier général est depuis 1967 situé dans un gros immeuble de verre à Broadway, non loin du Ministère de l'Intérieur à Queen Anne's Gate. Le nom est aujourd'hui *New Scotland Yard*.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>154</sup> Martin Kettle, *op. cit.*, p. 28.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

(district de Bristol) en Avril 1980 : à cette occasion en effet, le *Chief Constable* de la police de Avon and Somerset fut forcé de retirer en pleine émeute ses policiers, débordés, de la zone des désordres (et donc d'abandonner le terrain aux émeutiers), les renforts demandés aux polices voisines ayant mis plus de 6 heures pour arriver à pied d'œuvre.

Ces expériences ont entraîné le franchissement d'une étape cruciale en matière d'entraide dans les années 1980 : Martin Kettle rapporte que le *Chief Constable* du South Yorkshire de l'époque, James Brownlow, tira les leçons de son expérience en soulignant nettement la nécessité d'une centralisation du maintien de l'ordre public en cas de désordre important. Il posa à ce propos deux questions fondamentales à la conférence annuelle de l'ACPO de 1980 : tout d'abord celle de la possibilité de création d'un fonds national afin de couvrir les dépenses de maintien de l'ordre entraînées par les grèves nationales ; et en second lieu, celle de l'intérêt de la création d'une force spéciale, « une force prête à intervenir en permanence, pour les cas d'urgence ou de problèmes nationaux, formée de policiers détachés temporairement des différentes forces, entièrement financée et équipée par un budget national »<sup>157</sup>. James Brownlow prônait ainsi le modèle de la « troisième force »<sup>158</sup>, dont la création fut sérieusement envisagée dans les années 1970, qui devait consister en une force nationale et spécialisée dans le maintien de l'ordre public. La question de la « troisième force » est un peu le serpent de mer de la police britannique dans le domaine du maintien de l'ordre public. Cette expression désigne généralement le concept d'une force nationale de réserve spécialisée dans les opérations de maintien de l'ordre, qui serait un intermédiaire entre la police dite normale et les unités militaires. La création d'une telle unité en Grande-Bretagne a été régulièrement évoquée dans les années 1960, 1970 et 1980, à l'occasion du développement des troubles majeurs à l'ordre public, et en l'absence de force britannique spécialisée dans le maintien de l'ordre. Le sujet a toujours été extrêmement controversé. Cette problématique paraît aujourd'hui moins pertinente, étant donné le développement important de la capacité policière, à la fois technique et organisationnelle, en matière de maintien de l'ordre public.

---

<sup>157</sup> *The steel strike in South Yorkshire*, discours lors de la conférence de l'ACPO, durant l'été 1980 ; cité par Martin Kettle, *op. cit.* p. 28.

<sup>158</sup> On peut voir, sur le concept de troisième force et sur le débat qu'il a occasionné, Richard Clutterbuck, « A third force ? », *Army Quarterly and Defence Review*, n° 104, (octobre 1973), p. 25 et s. Voir aussi *Chief Inspector Ken Trotbridge*, « Should there be a national specialized squad for dealing with public disorder ? », rapport pour la *Metropolitan Police*, 1986 (Bibliothèque du *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, *New Scotland Yard*, London) ; voir aussi « *Policing the Eighties : the Iron Fist* », *State Research*, août-septembre 1980 ; voir également Anthony Seabright, *The maintenance of Public Order in the British mainland : Police, Army, or Third Force ?*, mémoire non publié de l'Université de Lancaster, 1982 ; Cathie Lloyd, « A National Riot Police : Britain's Third Force ? », in Bob Fine & Robert Millar, *Policing the Miners' strike*, *op. cit.*, pp. 65-78. Voir enfin Anne Mandeville, *Approche du débat sur la troisième force dans le cadre des problèmes britanniques actuels en matière de maintien de l'ordre*, rapport non publié pour le Centre d'Études et de Recherches sur la Police, Toulouse, 1983.

La controverse sur la nécessité d'une force nationale de police mobile a cependant été ravivée, notamment à la suite des coupes sombres dans les effectifs de l'armée, qui « laissent la Grande-Bretagne avec la plus petite armée permanente qu'elle ait jamais eue »<sup>159</sup>, et en conséquence reposent la question d'une force de police mobile en anticipation de très graves désordres publics, l'armée constituant comme nous l'avons vu encore actuellement la seule force susceptible de venir en aide à la police, force de « première catégorie » (encore que l'évolution de celle-ci vers la formation d'unités spéciales et surtout des *Police Support Units* lui permette de couvrir elle-même les deux premières catégories de la classification françaises (police urbaine et gendarmerie pour la première catégorie, CRS et Gendarmerie mobile pour la deuxième catégorie).

De façon intéressante, la solution de la « troisième force » est diversement envisagée aux différents niveaux de la hiérarchie policière : l'*Operational Policing Review* de 1990<sup>160</sup> rapporta après une sorte d'enquête-sondage auprès des policiers que ceux-ci étaient globalement opposés au concept de la troisième force, à 60 %, avec cependant 28 % de favorables et 12 % d'indécis. En revanche, comme le souligne Reiner, la même enquête montra que les rangs de l'ACPO étaient nettement plus hostiles à cette idée, avec 84 % contre et seulement 12 % pour. Les motivations de cette hostilité sont extrêmement intéressantes à analyser, et significatives de la présence de la très forte structuration idéologique des problèmes de maintien de l'ordre public au niveau des autorités, que nous avons notée dans notre analyse historique, et, ce qui est le plus intéressant, autour de thèmes similaires (le problème toujours récurrent de l'incertitude de la « position constitutionnelle » des forces de l'ordre, l'évocation de « l'anti-modèle » français, la question de « l'image », notamment).

On peut retrouver ces éléments dans un extrait de l'une des interviews de *Chief Constables* effectuées par Robert Reiner : l'un des *Chiefs* s'exprime ainsi : « une troisième force, complètement séparée de la police ordinaire, pose de très complexes problèmes d'ordre constitutionnel : à savoir qui commande et contrôle la force en question et devant qui est-elle responsable. Ce concept remet en question toutes nos conceptions constitutionnelles actuelles ; en effet, à présent, si l'on désire une plus importante capacité, on songe à l'Aide Militaire au Pouvoir Civil (MACP). Si j'avais besoin de la MACP, mon premier mouvement serait de me tourner vers le Ministre de l'Intérieur et de lui dire : "écoutez, nous ne pouvons venir à bout de ceci, nous avons besoin d'un niveau supérieur de force". Il se tournerait lui-même vers le Ministre de la Défense, et entreraient alors en vigueur les conventions constitutionnelles à propos de la relation Police-Armée, c'est-à-dire la direction par la Police, allouant à l'Armée des tâches précises. Pouvez-vous me dire où se placerait une troisième force dans un tel contexte constitutionnel ? (...) Un policier doit d'autre part heureusement tenir compte du fait qu'il doit

<sup>159</sup> Roy Ingleton, « A CRS for Britain ? », in *Police Review*, 21 septembre 1990, p. 1862.

<sup>160</sup> Joint Consultative Committee of the Police Staff Associations, *Operational Policing Review*, publié par la *Police Federation*, Surbiton, Surrey, 1990, citée par Reiner, in *Chief Constables*, op. cit. p. 178.

après les troubles se retrouver dans sa communauté et y survivre ; cette considération conditionne ses actions. Une troisième force ne ressentirait sur le terrain aucune de ces inhibitions. Je veux bien admettre que j'ai créé moi-même mon propre concept de troisième force, et que je l'ai créé à l'intérieur de la police. Nous avons en effet établi 8 groupes de soutien territoriaux (*Territorial Support Groups* ou TSGs<sup>161</sup>), qui peuvent être rassemblés en une unité d'exactly 1000 hommes. Mais ce concept a été mis en pratique de façon responsable. Nous apportons énormément de soin au recrutement et à la sélection de ces hommes<sup>162</sup>, à l'étude de leur profil psychologique, et nous faisons beaucoup d'efforts pour exclure la mentalité de cowboy (...). Nous insistons énormément dans leur entraînement sur le fait qu'ils ne sont pas une quelconque sorte de troisième force genre CRS, mais qu'ils forment un groupe de gens qui sont censés avoir des activités extrêmement diversifiées. Ils peuvent très bien faire de la surveillance, des tâches en civil, etc. et devenir en une heure, sans transition, des personnels de maintien de l'ordre équipés de matériel anti-émeutes ; ils sont nourris de la doctrine de l'application du minimum de force. Je considère qu'ils constituent la meilleure option, car contrairement à une troisième force indépendante, leur déploiement se fait en tenant compte des rapports police-public »<sup>163</sup>.

Le principe de cette troisième force fut finalement rejeté à l'époque de la *Review*, de même qu'il l'a été régulièrement depuis à chaque proposition.

Les problèmes de 1980 entraînèrent cependant à l'évidence la prise de conscience de la nécessité d'une certaine centralisation du maintien de l'ordre public. À cet égard, le renforcement de la structure du NRC consistait en une alternative<sup>164</sup> à la création d'une troisième force centralement contrôlée. Le ministère de l'Intérieur rejeta dans une étude officielle<sup>165</sup> sur les « dispositions pour la maîtrise des désordres spontanés » (*Arrangements for Handling*

---

<sup>161</sup> Cette appellation signale que le *Chief Constable* interviewé est le *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, ces unités étant désignées dans les autres forces sous le nom de *Police Support Units* (P.S.U.s).

<sup>162</sup> Qui peuvent d'ailleurs être des femmes.

<sup>163</sup> Cité par Robert Reiner, *op. cit.* p. 179.

<sup>164</sup> Selon l'expression employée par PAJ Waddington, in *The Strong Arm of the Law*, Clarendon Press, Oxford, 1991, p. 135.

<sup>165</sup> Le mot anglais est *Review*. Le statut juridique de ces *reviews* auxquelles peuvent procéder les différents ministères dans tous les domaines qui les intéressent, est mal défini : il ne s'agit incontestablement pas de textes de loi, car ils ne concernent absolument pas le Parlement ; ce sont des sortes d'études de la situation, incluant des clarifications sur la position du ministère dans le domaine concerné, ainsi que des propositions de réforme ; ces études ne sont d'ailleurs pas forcément publiées ; ce qui peut paraître étonnant à un juriste est la constatation que ces documents **affectent en pratique** le comportement des acteurs régis par eux, même s'ils n'ont aucun fondement législatif. Il en est de même pour les *Government Statements*, qui sont de pures et simples déclarations ou mises au point de politique sur tel ou tel sujet ; ainsi par exemple le *Government Statement on Rioting in Bristol* à la Chambre des Communes le 6 août 1980, qui précédait la publication du *memorandum* présentant la *Review of arrangements for handling spontaneous disorder* du même jour (v. *infra* annexe sur cette déclaration gouvernementale).

*Spontaneous Disorder*)<sup>166</sup> l'idée de la mise sur pied d'une réserve nationale mobile permanente, aux motifs qu'une telle création aurait remis en question le principe fondamental d'une organisation locale du système de police<sup>167</sup>, qu'elle serait d'autre part trop coûteuse, et que les membres de cette réserve mobile n'auraient pas eu assez à faire.

Les auteurs de la *Review* précisaient ainsi que « les forces doivent être en mesure de déployer de façon rapide un nombre suffisant de policiers à tout endroit où des désordres se produisent. On pourrait défendre l'idée que nous devrions répondre à cette nécessité par la création, comme dans certains pays, d'une force nationale de réserve mobile, qui pourrait être envoyée à n'importe quel endroit du pays. Mais agir ainsi contrarierait les fondements de notre organisation policière locale, et risquerait de mettre en danger les relations police-public. Il y aurait aussi quelques problèmes pour trouver une occupation de routine à une telle force de réserve, et cela représenterait un effort financier coûteux. L'étude a en conséquence estimé que chaque force devrait développer sa propre organisation afin d'être à même de répondre rapidement et efficacement au désordre sur son territoire, en fonction à la fois de ses ressources et de celles des forces voisines »<sup>168</sup>.

L'idée fondamentale développée par la *Review* était en réalité celle de la révision par chaque force de sa structure de commandement et d'organisation opérationnels afin de pouvoir produire une réponse immédiate à toute urgence d'une part, et que cette réponse soit planifiée et susceptible d'être mise en branle à tout moment. L'étude pré-citée remarquait en effet que « la réponse immédiate au désordre est cruciale »<sup>169</sup>; ses auteurs constataient cependant que « les circonstances de chaque force varient d'une façon tellement importante qu'il ne serait pas raisonnable d'envisager un schéma national unique pour l'élaboration

---

<sup>166</sup> *Home Office, Review of arrangements for handling spontaneous disorder*, Queen Anne's Gate, London, 6 august 1980. Cette étude fut lancée par le Ministre de l'Intérieur, alors William Whitelaw, dans un *statement* à la Chambre des Communes le 28 Avril 1980 immédiatement après les émeutes de Bristol. La *Review* reprecise que :

1. Dans sa déclaration à la Chambre des Communes le 28 avril 1980 au sujet des désordres publics s'étant produits à Bristol au début de ce mois, le Ministre de l'Intérieur annonça qu'il demandait à ses services et à l'Inspecteur général de la Police de Sa Majesté, en collaboration avec le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* et l'Association des Chefs des Polices de l'Angleterre et du Pays de Galles, d'examiner en profondeur et de toute urgence l'état de l'organisation du maintien de l'ordre public destinée à gérer les désordres publics spontanés. Il s'est engagé à publier les résultats de cette étude.

2. Cette étude est maintenant terminée. Au cours de celle-ci, le Ministère de l'Intérieur a également consulté l'Association des *Superintendents* de Police de l'Angleterre et du Pays de Galles, la Fédération de la Police, l'Association des Conseils de Comté (*Association of County Councils*) et l'Association des Conseils des Villes (*Association of Metropolitan Authorities*). Ce rapport résume les conclusions de cette étude (*op. cit.* p. 1).

<sup>167</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>168</sup> *Review of arrangements for handling spontaneous disorder*, *op. cit.*

<sup>169</sup> « Il ne sera pas toujours nécessairement approprié de déployer un grand nombre de policiers sur les lieux du désordre : ce sera à l'officier supérieur sur le terrain de juger quelle est la réponse la plus adaptée aux circonstances. Mais afin d'assurer que le commandant puisse disposer d'un nombre efficace de policiers, les chefs des polices fixeront un nombre minimum dont ils puissent disposer à tout moment en cas de désordre public » (*Review of arrangements for handling spontaneous disorder*, *op. cit.*).

de plans de réponse. En conséquence, chaque force devra ré-étudier ses propres dispositions et pour cela mettre sur pied notamment une équipe de prévision logistique afin de s'assurer qu'une structure de commandement clairement définie et un plan opérationnel puissent être mis en action rapidement et efficacement en cas d'incident »<sup>170</sup>. La *Review* du *Home Office* laissait d'ailleurs à l'Association des *Chiefs Police Officers* le soin de « réfléchir à la possibilité de mise sur pied d'une structure de centralisation de l'information en direction des forces en alerte, ainsi qu'à l'élaboration de procédures standardisées de mobilisation des forces ».

Cette réorganisation allait notamment se traduire par le perfectionnement du système des *Police Support Units*: la sophistication des mécanismes de déploiement est notamment allée de pair avec le développement de l'entraînement (tactiques, stratégie, gestion des incidents et des situations de crise) en maintien de l'ordre ; la *Review* de 1980 avait fortement insisté sur les liens indissociables des deux phénomènes, en donnant des instructions déjà très précises : « quel que soit le mode de réponse au désordre envisagé, tous les policiers concernés devront être organisés afin de gérer le maintien de l'ordre efficacement. La structure la plus flexible pourrait être des unités composés d'un sergent et de dix policiers (...). Les policiers reçoivent aujourd'hui un entraînement au maintien de l'ordre, mais la nature et l'importance de cet entraînement est très variable. Tous les policiers ont besoin d'un entraînement au contrôle de foule, y compris en matière d'usage de boucliers protecteurs. Tous les policiers devront recevoir le même entraînement de base en maintien de l'ordre. Ceci devrait inclure une instruction en matière de psychologie et de comportement des foules, ainsi qu'en ce qui concerne l'aspect communautaire du maintien de l'ordre public. Un entraînement supplémentaire sera donné aux policiers susceptibles d'être réquisitionnés en maintien de l'ordre, et chargés de superviser les autres policiers sur le terrain. Des études plus approfondies sur la nature de cet entraînement et sur les moyens de l'organiser seront menées. En plus de l'entraînement formel, les forces devront mettre sur pied des exercices réguliers afin de tester leurs plans de réaction aux désordres. On mettra l'accent sur l'échange d'informations entre forces en matière de planification tactique et de méthodes de gestion de crises spécifiques, ainsi que sur l'analyse régulière des leçons à tirer de ces crises ».

Le fondement de la « centralisation » était de permettre en cas de besoin l'intégration des différentes « réponses » locales dans une réponse « nationale », par le biais de la structure du *National Reporting Centre*.

De 1981 à 1985, l'importance du NRC - qui existait donc depuis 1972 - s'est ainsi nettement accrue. C'est notamment de cette période que date l'installation du Centre dans une salle spécifique à *New Scotland Yard*. Comme nous avons pu le

---

<sup>170</sup> *Ibidem*.

constater lors de notre visite<sup>171</sup>, le MACC (ex NRC) consiste en « une grande salle de conférence aménagée (...) au 13<sup>e</sup> étage de l'immeuble du quartier général de la police métropolitaine, à *New Scotland Yard* »<sup>172</sup>. Le MACC, comme l'était le NRC, n'est ni plus ni moins qu'une structure de coordination : le MACC, comme l'était l'ancien NRC, est géré par les leaders de l'ACPO (*Association of Chief Police Officers*<sup>173</sup>), et particulièrement par le président de cette association. Le fonctionnement du Centre est assuré par des officiers supérieurs de police délégués des différentes forces de police du pays, ainsi que par une équipe de la *Metropolitan Police* qui les assiste.

Le MACC peut fonctionner selon deux modes différents : le premier est le « mode de surveillance » (*monitoring phase*), qui est utilisé dans le cas où il est possible de prévoir assez clairement et avec quelque recul le développement d'une situation dans laquelle un certain nombre de forces de police auront besoin de renforts de la part d'une ou plusieurs forces : dans cette phase, le MACC procède à la collecte d'informations sur le nombre, la situation géographique, et la taille des incidents, ainsi qu'à des évaluations sur l'aide disponible dans les différentes forces. C'est le stade dans lequel se trouvait le MACC lors de notre visite en octobre 1992. À ce stade, aucun déploiement n'est ordonné.

La décision de passer du « mode de surveillance » à celui de « pleine activité » (*full activation*) ne peut être prise que par le président de l'ACPO, après consultation avec ses collègues ainsi qu'avec le *Chief Inspector of Constabulary*<sup>174</sup>. Dans cette seconde phase de son activité, « la fonction principale du Centre est de disposer de tous les détails sur la disponibilité des forces de police sur tout le territoire de l'Angleterre et du Pays de Galles (il ne couvre pas l'Écosse), et de déployer celles-ci aux endroits où il est estimé que l'on en a le plus besoin »<sup>175</sup>. En gros, le Centre centralise les demandes d'aide et y répond en fonction des ressources dont il sait que disposent les forces qui procurent cette aide, information également centralisée et mise à jour en permanence.

Les policiers déployés sont regroupés en *Police Support Units*, unités déjà formées à l'intérieur des forces et commandées par leurs propres officiers. En effet, le MACC gère des unités, non des hommes : « on demande aux polices combien de PSUs elles peuvent fournir. Le Centre décide combien de PSUs seront envoyées à telle ou telle force »<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> Visite à *New Scotland Yard*, (*Public Order Branch*, T.O 20) du 5 au 15 octobre 1992. À cette occasion, nous avons pu voir le MACC, install dans les locaux de *New Scotland Yard* : le MACC était alors (faiblement) réactivé (« mode de surveillance ») en raison d'une grève des surveillants de prison au Pays de Galles : des renforts de police étaient nécessaires pour transférer les prisonniers dans divers établissements.

<sup>172</sup> Martin Kettle *op. cit.* p. 23.

<sup>173</sup> Sur l'ACPO, voir *infra* notre chapitre sur la maîtrise des politiques de maintien de l'ordre.

<sup>174</sup> Voir *infra* dans le chapitre suivant notre analyse de l'Inspection des Services.

<sup>175</sup> Martin Kettle, *op. cit.* p. 26.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

En phase de « pleine activité », le MACC est géré 24 heures sur 24 ; l'information reçue en permanence est stockée sur un ordinateur, de même qu'elle est constamment mise à jour sur les différents tableaux de gestion de la situation qui sont disposés dans la salle du MACC (une carte géographique des territoires des différentes forces de police, sur laquelle sont notamment apposés des petits symboles aimantés traduisant notamment la disponibilité et le déploiement des PSUs. Les mouvements des PSUs et les estimations des renforts nécessaires sont également tenus à jour sur un tableau. L'état-major du centre est constamment en rapport avec le président de l'ACPO. Kettle affirme aussi que « le bilan journalier des déploiements des forces et l'analyse de la situation sont transmises par le Centre à la section sur le maintien de l'ordre du département des affaires de police (division F4) du ministère de l'Intérieur. Le rapport est présenté en personne à un représentant de la division F4 qui passe au NRC tous les jours »<sup>177</sup>.

Le NRC a été notamment activé : du 10 février au 7 mars 1974 (mode de surveillance) pour la grève des mineurs ; du 21 octobre 1980 au 27 février 1981 (pleine activité), afin d'assurer le transport de prisonniers pendant la grève des surveillants de prison ; du 6 juillet au 19 août 1981 (pleine activité) pendant les émeutes des ghettos (à cette occasion, d'après Kettle « selon l'ACPO, un peu moins de 30 000 policiers furent déployés en aide à 8 forces de police pendant les 6 semaines que durèrent les désordres »<sup>178</sup>) ; du 27 mai au 2 juin 1982 (pleine activité) pour la visite du Pape Jean-Paul II ; « lors de la grève des mineurs de 1984, le NRC fut placé en mode de surveillance le 13 mars et passa en pleine activité plus tard dans la semaine »<sup>179</sup>.

Depuis 1985, le rôle du MACC dans les opérations de maintien de l'ordre tend à être occulté étant donné l'énorme controverse à laquelle a donné lieu sa participation lors de la grève des mineurs de 1984-85 : celle-ci a entraîné en effet une accusation de centralisation de fait de l'autorité opérationnelle au profit du Gouvernement à travers l'Association des Chefs des Polices, qui auraient ainsi, par le moyen du NRC, transformé les forces de police en une force nationale, d'une part, et remonté le niveau de prise de décision en donnant des ordres de nature opérationnelle aux commandants de terrain d'autre part, ceci contrairement au principe de prise de décision locale.

## **II. La question de l'exercice de l'autorité opérationnelle.**

La question qui nous intéresse ici est la suivante : le développement du NRC puis du MACC est-il véritablement un phénomène de centralisation de l'autorité

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

opérationnelle, c'est-à-dire des autorités chargés de la décision de crise, ou simplement de centralisation de la gestion des ressources ?

En effet, l'idée d'un certain nombre de commentateurs, et notamment ceux issus de la Gauche de l'échiquier politique, est que le MACC (ex NRC) constitue en réalité une instance de contrôle des opérations de maintien de l'ordre ; ces allégations sont basées sur une étude de cas, la grève des mineurs de 1984-5. À l'opposé, la vision officielle (et notamment celle mise en avant par les policiers et le Ministère de l'Intérieur) est celle d'une simple instance de coordination. La deuxième question est de déterminer si le développement du NRC s'insère dans un processus global de centralisation de l'autorité opérationnelle en matière de maintien de l'ordre public en Angleterre et au Pays de Galles ?

Le fondement de l'accusation selon laquelle le NRC aurait en réalité commandé les forces de police sur le terrain durant la grève des mineurs est assez mince : cette accusation repose essentiellement sur une bribe de conversation rapportée par un journaliste de l'*Observer* (Nick Davies) pendant la grève : celui-ci, lors d'une visite du NRC pendant la seconde semaine de la grève, entendit un des policiers opérant le NRC qui transmettait à la police des Midlands les numéros d'immatriculation de certains bus transportant les piquets de grève. L'officier de police du NRC demandait à la police des Midlands de surveiller les bus en question jusqu'au comté de Nottinghamshire, d'où ils seraient refoulés. Davies estima qu'il s'agissait d'un ordre<sup>180</sup>, représentatif d'une véritable stratégie centrale du *policing* de la grève.

Cependant, malgré l'insistance de ces accusations<sup>181</sup>, celles-ci n'ont jamais pu être prouvées. Brewer admet ainsi « qu'on n'a pas établi clairement si, durant la dernière grève des mineurs, il y avait eu direction administrative du déploiement de la police par le ministère de l'Intérieur, ou si le Centre donnait des instructions aux forces locales sur la manière de policer le conflit, réduisant ainsi l'autonomie opérationnelle des chefs des polices aidées »<sup>182</sup>.

Ces mêmes auteurs estiment cependant pour conforter leur thèse de la centralisation de l'autorité opérationnelle que « la fréquence et la force avec lesquelles les ministres du Gouvernement exaltaient le "droit au travail" des mineurs non-grévistes supprimaient en pratique la nécessité d'instructions explicites à la police »<sup>183</sup>.

Il est bien sûr difficile de donner une réponse nette aux questions posées plus haut, ne serait-ce que parce que la réalité est elle-même compliquée. Il est

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>181</sup> Voir McCabe & Wallington, *op. cit.* ; voir aussi John D. Brewer *et al.*, *The Police, Public Order and the State*, *op. cit.* pp. 18-19. Voir également Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 191.

<sup>182</sup> John D. Brewer *et al.*, *The Police, Public Order and the State*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

tout d'abord évident que dans la mesure où il remplit une fonction de coordination centrale, le Centre se trouve dans une position stratégique pour transmettre des informations d'une force à l'autre<sup>184</sup>. Or il est clair que la possession et le traitement de l'information et du renseignement sont à la base de la prise de décision. D'autre part, et comme le fait remarquer Martin Kettle, bien que le fait que le NRC soit en constante liaison avec le Ministère de l'Intérieur et lui fasse des rapports réguliers ne soit pas en lui-même une preuve que le ministère donne les ordres, « il serait naïf de croire qu'aucune discussion de politique n'est abordée pendant ces rencontres. Il est certain que le ministre de l'Intérieur, Leon Brittan, a été bien plus activement impliqué dans les coulisses de la campagne contre la grève qu'il n'a été admis publiquement. Il ne faut pas prendre pour argent comptant les constantes dénégations à propos de la question de la direction politique de la grève »<sup>185</sup>.

Il y a dans ces affirmations un glissement de sens vers la question des politiques de maintien de l'ordre : en ce sens qu'elles assimilent la maîtrise de la politique générale et opérationnelle de maintien de l'ordre, incontestablement dominée en l'occurrence par le Gouvernement de l'époque, et la direction opérationnelle, c'est-à-dire le commandement sur le terrain ; il semble à cet égard que la remarque de PAJ Waddington soit plus pertinente lorsqu'il replace le *policing* de la grève dans une politique générale vis-à-vis des conflits industriels (dans laquelle le rôle déterminant du gouvernement est très clair, mais est loin de se réduire à une activation du NRC ou à des directives opérationnelles) et notamment de la pratique des piquets de grève (en réminiscence de Saltley et des autres conflits industriels tels que Grunwick en 1976-1978) ; il note ainsi par exemple et de façon très pertinente que « le contenu de la réforme du droit de grève indiquait clairement la conception parlementaire des limites du tolérable en matière de piquets de grève, et ceci bien que ce domaine du Droit n'ait pas été criminalisé ; par exemple, les manuels d'application (*Codes of Practice*) publiés dans la Loi sur le Travail de 1980 affirment que la principale cause de la violence et du désordre en cas d'utilisation de piquets de grève est un nombre excessif, de même que un nombre important de piquets de grève est susceptible d'entraîner peur et ressentiment, ceci avant de conclure que le nombre de piquets de grève à l'entrée ne devrait pas excéder six »<sup>186</sup>.

D'après lui, il était « ainsi affirmé d'autorité aux policiers qu'un nombre important de piquets de grève sont susceptibles d'entraîner un trouble à l'ordre public »<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Voir PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.* p. 130.

<sup>185</sup> Martin Kettle, *op. cit.* p. 31.

<sup>186</sup> PAJ Waddington, *op. cit.* p. 131.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

Le problème est que les chefs des polices sont ainsi apparus comme les instruments de l'application d'une politique générale à caractère fortement partisan, étant donné la très importante implication idéologique du gouvernement et du Parti Conservateur dans le conflit industriel.

**Encadré 14 :**  
**La politisation de la grève des mineurs (1984-1985),  
une analyse de Waddington, Jones et Critcher.**

Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder ce phénomène de politisation particulièrement importante de la grève de 1984-1985 dans notre introduction générale : l'analyse que font David Waddington, Karen Jones et Chas Critcher de l'importance du facteur du « contexte politique » de deux conflits industriels britanniques (la grève de l'acier en 1980 et la grève des mineurs de 1984) sur le plan de l'interprétation respective de ces conflits en tant que menaces à l'ordre public, est particulièrement intéressante à cet égard : ces auteurs comparent ainsi le « contexte politique » des deux conflits industriels :

« En 1980, le gouvernement conservateur n'était au pouvoir que depuis moins d'un an. Son plan de restructuration de l'industrie de l'acier était l'une de ses toutes premières initiatives économiques. Le gouvernement résisterait donc à la grève, mais principalement à cause de ses implications économiques : les ouvriers de l'acier voulaient empêcher le progrès. Cette vision de la grève était circonscrite par, entre autres considérations, le fait que le gouvernement n'avait pas encore à l'époque créé un nouveau statut légal des syndicats, ni réglementé la pratique des piquets de grève. Comme le montra le recul de 1981, le gouvernement n'était pas encore prêt à affronter l'Union Nationale des Mineurs (NUM : *National Union of Mineworkers*). En 1984, le gouvernement se trouvait, dans la première année de son second mandat. Il avait réussi à déplacer la totalité de la culture politique vers la droite. La réforme des syndicats avait été accomplie au moyen de la délictualisation des piquets de grève secondaires, permettant aux tribunaux de geler les avoirs financiers des syndicats récalcitrants. Les émeutes des ghettos de 1980-1 avaient confirmé et élargi le soutien aux politiques d'ordre du gouvernement, incluant notamment l'augmentation des pouvoirs de la police. Le plan sur le charbon n'était pas seulement important sur le plan de la crédibilité gouvernementale, il était aussi au centre de sa politique énergétique à long terme, dans laquelle un rôle de plus en plus important devait être assumé par les entreprises privées et l'énergie nucléaire. Dans un tel contexte, la grève des mineurs put être présentée avec succès comme une menace politique autant qu'économique. Les mineurs furent accusés de comportement anti-démocratique à différents niveaux : leur refus de procéder à une consultation nationale par vote à bulletins secrets, les idéaux politiques révolutionnaires du leadership, et le recours à la violence pour arriver à leurs fins. En résumé, le conflit dans l'industrie de l'acier se déroulant dans un contexte politique spécifique, sa définition principale resta celle d'un conflit industriel « normal », même en tant que menace à la stratégie économique du gouvernement. Le contexte politique du conflit dans l'industrie minière en 1984 favorisa par contre sa définition plus large et plus profonde en tant que grève politique nationale menaçant les fondements mêmes de la démocratie »

(David Waddington, Karen Jones, et Chas Critcher, *Flashpoints : Studies in Public Disorder*, Routledge, London, 1989, *op. cit.*, p. 96).

En conséquence, la mise en avant et la protection par la police de droits pourtant aussi fondamentaux que la liberté du travail n'étaient pas « neutres », dans le contexte de la grève.

Sarah McCabe et Peter Wallington discutent ainsi l'importance des moyens policiers accordés à la protection des mineurs désireux de retourner au travail pendant la grève : « par exemple, plusieurs centaines de policiers furent déployés pendant une longue période pour escorter Paul Wilkinson jusqu'à la mine d'Easington, alors qu'il était le seul mineur à travailler à la mine ; de même, à un endroit que l'on peut considérer comme symbolique, Cortonwood (la mine dont l'annonce de fermeture avait provoqué le début de la grève), le premier mineur à retourner au travail fut escorté par plus de mille policiers le 9 novembre 1984 »<sup>188</sup>.

Les auteurs précités estiment ainsi que « l'appréciation du bien-fondé de l'action de la police qui a consisté à assurer, sans tenir compte des conséquences en matière de main d'œuvre, que ceux qui désiraient retourner au travail puissent le faire sans être inquiétés (...) dépend très largement de la priorité que l'on accorde à l'exercice symbolique d'une liberté fondamentale et à sa protection »<sup>189</sup>.

Or, bien que ces auteurs ne dénie pas l'importance de la protection de l'expression symbolique des droits et des libertés<sup>190</sup>, et notamment celle de la liberté du travail, ils mettent cependant en balance l'existence d'autres droits et libertés pourtant bafoués dans la société, mais que les ressources **normales** de la police ne leur permettent pas de protéger de la même manière. Il est en effet clair que « les ressources (de la police) sont limitées, et le plus souvent utilisées au maximum, de telle sorte qu'une quantité de plaintes et de problèmes essentiels ne peuvent pas être traités par la police ; par exemple, les agressions racistes contre les minorités ethniques, l'insécurité dans les ghettos, ou les cambriolages dans les grandes métropoles »<sup>191</sup>.

Ce que critiquent donc ces auteurs est **le choix fait par la police en l'occurrence, bien sûr en application de son pouvoir discrétionnaire, mais en pratique dicté par des considérations politiques particulières distinctes des considérations opérationnelles habituelles prises en compte par les *Chief Constables* dans le cadre normal de leur autorité de maintien de l'ordre.** Pour

---

<sup>188</sup> Sarah McCabe & Peter Wallington, *op. cit.* p. 130.

<sup>189</sup> *Ibidem.*

<sup>190</sup> « Nous admettons qu'il puisse être important, voire même fondamental, pour la protection des libertés publiques, d'assurer la protection de l'exercice symbolique d'une de ces libertés ; les actes symboliques anti-ségrégationnistes dans les premières années du mouvement américain pour les droits civiques sont des exemples pertinents. Le symbolisme est important, parce qu'il permet d'affirmer l'importance de tel ou tel droit et ouvre la porte à tous ceux qui désirent l'exercer, et aussi parce qu'il est impossible de fixer aucun autre seuil de tolérance (de l'exercice de ce droit) qui ne soit pas arbitraire ou qui ne puisse entraîner la conclusion que le droit en question est uniquement l'apanage des groupes » (*op. cit.* p. 131).

<sup>191</sup> Sarah McCabe & Peter Wallington, *op. cit.* p. 131.

McCabe et Wallington (comme pour un grand nombre d'autres critiques), « la police traita le problème des mineurs retournant au travail d'une manière différente de ce qu'aurait été leur approche opérationnelle habituelle de l'équilibre entre les nécessités du maintien de l'ordre et la protection et l'application des droits. Le fait qu'ils aient pu agir ainsi n'étaient que le résultat de l'assurance donnée par le gouvernement que les *Chiefs Constables* pouvaient utiliser toutes les ressources qu'ils considéraient comme nécessaires, sans aucune considération des budgets qui leur avaient été précédemment alloués »<sup>192</sup>.

Ils insistent notamment sur le fait que cette assurance « ne put empêcher cependant le fait qu'un tel usage des effectifs de police amenuisait sévèrement les capacités d'intervention de la police ailleurs et pour d'autres tâches dans le pays »<sup>193</sup>, et que l'on est obligé de faire le raisonnement suivant : « soit les *Chief Constables* ont fait usage de leurs chèques en blanc parce qu'ils accordaient eux-mêmes une priorité exceptionnelle aux droits des mineurs qui désiraient retourner au travail, soit ils ont agi ainsi à cause de la pression gouvernementale qui les poussait à prendre une décision opérationnelle qu'ils n'auraient pas prise de façon indépendante (ou les deux) »<sup>194</sup>.

Sur ce plan, les déclarations de Sir Ian McGregor dans son compte-rendu de la grève sont pour McCabe et Wallington tout à fait concluantes, puisque celui-ci « déclare clairement que le Bureau National du Charbon (*National Coal Board*) demanda l'assistance du gouvernement au plus haut niveau afin d'exercer une pression sur les *Chief Constables* qui avaient initialement refusé d'assurer un passage pour les mineurs qui désiraient retourner au travail et avaient ainsi besoin de traverser les lignes des piquets de grèves. Par la suite, tous les mineurs qui exprimaient ce désir furent accompagnés jusqu'aux portes des mines par autant de policiers qu'il en fallait pour cela »<sup>195</sup>. Ces deux auteurs se réfèrent à l'ouvrage de Sir Ian McGregor, *The enemies within*<sup>196</sup>.

---

<sup>192</sup> *Op. cit.* p. 85.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>196</sup> Ian McGregor, *The enemies within*, Collins, London, 1986, p. 181 et pp. 192-3.

## Encadré 15 : Le financement des opérations de maintien de l'ordre.

La question du financement des opérations de maintien de l'ordre de la grève des mineurs, étant donné son échelle colossale, était nettement au-delà des ressources des forces dans lesquelles se déroulaient les opérations. Les modalités finales du règlement financier ont donné lieu à d'importants débats et controverses.

Comme l'ont souligné en effet McCabe & Wallington, « les règles financières légales du système d'entraide sont aussi squelettiques que celles sur le contrôle opérationnel. D'après la section 14 de la Loi sur la Police de 1964, les Autorités (locales) de Police peuvent elles-mêmes conclure des agréments financiers ; à défaut d'agréments (comme lors de la grève) le *Home Office* a le pouvoir de déterminer le montant des compensations à payer. Au vu de nombre de difficultés antérieures, le *Home Office* avait détaillé un certain nombre de principes dans une circulaire de 1973, laquelle procédait notamment à une classification des opérations d'entraide en trois catégories (petite échelle, grande échelle, très grande échelle)\*, accompagnée de différentes méthodes de calcul des coûts à rembourser dans les différentes zones. En cas d'aide à très grande échelle, le coût économique total -incluant par exemple les salaires de base des policiers- est payable, alors que pour l'entraide à grande échelle seuls sont exigibles les coûts additionnels (heures supplémentaires, transport, etc.). Le *Home Office* classa la grève des mineurs dans la catégorie "grande échelle". Ceci réduisit nettement les sommes payables par des comtés tels que le Sud-Yorkshire (South Yorkshire), le Derbyshire, et le Nottinghamshire, les principaux bénéficiaires de l'aide. Mais les sommes à payer restaient quand même énormes et bien au-delà des limites budgétaires des commissions locales de polices, voire même des conseils locaux dont elles font partie. Les premiers mois de la grève, une série de lamentables conflits s'élevèrent entre les autorités locales et le *Home Office* - lequel assumait finalement 90 % des dépenses additionnelles (...). Il s'éleva aussi des querelles entre les différentes autorités locales -le Derbyshire refusa de payer les notes et menaça d'aller en justice- ainsi qu'entre les Autorités locales de police et leurs *Chief Constables*. Des recherches désespérées d'économies possibles amenèrent le Nottinghamshire à se désengager du Groupe Régional de Lutte contre le Crime (*Regional Crime Squad*), alors que dans le South Yorkshire la proposition d'abolition de la section de Police Montée faillit se régler devant la justice (...). Finalement, un système de facturation et de remboursement fut élaboré, et environ 200 millions de livres sterling furent remboursés aux Autorités de police afin de les indemniser des sommes qu'elles avaient eu à payer. Cette somme de 200 millions ne représente que la part supportée par le *Home Office* du coût additionnel du maintien de l'ordre. Le coût total des opérations n'a jamais été précisément calculé et il est largement supérieur ».

\*(*Small, Larger Scale, and Major*).

Il est ainsi vital de se rendre compte, pour McCabe et Wallington, du fait que « le mouvement du "retour au travail" fut organisé avec talent par les managers du NCB et devint le levier principal de celui-ci dans la lutte contre la grève (même référence, pp. 200-204, et 319-332). La question était donc vraiment de savoir dans quelle mesure le symbolisme du retour des travailleurs solitaires était celui d'individus exerçant leur liberté ou du Bureau du Charbon cassant la grève (...).

Notre conclusion est donc la suivante : la protection de l'exercice symbolique des libertés fondamentales n'était en l'occurrence pas le problème. La réalité est que la police privilégia de façon absolue la mise en œuvre de la politique de l'une des parties au conflit industriel ; ceci en raison d'une fausse évaluation de ses priorités ou en raison des pressions exercées sur elle, ou les deux »<sup>197</sup>.

Nous sommes ici en plein dans la question de l'interprétation du niveau de gravité d'atteinte à l'ordre public et le domaine de la mesure de l'acceptabilité de telle ou telle forme de désordre (de la part des mineurs aussi bien que de celle des forces de l'ordre, d'ailleurs).

Comment s'étonner de la supervision « politique » des stratégies de lutte contre la grève, dans le contexte immédiat d'un interventionnisme gouvernemental particulièrement strident d'une part, d'une politisation extrême de la grève pour diverses raisons déjà mentionnées d'autre part<sup>198</sup>, et enfin, au vu de la tradition britannique établie d'interventionnisme gouvernemental dans le maintien de l'ordre public lors des conflits industriels<sup>199</sup> ?

Il paraît cependant difficile de tirer de tout cela des conclusions définitives sur un processus général de centralisation de l'autorité opérationnelle en matière de maintien de l'ordre.

Il est assez clair que la grève des mineurs a fait incontestablement la démonstration de la capacité du système de maintien de l'ordre à un déploiement très rapide d'une grande quantité de policiers sur tout le territoire anglais<sup>200</sup>, et ceci grâce à une centralisation et une standardisation des politiques de réponse au désordre public, ceci par le biais d'une réorganisation et d'une planification

---

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>198</sup> Voir *supra* l'analyse de David Waddington, Chas Critcher et Karen Jones, que nous avons déjà évoquée. Dans ce même ordre d'idées, on peut citer ici ce que rapporte Robert Reiner d'une confidence qui lui fut faite *off the record* par un *Chief Constable* à propos d'un exemple d'intervention gouvernementale directe pendant la grève : « Pendant la grève, Sir --- (un haut-fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur) apporta à une réunion de Chief Constables un message personnel du Premier Ministre. Celle-ci était convaincue qu'une cellule communiste secrète formée autour de la personne de Scargill orchestrait la grève afin de ruiner et subjuguier le pays. Le fait que la police n'arrive pas à trouver des preuves de l'existence de cette conspiration venait de la faiblesse de notre service de renseignement. Elle désirait en conséquence que soit mise sur pied une *Public Order Intelligence Unit* (Unité de Renseignement pour le Maintien de l'Ordre), afin d'infiltrer et de surveiller des groupes et des activités considérées comme des menaces pour l'ordre public. Cette unité aurait ainsi pu d'après elle être séparée de la *Special Branch* ou de la CID, bien que composée du même personnel. À ma grande surprise et horreur, au lieu de lui dire qu'il s'agissait là de pures âneries, mes collègues tombèrent tous d'accord sur cette proposition. Cette unité a été formée à Londres, je pense, mais on m'en a exclu parce que j'avais manifesté mon indignation » (Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 191).

<sup>199</sup> Voir à ce sujet l'intéressante analyse de Noëlle Burgi, in *L'État britannique contre les syndicats*, *op. cit.*

<sup>200</sup> Dans les premiers jours de la grève, le NRC déploya 8000 policiers (organisés en *Police Support Units* sur les sites principaux de la grève : le Leicestershire, le Derbyshire, le Nord du Pays de Galles, le Nottinghamshire et le Warwickshire ; 1000 policiers avaient été mobilisés en l'espace de 4 heures. Voir sur ce sujet Martin Kettle, *op. cit.* pp. 29-30 ; Cathy Lloyd, « A national riot police : Britain's third force ? », in Bob Fine & Robert Millar, eds., *Policing the miners' strike*, *op. cit.* p. 65 ; voir aussi McCabe and Wallington, *op. cit.* ; voir PAJ. Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, pp. 129-136.

largement orchestrées par le ministère de l'Intérieur<sup>201</sup>, comme nous le verrons dans le chapitre suivant sur la maîtrise des politiques de maintien de l'ordre (ceci n'est d'ailleurs pas vraiment nouveau<sup>202</sup>). Le *National Reporting Centre* est au centre de ce renforcement du système de maintien de l'ordre.

D'un autre côté, le NRC puis le MACC nous paraissent précisément constituer des exemples intéressants de la persistance de cette coexistence d'une réelle autonomie opérationnelle locale combinée avec la potentialité d'exercice de l'autorité centrale en fonction des nécessités de la situation, configuration qui nous semble correspondre à la nature profonde du système britannique. En un mot, le NRC et le MACC comme d'autres éléments illustrent la flexibilité du système de maintien de l'ordre (ce qui montre évidemment les limites de toute étude de cas).

Aussi bien l'ACPO et le *Home Office*, que les *Chief Constables* individuellement, ont toujours nié dans leur grande majorité que l'activation du NRC et aujourd'hui du MACC. se traduisait par l'intervention directe de celui-ci dans les décisions opérationnelles : « interview après interview, les présidents de l'ACPO, Hall et McLachlan<sup>203</sup>, (...) ont toujours affirmé tout au long du conflit que le NRC n'est pas un centre opérationnel et qu'il ne dirige pas les stratégies policières sur le terrain »<sup>204</sup>. L'enquête de Robert Reiner confirme ces affirmations par les *Chief Constables* : lors de leurs entretiens avec le sociologue, la grande majorité de ceux-ci soulignèrent que « le NRC avait uniquement joué le rôle de bureau central d'enregistrement des besoins dans certaines forces et des disponibilités dans les autres. Cela n'impliquait aucune obligation, il n'y avait pas eu de pression du gouvernement, bien que le Ministère de l'Intérieur ait été informé régulièrement des développements de la situation. Les *Chief Constables* étaient parfaitement libres de refuser les ressources demandées, et le firent lorsqu'ils estimèrent que leurs propres besoins locaux étaient une priorité »<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> Cf. *Review, op. cit.*, notes 44, 46, 47, 48 et 49.

<sup>202</sup> Voir Jeffery and Hennessy, *States of Emergency, op. cit.*, qui montrent notamment comment s'établit en la matière, dans le sillage de la première guerre mondiale, un véritable système de planification gouvernementale (*Government Civil-Contingency Planning*) ; in *States of Emergency, op. cit.* Comme le montre aussi Jane Morgan (*Conflict and Order : the Police and Labour Disputes in England and Wales, 1919-1939*, Oxford University Press, Oxford, 1987), les années de l'entre-deux guerres ont été celles d'une forte accentuation de ce phénomène, lié essentiellement à l'inquiétude que provoquait la croissance de l'agitation industrielle. Voir aussi *supra* nos développements sur la conception centraliste de l'autorité (Première partie, Titre second).

<sup>203</sup> M. David Hall, à l'époque *Chief Constable* du comté de Humberside ; M. Charles McLachlan, lui-même *Chief Constable* du Nottinghamshire, lui succéda en tant que président de l'ACPO pendant l'été 1984.

<sup>204</sup> Martin Kettle, *op. cit.*, p. 27. Cet auteur cite notamment Hall, qui déclara au *Guardian* (23 Juin 1984), que « ce Centre ne donne pas de directives opérationnelles » ; et au *Sunday Times* (20 Mai 1984) que « aucune directive n'est donnée aux forces locales », et que « le Chief Constable est responsable du maintien de l'ordre public sur le terrain. Ce qu'il fait avec ce que nous lui donnons est son affaire ». Il déclara également que « le centre est simplement un moyen de procurer plus facilement des ressources au Chief Constable ». (Extraits cités par Martin Kettle, *op. cit.*, p. 27).

<sup>205</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, p. 186.

Un certain nombre d'exemples intéressants permettent d'ailleurs de souligner la persistance de la réalité de l'autonomie de la prise de décision locale-professionnelle pendant la grève des mineurs.

En premier lieu, Robert Reiner cite la mention par plusieurs *Chief Constables* d'« une exception significative à l'opération coordonnée de police (de la grève des mineurs) »<sup>206</sup>. En effet, « un refus significatif de participer se produisit au Pays de Galles. Dès le début du conflit, les *Chief Constables* des quatre forces de police galloises (dont la plupart étaient en fait des anglais) s'accordèrent sur l'idée qu'il était nécessaire que le conflit au Pays de Galles reste entre gallois. Ils considérèrent en effet l'utilisation de policiers « étrangers » (anglais), pour contrôler les piquets de grève gallois, comme susceptible d'exacerber les tensions et potentiellement contre-productive. Ils résolurent également de proscrire l'usage de tout équipement anti-émeute spécialisé, même au prix d'un nombre plus élevé de blessés parmi les policiers dans un premier temps. Cet exemple d'application de la philosophie de "gagner en paraissant perdre"<sup>207</sup> reçut l'approbation des autorités de police galloises locales, mais fut considéré avec suspicion par le NRC et la Fédération de la Police. L'exemple démontre que les forces avaient la possibilité de résister à la direction centrale, mais qu'elle subissaient des pressions afin de n'en rien faire »<sup>208</sup>.

L'un des *Chief Constables* interrogés par Robert Reiner s'exprime ainsi :

« Au tout début du conflit, les quatre *Chief Constables* gallois se réunirent à mon initiative, parce que je pensais que nous devions agir dans cette affaire d'une manière qui ne serait employée nulle part ailleurs. Nous devions faire en sorte que les choses restent galloises. Je suis ici depuis suffisamment longtemps pour savoir que c'est très important. Si nous avons commencé à importer des policiers anglais au Pays de Galles, cela aurait constitué une sorte d'hallali et nous aurait causé d'immenses problèmes. Nous sommes plus malins que cela. À aucun moment durant la grève nous n'avons utilisé autre chose que nos propres hommes. Si j'avais vraiment dû en déployer d'autres, je les aurais utilisés dans les rues et non pas en face des piquets de grève (...). Dès le début du conflit, j'ai estimé que nous avions un certain nombre de responsabilités et j'en ai discuté avec le président de mon autorité de police, un président membre du Parti Travailleiste. Premièrement nous

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>207</sup> *Winning by appearing to lose* : formule inventée par Sir Robert Mark alors qu'il était encore *Commissioner* de la *Metropolitan Police*. L'idée était de caractériser une approche typiquement britannique du maintien de l'ordre public ; d'après Sir Robert Mark, le *British Bobby* s'attirait de par sa faiblesse même (du fait qu'il était non armé et n'utilisait pas de tactiques agressives) la sympathie du *public* britannique et gagnait par là même sa coopération, ce qui expliquait que les relations police-public soient « les meilleures du monde » et le taux de violence collective si bas. On peut analyser cette « philosophie » comme faisant partie de l'idéologie du *Policing by Consent*.

<sup>208</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* pp. 188-189.

avons la responsabilité d'assurer que tout homme qui désire faire la grève et protester puisse le faire, et je défendrai ce droit jusqu'au bout. Mais j'ai aussi la responsabilité d'assurer que les gens qui désirent aller travailler puissent le faire en paix. De plus, j'ai également la responsabilité d'assurer que le conflit du travail n'affecte pas d'autres organisations, à travers des menaces ou des tentatives d'intimidation sur des personnes qui pourraient ainsi perdre leur travail... (R.R : "Les ouvriers de l'acier ?") Oui. (...) Cela fut une période très solitaire pour nous, car nous n'étions jamais sûrs de faire bien ou de faire mal (...). Une fois, nous eûmes à nous attifer de ce damné attirail anti-émeute, car nous subissions des attaques plutôt sévères. Mais notre politique était de limiter cela au maximum, et sur ce point les politiciens locaux étaient bien sûr d'accord... En raison de cette philosophie du maintien de l'ordre, nous n'avons pas été débordés, et nous ne sommes pas devenus une cause célèbre<sup>209</sup> ... parce que nous avons policé le pays de Galles avec des gallois qui comprenaient l'animal qu'il avaient à policer. Nous avons ainsi été capables de désamorcer la violence dans la plupart des cas, et c'est ce en quoi consiste le métier de policier »<sup>210</sup>.

Un autre des *Chiefs* « gallois » rappelle aussi de façon très intéressante, son analyse des mêmes décisions : « en premier lieu, et à la grande colère du *National Reporting Centre* à Londres, les forces de police galloises considérèrent le problème comme un conflit minier gallois, par opposition à un conflit national ou même local. Nous devons être aussi flexibles à l'intérieur du pays de Galles, et aussi mobiles, que les piquets de grève eux-mêmes... Nous avons été à deux doigts de faire appel à l'aide extérieure, mais si nous l'avions fait nous serions restés dans les annales d'une manière que je ne souhaite pas. Car ici dans les vallées, on se souvient encore de 1912, 1926, Tonypany, et tout ce qui y est associé, comme si c'était hier. C'est pourquoi je pense que nous nous en sommes tirés parce que nous n'avons pas fait appel aux Anglais ni à la *Metropolitan Police*. Dans ma force, nous avons eu 132 policiers blessés, mais nous n'avons pas utilisé du tout d'équipement anti-émeutes d'aucune sorte. Nous avons policé toutes les opérations dans notre uniforme normal (...). La Fédération de la police m'a rendu visite à propos des policiers blessés. Je leur ai dit, "Écoutez, tels sont les problèmes que nous avons à régler, et je ne veux pas importer de policiers. Ce sont mes problèmes. Oui, je déplore le fait qu'il y ait des policiers blessés, mais à long terme, c'est préférable". Nous avons eu cette discussion autour d'une table, et ils ont soutenu ma décision, ils l'ont acceptée »<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> En français dans le texte.

<sup>210</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, pp. 189-190.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 190.

Dans le même ordre d'idées, certains auteurs, comme PAJ Waddington, citent le refus de certains *Chief Constables* de fournir le nombre de PSUs requises par le NRC<sup>212</sup>.

En conclusion, l'exemple de l'évolution du système de coordination de l'entraide, essentiellement testé à l'occasion de l'épisode de la grève des mineurs, ne nous paraît pas significatif d'une évolution majeure du système général d'autorité opérationnelle, étant donné d'une part le caractère à la fois exceptionnel de cette opération, étant donné sa signification politique, et d'autre part la tradition ancienne d'intervention centralisée en matière de police des conflits industriels.

## § 2 : Le problème du renseignement.

Nous avons identifié les activités de renseignement comme des opérations de maintien de l'ordre public : elles font en effet partie, en premier lieu, de la mise en place du dispositif de maintien de l'ordre public, mais elles sont aussi au fondement de la décision opérationnelle.

On peut distinguer en gros et dans le maintien de l'ordre public deux sortes d'opérations de renseignement :

- **la collecte et la gestion d'informations « à l'avance »**, permettant de comprendre les dimensions fondamentales de telle ou telle situation, et ainsi éventuellement de prévoir, planifier, mettre en place un dispositif. Ces opérations peuvent être plus ou moins routinières et ne pas être spécifiquement ordonnées au profit du maintien de l'ordre public (comme par exemple la collecte d'informations par la lecture de la presse « extrémiste », la surveillance des organisations dites subversives, voire même dans certains cas et à certains moments leur infiltration) ; elles peuvent également et au contraire être spécialement organisées à l'occasion de tel ou tel évènement (la surveillance de tel ou tel quartier, de telle ou telle organisation impliquée dans un conflit, de certains leaders, etc.) ou de types d'évènements : le football constitue ainsi aujourd'hui un champ particulièrement important de déploiement de l'organisation et des activités de renseignement. Précisons que nous entendons ici par « le football » bien davantage que le jeu proprement dit : il s'agit notamment de toute l'organisation qui s'est formée depuis très longtemps, et qui évolue aussi, autour de ce jeu, qui constitue une activité sociale fondamentale dans le Royaume-Uni : les Clubs, les supporters, l'organisation de leurs déplacements, les liens des supporters avec des organisations diverses,

---

<sup>212</sup> PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, op. cit., p. 130.

politiques ou autres, etc., sont ainsi les cibles de ce que l'on peut appeler aujourd'hui le système de renseignement britannique du football.

- **L'information « en temps réel »**<sup>213</sup>, c'est-à-dire des renseignements sur « ce qui est en train de se passer à un moment précis »<sup>214</sup> lors d'une opération de maintien de l'ordre public. L'une des sources les plus importantes de ces informations est en principe constituée par les officiers sur le terrain : « pendant la grève des mineurs, par exemple, des policiers placés à des intersections et des carrefours différents observaient la circulation des véhicules et notamment les concentrations importantes, permettant ainsi aux salles de contrôle opérationnel d'estimer les moments de départs des piquets de grève volants et d'organiser les réponses policières en conséquence »<sup>215</sup>. PAJ Waddington note cependant que « dans un grand nombre de situations de maintien de l'ordre, la vision des officiers en contact direct avec la foule est limitée par leur position sur le terrain. La technologie devient alors utile en procurant une vision plus globale. Des caméras de télévision fixées sur des immeubles élevés fournissent ainsi des renseignements immédiats sur le nombre et la densité des foules à des endroits particuliers, de même qu'elles enregistrent les activités à l'intérieur de ces foules (comme les *steamers*<sup>216</sup> qui se déplacent très rapidement à travers les foules en volant les gens), et les patterns de déplacement de la foule elle-même. Or, savoir comment se déplace une foule et quelle taille a celle-ci sont des renseignements vitaux pour un commandant opérationnel sur le terrain »<sup>217</sup>. La *Metropolitan Police* a introduit en 1988 (lors du Carnaval de Notting Hill) des « équipes de renseignement » (*Intelligence Teams*), formée la plupart du temps d'un sergent et de quatre *constables*, en uniforme, et chargés de faire des rapports constants sur l'état de la situation. Ce type d'informations entre autres est centralisé, analysé et interprété par la « cellule du renseignement » (*Intelligence Cell*), un petit groupe d'officiers rattaché pendant les désordres à la *Gold Control Room*. Avec l'aide d'un ordinateur et éventuellement diverses expertises techniques, ils tentent de rassembler ces informations et de leur donner un sens (*pattern*), par exemple en les comparant avec des statistiques ou des informations sur le même type d'évènement (le carnaval de Notting Hill qui a lieu chaque année à Londres est un bon exemple pour la mise en œuvre de la recherche de ces *patterns*). La collecte de renseignement pendant les opérations peut également s'assimiler à la collecte de preuves, une opération de maintien de

---

<sup>213</sup> PAJ Waddington parle de *real-time intelligence* (*The Strong Arm of the Law, op. cit.*, p. 151).

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> L'expression de *steamer* est utilisée par la police britannique.

<sup>217</sup> PAJ Waddington, *op. cit.*

l'ordre pouvant parfaitement déboucher sur des arrestations et des procès, car elle est très souvent un lieu privilégié de commission d'infractions diverses, pouvant aller de la simple provocation<sup>218</sup> à l'agression et au meurtre de policiers, en passant par le vol, le pillage, et des violences diverses. Les équipes de policiers sur le terrain sont aujourd'hui la plupart du temps accompagnées d'équipes spéciales de surveillance (*Surveillance Teams*), incluant des photographes, des caméramen, chargés de surveiller et d'enregistrer les moindres mouvements suspects<sup>219</sup>. La nécessité de la collecte immédiate de preuves a été particulièrement mise en évidence lors des émeutes de Broadwater Farm Estate.

L'importance du renseignement opérationnel dans le maintien de l'ordre public est aujourd'hui régulièrement réaffirmée aussi bien par les acteurs que par les observateurs. Le *Superintendent* Brian Appleby soulignait ainsi, au moment de la création de la *National Football Intelligence Unit* (NFIU) : « les hooligans sont des criminels qui se déplacent et nous avons besoin d'être coordonnés afin de les suivre du territoire d'une force à un autre »<sup>220</sup>. John Benyon note lui aussi l'importance du renseignement « non seulement pour prévenir et détecter la criminalité mais aussi pour maintenir l'ordre public »<sup>221</sup>. PAJ Waddington, quant à lui, après avoir remarqué « la croissance de la fonction de renseignement »<sup>222</sup> dans le domaine du maintien de l'ordre public, explique que « la collecte d'informations correctes, à partir desquelles des conclusions adaptées sont tirées (fonction de renseignement), non seulement permet d'élaborer une réponse policière efficace mais également d'éviter une réponse excessive »<sup>223</sup>.

Comme pour toute opération de police, l'organisation du renseignement est à fondement local, c'est-à-dire que celui-ci est collecté, analysé, et utilisé dans chaque force de police selon une organisation spécifique à cette force. C'est un principe fondamental. Cependant, et quel que soit le type de renseignement, la nécessité d'une certaine centralisation a été ressentie depuis quelques années, et ceci pour deux raisons essentielles, qui sont les suivantes :

---

<sup>218</sup> Lors de notre visite du dispositif de Brighton en octobre 1992, le fait par certains jeunes membres du Parti Conservateur d'avoir fait le salut fasciste face à une foule de manifestants venus exprimer leur mécontentement au Premier Ministre devant la salle des conférences a été considéré comme l'officier chargé du maintien de l'ordre public comme une atteinte à l'ordre public, et a donné lieu à prosécution ; celle-ci n'aurait pu se faire sans la présence sur les lieux de l'un des photographes de l'équipe de surveillance qui a pu enregistrer le fait et a permis l'identification des auteurs de troubles.

<sup>219</sup> Cf. le meurtre du policier Blakelock en octobre 1985 à Broadwater Farm.

<sup>220</sup> In « National Unit to lead fight against football hooliganism », *Police Review*, 15 septembre 1989, pp. 1852-1853.

<sup>221</sup> John Benyon, « La violence collective et le rejet de l'autorité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, vol. 14, *op. cit.*, p. 131.

<sup>222</sup> PAJ. Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

- en vue de l'établissement d'un *pattern* de collecte et d'une analyse utile de l'information, d'une part ; lors de l'établissement de la NFIU par exemple, l'accent fut en effet mis sur son rôle de coordination et d'exploitation d'une large quantité d'informations collectées par les forces locales qui autrement n'étaient pas utilisées, en l'absence de tout organe central<sup>224</sup>.
- pour faciliter la distribution et la redistribution du renseignement sur le terrain, et aux différentes forces, d'autre part.

Ces préoccupations sont bien entendues liées en grande partie au phénomène, que nous avons déjà évoqué, de restructuration du cadre du désordre public, qui a tendance depuis un certain nombre d'années à s'élargir, et à se nationaliser, voire s'internationaliser (l'exemple du football est ici particulièrement pertinent).

La **centralisation** du renseignement se manifeste essentiellement depuis quelques années de deux manières principales<sup>225</sup> :

- **la création de services centraux spécialisés.**

On peut prendre les exemples de la création du Service National de Renseignement en matière de Football (*National Football Intelligence Unit*, ou NFIU) en 1989, devenu depuis la *National Criminal Intelligence Service Football Unit* (1992) ; du Service National de Renseignement en matière de Drogue (*National Drugs Intelligence Unit* ou NDIU) en 1985<sup>226</sup> ; ces unités ont été ensuite intégrées dans le Service National de Renseignement Criminel (*National Criminal Intelligence Service* ou NCIS, dont la mise sur pied, annoncée officiellement à la fin de l'année 1991, ne s'est finalement faite qu'en avril 1992<sup>227</sup>.

- **la remontée de la fonction de direction et de coordination du renseignement à des services gouvernementaux.**

L'exemple-clé est, comme nous le verrons dans le point suivant, celui de l'attribution de la direction du renseignement anti-terroriste britannique

---

<sup>224</sup> « National Unit to lead fight against football hooliganism », *Police Review*, *op. cit.*, p. 1852.

<sup>225</sup> Nous ne traiterons pas ici de ce que l'on peut qualifier de mouvement de « rationalisation » des opérations de renseignement dans le domaine du maintien de l'ordre public à l'intérieur même des polices locales, et en particulier la mise sur pied de modèles tendant à rationaliser la collecte et l'analyse des informations, appelés les « systèmes de renseignement intégrés pour l'évaluation des tensions communautaires » (*Integrated intelligence system for community tension assessment*). Ces modèles, élaborés à partir d'analyses menées par le Home Office (cf. la circulaire n° 39 de 1982) tendent essentiellement à établir une chaîne visant à identifier l'existence ou non sur les différents terrains d'« indicateurs de tension » (*Tension Indicators*), pouvant permettre ainsi une relative anticipation des désordres, et surtout la mise en place d'actions préventives. On peut trouver des exemples de ces « indicateurs de tension » dans notre annexe correspondante.

<sup>226</sup> Voir Gary Mason, « Monitoring traffic », *Police Review*, 8 février 1991, pp. 278-279.

<sup>227</sup> Voir Gary Mason, « The Intelligence Service », *Police Review*, 27 septembre 1991, pp. 1950-1951, et Gary Mason, « NCIS is ready to go », *Police Review*, 27 mars 1992, pp. 576-577.

au MI5<sup>228</sup>, alors que cette fonction était jusque-là exercée par la *Special Branch* de la *Metropolitan Police*.

On constate dans les deux cas la manifestation d'une impulsion gouvernementale, c'est-à-dire du Ministère de l'Intérieur. En ce qui concerne la création de nouvelles structures, cette impulsion est en général soutenue par les propositions et les travaux préparatoires de l'Association des Chefs des Polices. Aussi bien dans le cas de la NFIU que celui de la NCIS, la création de ces structures fut décidée par le Ministre de l'Intérieur sur la base de propositions et d'études conjointes de comités du ministère et des sous-commissions concernées de l'ACPO. La création de la NFIU fut d'ailleurs annoncée officiellement lors de la conférence d'été de l'ACPO de 1989 par le Ministre de l'Intérieur ainsi que par James Anderton, alors *Chief Constable* de la *Greater Manchester Police*, et président de la sous-commission de l'ACPO sur le *football hooliganism*; c'est cette sous-commission qui avait élaboré les plans d'organisation de la future structure nationale de renseignement en la matière, dont James Anderton précisa qu'elle était notamment inspirée de l'ébauche d'unité de renseignement en matière de football déjà mise sur pied par la *Greater Manchester Police*<sup>229</sup>.

Dans le cas de la NCIS, le *Home Secretary* a nommé à la tête du service le *Chief Constable* Tony Mullett, président de la commission de l'ACPO sur le crime; c'est cette commission qui avait élaboré les propositions de l'ACPO présentées au *Home Office* en ce qui concerne les modalités de création et d'organisation de la NCIS<sup>230</sup>.

Ceci ne signifie cependant pas nécessairement que ce processus implique une intervention gouvernementale directe dans la gestion opérationnelle du Renseignement (par, exemple, la *National Football Intelligence Unit* est largement autonome), même si ces services dépendent du *Home Office* en matière de financement.

On peut prendre deux exemples particulièrement intéressants de ce phénomène de centralisation du renseignement dans le domaine du maintien de

---

<sup>228</sup> Les deux principales agences britanniques de renseignement sont le *Secret Intelligence Service* (SIS), et le *Security Service*, mieux connus par leurs sigles datant de la seconde guerre mondiale, MI6 et MI5. Ces sigles proviennent de ce que ces deux organes étaient autrefois les sections 6 et 5 du renseignement militaire. Le MI5 fut créé en 1909 pour rechercher les espions allemands agissant alors en Angleterre. Il agit dans le domaine de la sécurité intérieure et du contre-espionnage, et surveille toute personne ou tout mouvement qui peut menacer la sécurité de la nation. Ses attributions essentielles sont donc le contre-espionnage, la lutte contre la subversion et la préservation des secrets d'État. Voir sur ce sujet Christopher Andrew et David Dilks, eds., *The missing dimension: Governments and Intelligence Communities in the twentieth century*, 1984. Voir également l'article d'Anthony Bevins, « Major gives MPs clues to solving the enigma of MI6 », *The Independent*, 12 mai 1992, p. 9; et celui de James Adams, « Bungled: the battle againts the IRA », *The Sunday Times*, 7 novembre 1993, section 4, pp 2-3.

<sup>229</sup> Voir « New intelligence unit to combat soccer thugs », *Police Review*, 16 juin 1989, pp. 1200-1201.

<sup>230</sup> Voir « Mullett to head National Intelligence Service », *Police Review*, 7 juin 1991, pp. 1148-1149.

l'ordre public : celui du renseignement dans le domaine du football, et celui du renseignement anti-terroriste.

## I. L'exemple du football.

Après une saison particulièrement violente en 1988, notamment lors de la Coupe d'Europe des champions, le Ministre de l'Intérieur, alors Douglas Hurd, décida de créer une unité centrale de renseignement spécialisée dans le domaine du football, la *National Football Intelligence Unit*, basée à *Tintagel House*, l'un des immeubles du quartier-général de la *Metropolitan Police*.

Cette unité est composée de 2 officiers de police et 4 policiers permanents, plus un technicien civil. L'équipe comprend toujours en son sein un policier de la BTP<sup>231</sup>. Chacun des 4 policiers est responsable de la surveillance de secteurs, ainsi répartis :

- les clubs de première division ;
- les clubs de seconde division ;
- les clubs de troisième et quatrième division ;
- le secteur international et l'Écosse ;

Un *Superintendent* et un inspecteur dirigent et coordonnent l'unité. Les responsabilités du technicien civil consistent à assister aux matchs et à les enregistrer en vue de leur analyse par les membres de l'unité.

Les objectifs principaux de la NFIU sont les suivants :

- analyser et distribuer l'information en vue de prévenir les désordres.
- identifier les *football hooligans* et prêter assistance aux diverses forces de police (britanniques ou étrangères) pour leur arrestation (notamment par la production de documents d'identification pouvant servir de preuves, de confirmations, et de pièces à conviction) ;
- faire des recommandations sur les stratégies globales et individuelles de police des stades, et sur les meilleures tactiques à utiliser dans des opérations spécialisées, comme par exemple l'infiltration des gangs de hooligans.

En vue de réaliser ses objectifs, la NFIU est équipée d'un système informatique, qui recueille et compare des informations (sur l'identité des hooligans notamment, ainsi que sur leurs déplacements et affiliations) provenant de diverses sources. La plus importante est constituée par le réseau d'officiers de renseignement spécialisés dans la surveillance du football (*Football Intelligence Officers* ou FIO's) qui suivent tous les matchs de la *Football League* et travaillent

---

<sup>231</sup> Voir sur ce sujet notre annexe sur la *British Transport Police*

pendant ces matchs aux côtés (ou en tous cas en liaison constante avec lui) du commandant en chef de l'opération de maintien de l'ordre que constitue aujourd'hui tout match de football dans le Royaume-Uni. Ces FIO's sont apparus progressivement dans les diverses forces de police à partir du milieu des années 1980, et sont aujourd'hui au nombre de 80 à 90. Ce sont des policiers locaux, c'est-à-dire qu'ils sont tous rattachés à une force locale, mais ils assistent aux matchs en dehors de leur circonscription (en général par équipes de deux) et sont également régulièrement délégués à la NFIU pour des périodes de deux semaines ; ceci leur permet notamment de consulter la banque de données de la NFIU et éventuellement de la mettre à jour, ainsi que de renforcer la liaison permanente de la NFIU avec le terrain. Il faut noter cependant qu'il n'existe pas de spécialisation totale des policiers. En d'autres termes, les FIO's ont bien d'autres tâches que la surveillance du football. Ceci constitue d'après les membres de la NFIU un frein relativement important à l'utilisation de l'analyse de l'information qui est faite au niveau central : en effet, l'une des sources d'information parmi les plus utiles est constituée par les enregistrements vidéo des caméras dans les stades, permettant notamment de repérer les hooligans et leurs mouvements ; or, le *Superintendent Appleby* constatait qu'« une grande partie de ce qui se passe lors des matchs n'est pas toujours bien interprété parce que les FIO's ont beaucoup d'autres tâches et ne disposent pas toujours de temps pour regarder les vidéos. Nous essayons de pousser les forces à donner plus de temps à leurs officiers afin que ceux-ci puissent faire ce travail important »<sup>232</sup>.

Le rôle central de la NFIU est particulièrement évident en matière de coopération internationale : en effet, les matchs à l'étranger sont des occasions importantes de confrontation. À cet égard, la NFIU apparaît d'une part comme un organe de coordination de l'information venant des diverses forces britanniques concernées par les matchs (force sur le territoire de laquelle est située l'équipe qui joue le match mais aussi les diverses forces sur le territoire desquelles résident les fans qui se déplacent à l'étranger, la *British Transport Police* toujours particulièrement concernée par le football<sup>233</sup>, etc.) et d'autre part comme un interlocuteur direct avec la Police du pays dans lequel se déroule tel ou tel match<sup>234</sup>. Certaines contributions de la NFIU ont un caractère véritablement

---

<sup>232</sup> Gary Mason, « On the ball », *Police Review*, 9 août 1991, p. 1617.

<sup>233</sup> La *British Transport Police* a d'ailleurs été la première force britannique à mettre sur pied une *Football Intelligence Unit* (en 1984) relayée au plan local ; le caractère de force nationale de la *British Transport Police* ainsi que le caractère particulier de sa fonction (voir sur ce point notre annexe sur la BTP) sont bien sûr des explications primordiales de cette organisation très précoce. La contribution de la *British Transport Police* au service de renseignement policier dans le domaine du football est devenue de plus en plus importante à partir de la fin des années 1980 avec le déplacement de la violence en dehors des stades, mieux policés, vers les moyens de transport, et notamment le train.

<sup>234</sup> Voir à ce sujet le compte-rendu de l'action menée par la *NCISFU (National Criminal Intelligence Service Football Unit*, nouvelle appellation de la *NFIU* depuis la création du Service de Renseignement (*NCIS* chapeautant diverses organisations) lors des championnats d'Europe en Suède en 1992, dans l'article de Grainne Galvin, « Sweeper system », *Police Review*, 1er mai 1992, pp. 806-807.

opérationnel. On peut prendre l'exemple d'un match en Tunisie une semaine avant la coupe du monde en Italie en 1990, à propos duquel le travail de renseignement de routine de la NFIU avait identifié environ 60 *hooligans* « durs » qui se préparaient à se déplacer et donc susceptibles de causer des désordres ; dans ce cas particulier, la NFIU craignait aussi l'établissement d'un « précédent » de violence en quelque sorte, juste avant le début de la coupe du monde en Italie. En l'occurrence, des membres de la NFIU se déplacèrent eux-mêmes à Heathrow pour photographier ostensiblement les hooligans et les avertir de la surveillance qui était exercée sur eux ; ces hooligans furent ensuite, sur la base des informations transmises par la NFIU à la Police tunisienne, accueillis de la même manière à l'aéroport de Tunis par des policiers tunisiens et des officiers de liaison de la *Metropolitan Police* en Tunisie. Lors du match ils furent séparés des autres fans, accompagnés et surveillés<sup>235</sup>.

La centralisation du renseignement de maintien de l'ordre public, c'est-à-dire essentiellement dans le domaine du football, a ouvert la voie à la centralisation du renseignement dans les domaines de police plus généraux. La création en 1991 du *National Criminal Intelligence Service*, responsable de « la collecte, du développement et de l'analyse du renseignement en matière criminelle provenant de toutes les forces de police anglo-galloises, ainsi que de la délivrance de cette information aux autorités concernées au-delà des frontières des forces et des frontières nationales »<sup>236</sup> en est le plus important exemple<sup>237</sup>. On doit cependant faire remarquer que ce *pattern* de centralisation est toujours soumis aux fluctuations de la collaboration des diverses forces, qui, ici encore, est souvent liée à la conjoncture locale, notamment en termes d'effectifs, mais aussi de stratégies des décideurs policiers, souvent jaloux de leur autonomie.

Ce problème de la collaboration est particulièrement aigu en matière de renseignement anti-terroriste.

## II. Le renseignement dans la lutte anti-terroriste.

À la fin du mois d'avril 1992, à la suite des conclusions d'un rapport d'un comité de fonctionnaires de Whitehall, nommé par le Ministre de l'Intérieur et présidé par un haut-fonctionnaire de ce Ministère, le Ministre annonçait sa décision de transférer la responsabilité du renseignement anti-terroriste en

---

<sup>235</sup> Voir Gary Mason, « On the ball », *op. cit.*

<sup>236</sup> « Mullett to head National Intelligence Service », *Police Review*, 7 juin 1991, p. 1148.

<sup>237</sup> On peut voir, sur la création et le fonctionnement de ce service, les articles de Gary Mason, « The Intelligence Service », *Police Review*, 27 septembre 1991, pp. 1950-1951, et de Tony Mullett, « The Intelligence Service », *Police Review*, 20 décembre 1991, pp. 2571.

Grande-Bretagne de la *Special Branch* (de la *Metropolitan Police*)<sup>238</sup> au Service de Renseignement britannique, le MI5 (*the Security Service*), qui est actuellement dirigé par M<sup>me</sup> Stella Rimmington.

Le Ministre de l'Intérieur expliquait alors que « l'objectif de ce changement (était) de permettre au MI5 d'utiliser au maximum les techniques et l'expérience qu'il a développées durant des années de travail dans la lutte anti-terroriste »<sup>239</sup>. Sur ce sujet, l'intéressant article de Michael Evans, *Defence Correspondent* du *Times*<sup>240</sup>, met l'accent sur la « nouvelle stratégie » de pénétration des cellules de l'IRA par les membres du MI5 en Angleterre, censée constituer une ligne plus dure dans le renseignement anti-terroriste. L'« expérience » ici vantée n'est plus celle des conflits de basse intensité, mais du renseignement pendant la guerre froide. On lit en effet dans cet article que « la branche anti-terroriste du MI5, accrue et chargée de ses nouvelles fonctions, qui analyse actuellement les problèmes posés par la bombe de ce week-end, estime que ses années d'expérience dans le ciblage des espions de la Guerre Froide sera sans prix dans sa lutte contre l'IRA ».

L'auteur de l'article note cependant que « les explosions ont été considérées comme un défi à la nouvelle opération dirigée depuis le 1er octobre de l'année dernière par le MI5 ». Mais il ajoute curieusement que « cependant les officiers du MI5 agissent sur le long terme, et n'éprouvent pas le besoin, (ou n'ont pas l'obligation), contrairement à la Police, de produire des résultats instantanés »... Toujours d'après l'auteur de l'article, « le MI5 reconnaît que l'infiltration de l'IRA sur le *mainland* est un exercice difficile », malgré l'expérience de la surveillance des espions étrangers pendant la guerre froide. La justification principale de la prise de contrôle de ce domaine par le MI5 est la reconnaissance du fait que le MI5 chargé des opérations de renseignement en Irlande du Nord et à l'Étranger (y compris en République d'Irlande), ne possédait que les 2/3 de l'information, la *Special Branch* gérant le renseignement en Grande-Bretagne (Angleterre, Pays de Galles et Écosse). On s'aperçoit une fois de plus que les problèmes de répartition du pouvoir dans le domaine du maintien de l'ordre public reflètent en grande partie la structuration et les tensions politiques générales. Il est clair que cette restructuration correspond à une reprise en mains gouvernementale centralisée de cet élément vital du « dispositif de maintien de l'ordre public » (ici dans son sens le plus large) que constitue le renseignement.

---

<sup>238</sup> La *Special Branch* a été créée en 1883 pour faire face aux Fenians irlandais. Son champ essentiel d'activité a toujours été la lutte contre le terrorisme de l'IRA sur le *mainland* britannique. Comme le MI5, l'organisation s'est développée rapidement dans les dernières décennies, pour passer de 350 membres à la fin des années 60 à 1750 membres en 1984. En même temps qu'elle travaille étroitement avec le MI5 sur la subversion intérieure et de sa propre initiative sur le terrorisme de l'IRA, elle s'occupe également de la protection des VIPs, surveille les ports et aéroports, enquête sur les candidats à la naturalisation, et fait respecter les lois sur les secrets officiels et la Prévention du Terrorisme.

<sup>239</sup> *Police Review*, 15 mai 1992, p. 884.

<sup>240</sup> « MI5 Banks on Cold War skills », *The Times*, 27 avril 1993, p. 2.

Cette décision<sup>241</sup> est donc à l'évidence révélatrice d'un profond malaise dans le domaine du renseignement anti-terroriste, que d'aucuns analysent d'ailleurs comme la cause majeure de l'échec du gouvernement et des forces de sécurité britanniques à endiguer l'action de l'IRA et plus généralement le terrorisme, aussi bien en Irlande du Nord que dans les grandes villes anglaises, où s'est déplacé ces dernières années ce problème.

Ce malaise est analysé de façon lumineuse par le journaliste James Adams, qui l'attribue essentiellement au caractère multiple et conflictuel des services intervenant dans la collecte et l'analyse du renseignement anti-terroriste, et en conséquence sur la prise de décision dans ce domaine particulièrement délicat. Il note ainsi que « sur le *mainland*, SO13<sup>242</sup>, le groupement anti-terroriste, est contrôlé par la *Metropolitan Police* à *New Scotland Yard*. Il comprend une unité d'intervention rapide qui est en alerte permanente afin de pouvoir intervenir sur tout incident qui se produirait en n'importe quelle partie du territoire. Mais le déploiement de cette unité est laissé à la discrétion des 51 polices locales qui défendent jalousement leur propre terrain et sont réticentes à l'intrusion des "extérieurs" de Londres. En théorie, la Police possède une organisation au niveau national, chargée de coordonner la réponse au terrorisme : il s'agit d'un comité de l'ACPO. Mais la coopération au sein même de ce comité demeure fragmentaire »<sup>243</sup>. James Adams démontre en fait l'importance de la pesanteur des structures, dont la logique reste historique (c'est celle de l'autonomie opérationnelle, qui s'appuie sur la possession de l'information et la défense de son territoire d'action) et non pas rationnelle (c'est à dire adaptée aux besoins actuels). En ce sens, le domaine du renseignement est, au même titre que le reste du maintien de l'ordre public, révélateur du système politique britannique.

La question du Renseignement sur le territoire de l'Irlande du Nord proprement dit, constitue également un exemple particulièrement topique de la problématique de la centralisation dans le champ britannique. Dans un ouvrage qui doit bientôt paraître (en 1994), le journaliste James Adams montre à quel point selon lui le renseignement (intérieur) britannique a souffert et souffre encore d'être le champ privilégié d'expression des rivalités militaro-policières, ainsi que de celle des différents « services », ceci sur le terrain nord-irlandais, mais aussi plus généralement en Grande-Bretagne. Il estime ainsi que « les opérations de renseignement en Irlande du Nord devraient être une affaire simple, le MI5 décidant des opérations à mener, et l'Armée ou la Police en assurant l'exécution. Cependant, au cours des années, s'est formée une lourde et ahurissante bureaucratie. Il existe au moins 14 services responsables de différents aspects de la collecte du renseignement. Il est clair que plus grand est le nombre de ces

---

<sup>241</sup> Voir les articles publiés dans la *Police Review*, 1992, pp. 377, 712, 885, 1028.

<sup>242</sup> Lors de nos visites à la *Metropolitan Police*, l'*Anti-terrorist squad* était désignée par le sigle C.13.

<sup>243</sup> James Adams, « Bungled : the battle against the IRA », article de présentation de son ouvrage *The New Spies* (à paraître chez Hutchinson, au printemps 1994), in *The Sunday Times*, 7 novembre 1993, section 4, p. 2. James Adams est le *Defence Correspondent* du *Sunday Times*.

services, plus grand est le risque de confusion et d'erreurs, et ainsi plus vraisemblable l'hypothèse que les terroristes atteindront leur but. Une autorité centrale unique est nécessaire ; mais elle n'a jamais été mise sur pied à cause de la méfiance entre l'Armée, la Police et le MI5, chacun estimant que les autres n'étaient pas compétents »<sup>244</sup>. L'auteur met particulièrement bien en lumière ce processus de multiplication des sources de décision et d'action, tout en faisant ressortir l'absence d'autorité de coordination. Il montre également à quel point l'expression de ces rivalités et cet éparpillement des actions ont été rendus possibles par le vague et l'incertitude des objectifs de l'action de renseignement. Il explique ainsi que « lorsque les troubles actuels commencèrent en 1969, la responsabilité de la collecte du renseignement échut au MI5 ; le MI6 contrôlait la surveillance sur le sud de l'Irlande, considéré comme "extérieur" ; la RUC et l'Armée apportaient leur contribution. Avec l'accroissement du nombre des morts, commença une course effrénée pour l'amélioration de la qualité de la collecte du renseignement. Mais on n'essaya pas vraiment de coordonner cet effort ; chaque branche des services de sécurité se retrouva avec son propre domaine du renseignement. Cette duplication et ces rivalités demeurent. Par exemple, lorsque les SAS furent envoyés pour la première fois en Irlande du Nord, ils furent considérés comme une menace par tous ceux qui étaient déjà là-bas. La RUC considéra leur arrivée comme une critique de leurs propres performances, alors que le MI5 se méfiait de ceux qu'il considérait comme des francs-tireurs à l'intérieur de l'Armée. Les objectifs eux-mêmes n'étaient pas très clairs. Les SAS lançaient des raids au-delà de la frontière, kidnappaient des membres de l'IRA, piégeaient des fusils et des explosifs, interprétant en général très largement la phrase "tué en résistance à une arrestation". Après l'échec de deux opérations SAS pour cause de mauvaises communications, un groupe de coordination fut mis sur pied comprenant un représentant de la RUC, de la *Special Branch*, des SAS, du MI5 et d'autres unités opérant secrètement. Ceci aurait dû éliminer une grande partie des chamailleries. En pratique, ceci ne fit que créer un niveau supplémentaire de bureaucratie »<sup>245</sup>.

## **Sous-section II : Les Autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire.**

Comme nous l'avons déjà évoqué, il peut se produire des désordres publics, des événements qui créent une situation d'une telle gravité qu'il est nécessaire de faire appel aux forces armées. Pour reprendre les mots de Sir Robert Mark, ancien *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, « il est clair qu'il est des situations

---

<sup>244</sup> *Ibidem.*

<sup>245</sup> *Ibidem.*

dangereuses que, malgré leur entraînement, leur volonté et leur courage, les policiers sont moins capables de résoudre avec un minimum de pertes que l'Armée »<sup>246</sup>.

Une première question se pose en matière d'exercice de l'autorité, celle du contrôle opérationnel de l'Armée, dont il découle une seconde question, celle, délicate, des rapports des autorités militaires et policières.

La question du contrôle opérationnel est au Royaume-Uni à la fois particulièrement importante et particulièrement problématique, et ceci pour les raisons suivantes :

- en premier lieu, le Royaume-Uni ne dispose pas de ce que les Français appellent les « forces de seconde catégorie », c'est-à-dire des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre public et mobilisables immédiatement sur un plan national. La probabilité d'implication des forces armées dans une situation de maintien de l'ordre critique est donc *a priori* plus grande.
- en second lieu, la seule étude de cas contemporaine de l'intervention militaire dans le maintien de l'ordre public intérieur est celle du conflit nord-irlandais. Or, nous avons déjà eu l'occasion de mesurer la réticence des acteurs et des décideurs britanniques à envisager une quelconque parenté entre la situation intérieure nord-irlandaise et la situation intérieure du reste du Royaume-Uni. Ainsi, Sir Robert Mark s'expliquait-il en 1985 : « j'espère que les habitants de l'Ulster me pardonneront de dire (...) que la Province (Irlande du Nord) n'a jamais joui de l'existence d'un gouvernement par consentement, dans le sens où nous l'entendons en Grande-Bretagne. Son inclusion dans le Royaume-Uni peut faire croire aux gens mal informés qu'il existe peu ou pas de différences avec nos conditions sociales et politiques. Une étude même très limitée fait apparaître que cela n'est pas vrai, et il est en conséquence très important de ne pas se méprendre sur le type de relations entre la Police et l'Armée en Grande-Bretagne, sur le fondement des conditions bien différentes qui sont celles de l'Irlande du Nord »<sup>247</sup>.

Ainsi, les scénarios échafaudés à propos d'une éventuelle intervention militaire pour le maintien de l'ordre à l'intérieur de la Grande-Bretagne ne reposent pas nécessairement sur les enseignements à tirer du cas nord-irlandais. Or, si l'on exclut celui-ci, il n'existe pas d'exemple d'intervention militaire opérationnelle en maintien de l'ordre public sur le *mainland* britannique depuis

---

<sup>246</sup> Sir Robert Mark, « Keeping the peace in Great Britain : the differing roles of the Police and the Army », in Peter Rowe & Christopher Whelan, eds., *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm, London, 1985, p. 90.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 87.

1919, sauf quelques cas d'interventions ponctuelles dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

Pour en revenir au problème général, il faut bien souligner que l'exercice de l'autorité fait difficulté au niveau de la détermination des titulaires du pouvoir de décision opérationnelle.

## § 1 : La question du contrôle opérationnel de l'Armée.

On peut distinguer deux domaines essentiels sur le plan de l'exercice de l'autorité opérationnelle dans une situation d'extrême gravité :

- la décision de l'intervention militaire.
- l'organisation et le contrôle des opérations.

Dans ces domaines, on doit constater d'une part l'ambiguïté et surtout l'imprécision des règles juridiques gouvernant l'intervention et l'action de l'armée en maintien de l'ordre. Il est vrai que l'on peut se demander s'il est possible de réglementer ce type d'opérations à l'avance. On peut poser de grands principes mais le véritable problème est celui de la réalité et de la possibilité du contrôle sur le terrain. Il est évident que celui-ci varie en fonction d'un grand nombre de facteurs parmi lesquels on peut citer la rationalité limitée des décideurs opérationnels (les officiers), l'état du système de maintien de l'ordre (notamment le nombre et le type de forces, leur composition etc.) et aussi les données de la situation politique dans laquelle l'armée intervient.

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

- l'obligation faite par la *common law* d'aide au pouvoir civil : en ce sens, une jurisprudence ancienne<sup>248</sup> place les militaires sur le même plan que les policiers ;
- le principe de l'usage raisonnable de la force<sup>249</sup>, fondé lui aussi en *common law* mais repris dans le *Criminal Law Act* de 1967. Ce principe s'applique d'ailleurs aussi à la police.

Le droit concernant l'intervention militaire en maintien de l'ordre intérieur est contenu dans le *Manuel de Droit Militaire*<sup>250</sup>, publié en 1968 après l'abrogation du *Riot Act* de 1714 par le *Criminal Law Act* de 1967 et le *Criminal Law*

---

<sup>248</sup> Voir *supra* notre analyse de cette question dans une perspective historique (première partie, Titre second, chapitre deuxième).

<sup>249</sup> « Such force as is reasonable in the circumstances », selon l'expression du *Criminal Law Amendment Act* 1968, article 3.

<sup>250</sup> *Manual of Military Law*, section 5, Army Code n° 14470, HMSO, London, 1968.

(Amendment) Act de 1968. Le *Manuel* liste notamment les différents cas d'intervention militaire :

- Le premier cas est celui de l'*Aide Militaire au Pouvoir Civil (Military Aid to the Civil Power ou MACP)*. Le *Manuel de Droit Militaire* désigne, comme susceptible d'entraîner l'intervention « intérieure » de l'Armée, « tout désordre trop grave pour que les seules forces de police puissent en venir à bout »<sup>251</sup>.
- Le deuxième cas est celui de l'*Aide Militaire à la Communauté Civile (Military Aid to the Civil Communities ou MACC)* : l'assistance de l'Armée est ici requise en cas de catastrophes naturelles, telles que les inondations, les tempêtes de neige, etc.
- Le troisième cas est celui de l'*Aide Militaire aux Ministres Civils (Military Aid to the Civil Ministries ou MACM)*, par laquelle l'armée peut être requise pour faire fonctionner les services essentiels en cas de grève.

L'intervention de l'Armée se fait donc dans le cadre de l'Aide Militaire au Pouvoir Civil, l'un des trois « cas de l'« Aide militaire au gouvernement civil », prévus notamment dans les *Règlements royaux pour l'Armée*<sup>252</sup>. Cette formulation constitue une sorte de formalisation juridique d'une double obligation :

- celle, extrêmement ancienne, de tout citoyen d'apporter son aide à l'autorité publique pour réprimer les atteintes collectives à la « paix du Roi » (aujourd'hui de la Reine), principe reformulé maintes fois par les juges dans leur interprétation de la *common law* ;
- celle, également très ancienne, mais plus discutée, du « devoir spécial » des militaires en matière de maintien de l'ordre intérieur : il y a en effet une obligation d'agir qui est faite aux commandants militaires, qui est soulignée dans les *Règlements Royaux pour l'Armée*<sup>253</sup>, et qui n'est pas faite aux autres citoyens, excepté les magistrats et les policiers<sup>254</sup>.

En ce sens, donc, le Droit n'a pas changé. Les Règlements Royaux prévoient aujourd'hui que « l'aide devra en principe être sollicitée par le Chef de la Police et confirmée par écrit. Si la demande devait émaner d'une autre source que le Chef de la Police, l'officier supérieur de service sur le terrain devrait communiquer

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 501.

<sup>252</sup> *Queen's Regulations for the Army* 1961, § J1164a, Army Code n° 13206, HMSO, London, 1961, et amendement n° 92 de mars 1975.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> Robin Eveleigh examine en détails cette question dans *Peace-Keeping in a Democratic Society*, *op. cit.*, notamment chapitre I. On peut voir aussi sur cette question notre étude, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord*, *op. cit.*, pp. 61-69 (les fondements légaux d'une intervention militaire dans le Royaume-Uni). On peut également se reporter à l'analyse historique des émeutes de Bristol de 1831 (v. *supra* Première partie, Titre premier, chapitre troisième) qui constituent l'un des fondements de la jurisprudence en la matière.

cette demande au Chef de la Police et en référer à ses supérieurs »<sup>255</sup>. Ces précisions relativement récentes, et purement indicatives, ont été faites, comme par exemple d'autres instructions ministérielles avant elles<sup>256</sup>, pour introduire un peu de clarté dans un domaine du Droit particulièrement opaque, qui traduit bien entendu la sensibilité politique de son objet, mais aussi le caractère déconcertant de la conception juridique et politique britannique de la responsabilité.

L'examen attentif des textes ne peut en effet permettre de prévoir exactement la nature de la réponse au désordre public quand celui-ci « est trop grave pour que la Police seule puisse en venir à bout »<sup>257</sup>. Ceci vaut à la fois pour la décision de faire intervenir la force militaire, mais aussi ensuite pour le contrôle des décisions à prendre pour rétablir ou maintenir l'ordre. Il paraît aujourd'hui impensable que l'on fasse intervenir l'Armée dans le maintien de l'ordre intérieur sans l'accord du Gouvernement britannique. On peut lire ainsi dans le manuel de Droit Public de De Smith, que « quand un Chef de la Police estime qu'il n'est plus en mesure de faire face à la menace qui pèse sur l'ordre public, il doit consulter le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Défense, et si le problème est suffisamment sérieux, le Premier Ministre et le Cabinet ; ces autorités décideront alors s'il y a lieu de répondre à l'utilisation de la force par l'envoi de troupes »<sup>258</sup>. On peut trouver curieux que le seul fait de répondre à l'utilisation de la force par l'envoi de troupes ne soit pas en lui-même « suffisamment sérieux », mais ce vocabulaire témoigne, selon nous, de l'absence réelle de clefs pour prévoir et comprendre la logique de décisions qui ont toujours été et seront toujours semblent-il des décisions de circonstances.

Car le Droit est très ambigu<sup>259</sup> : le fondement de *common law* considère le soldat comme un citoyen ordinaire, ce qui fonde, pour certains, une obligation d'intervenir en tant que citoyens. Plusieurs décisions jurisprudentielles historiques ont également estimé que les soldats et les policiers avaient un « devoir spécial » vis-à-vis de l'ordre public<sup>260</sup>. Ils sont donc théoriquement tenus d'intervenir si celui-ci est menacé, ce qui place à certains égards les militaires dans la même situation que les policiers.

---

<sup>255</sup> *Queen's Regulations for the Army* 1961, § J1164a, Army Code n° 13206, HMSO, London, 1961, et amendement n° 92 de mars 1975, *op. cit.*

<sup>256</sup> *Home Office, Circulars for the Employment of the Military in Aid of the Police. Notes for the use of Chief Constables*, août 1919, *op. cit.*

<sup>257</sup> Pour une dénonciation en règle de cette ambiguïté du Droit, on peut se reporter à la remarquable analyse de Robin Eveleigh, *Peace-Keeping in a Democratic Society*, *op. cit.*

<sup>258</sup> Stanley De Smith & Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 6e ed. 1989, chapitre 27, p. 521.

<sup>259</sup> Voir à ce sujet pour une analyse intéressante : Geoffrey Bennett & Christopher Ryan, « Armed Forces, Public Disorder and the Law », in Peter Rowe & Christopher Whelan, *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm Ltd, Beckenham, 1985, pp. 166-196.

<sup>260</sup> Voir *Regina v. Pinney*, (1838) *Barnewall & Adolphus's Reports*, King's Bench, volume 3, p. 947. Voir aussi *supra* notre analyse historique, in première partie, titre II, chapitre 2.

L'obligation de *common law* rend d'autre part le soldat personnellement responsable devant les tribunaux des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions<sup>261</sup>. Le pouvoir civil peut trouver là un moyen de se décharger de ses responsabilités.

Ainsi, même si la pratique a aujourd'hui suppléé à la Légimité en faisant de l'Armée en Irlande du Nord l'instrument du Gouvernement, l'absence de véritable règle de comportement et surtout l'absence d'attribution claire des responsabilités, ont longtemps été sur ce terrain les causes de malaises reflétés par des hésitations, voire des abstentions dans la prise de décision<sup>262</sup>. À cet égard, l'exemple nord-irlandais pousse à dire qu'en ce qui concerne l'Angleterre, l'attitude de la Police, de l'Armée et du Gouvernement, même si elle est couverte par la « planification »<sup>263</sup>, ne peut à notre avis être prévisible.

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

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

---

<sup>261</sup> Pour une analyse poussée des rapports entre le soldat et le Droit en situation de maintien de l'ordre, voir Peter Rowe, *Legal Aspects of the operations of the Armed Forces in Northern Ireland*, rapport pour le dixième Congrès de l'Association Internationale de Droit Militaire, septembre 1985.

<sup>262</sup> Voir Robin Eveleigh, *op. cit.*

<sup>263</sup> Le Ministère de l'Intérieur aussi bien que le Ministère de la Défense, ainsi que les différentes forces de Police (au moins les plus importantes) possèdent un département de *Contingency planning*, à savoir une équipe chargée d'élaborer et réviser périodiquement les plans d'action et d'organisation possible en matière de maintien de l'ordre grave (*Emergencies*), et notamment les plans de coordination de l'intervention des différents services et forces de l'ordre. Les différents « départements » responsables sont cependant fort discrets sur le contenu de ces plans et en nient même quelquefois pour certains l'existence (Entretiens au Ministère de la Défense et au *Home Office*, et avec les responsables de la *Contingency Planning Unit* de la *Metropolitan Police*).

armes à feu<sup>264</sup>. De façon générale, les militaires reconnaissent aujourd'hui l'impact d'un certain nombre de facteurs affectant l'usage de la force dans un contexte de conflit intérieur : les « caractères et traditions nationaux » (histoire, structure sociale, croyances religieuses, système juridique, développement politique), mais aussi « le droit, la situation économique, l'opinion publique » ; enfin l'appréciation correcte de la « menace pour l'ordre public », le « plan d'action » et les « considérations opérationnelles »<sup>265</sup>.

Sur cette question de l'usage de la force, les efforts du pouvoir politique se sont surtout concentrés en Irlande du Nord sur la législation spéciale, qui « clarifie » et surtout augmente les pouvoirs spéciaux des forces de l'ordre en général, notamment en matière de contrôle, d'arrestation, de fouilles...<sup>266</sup>.

En pratique donc, l'importante législation et réglementation sur le sujet a surtout tendu à encadrer ou donner une base juridique aux importants pouvoirs nécessaires aux forces de l'ordre dans une situation grave. Mais la chaîne de commandement elle-même, à savoir les rapports entre autorités militaires et autorités civiles (Ministres, fonctionnaires, et aussi policiers), est essentiellement une pratique, et une pratique à bien des égards conflictuelle et contradictoire. Nous avons déjà évoqué plus haut (Titre premier, chapitre premier), la structure du contrôle opérationnel qui s'est mise en place en Irlande du Nord dès 1969, le *Joint Security Committee*, comprenant les plus hautes autorités de décision militaire (le Général en Chef des Forces Armées en Irlande du Nord, le *GOC*), policières (à l'époque l'Inspecteur Général, puis le *Chief Constable* de la RUC), et le Premier Ministre nord-irlandais, le représentant du Gouvernement britannique en Irlande du Nord, et certains hauts fonctionnaires (le Premier Ministre nord-irlandais a été remplacé bien sûr par le Ministre de l'Irlande du Nord depuis 1972). Nous avons également vu que derrière cette façade de coordination des autorités, s'étaient imposées en pratique deux réalités :

- **la responsabilité de fait des différentes autorités opérant sur le terrain, et surtout les autorités militaires**, vis-à-vis de différentes autorités gouvernementales (*Ministry of Defence, Home Office, Foreign Office*, aux intérêts et donc aux directives parfois conflictuelles) ; à cet égard, le conflit entre le Gouvernement de Londres et le Gouvernement nord-irlandais à propos précisément du contrôle des forces de maintien de l'ordre, en 1971, est une illustration particulièrement pertinente de ce

---

<sup>264</sup> Ces instructions sont fondées sur des directives précises établies par le Ministère de la Défense, notamment les *Specimen orders for the Commanders of Armed Servicemen*, les *Specimen Orders for Armed Servicemen*, et les *Powers of Arrest, Detention and Search*, qui décrivent en détail les « règles d'emploi de la force » (*Rules of engagement*), celles de l'ouverture du feu, la chaîne de commandement, etc.

<sup>265</sup> Ces éléments sont extraits d'un cours à l'usage des officiers.

<sup>266</sup> Sur cette législation spéciale, on peut voir S. H. Bailey, D. J. Harris & B. L. Jones, *Civil Liberties. Cases and Materials*, *op. cit.*, notamment chapitre 4, et Clive Walker, *The Prevention of Terrorism in British Law*, *op. cit.* On se reportera aussi aux bibliographies proposées dans les chapitres précédents et à la bibliographie générale.

problème de non-définition des structures d'autorité et de responsabilité, qui s'est finalement traduit par l'apparition du Ministère de l'Irlande du Nord et l'introduction de l'Administration directe en 1972. Cette apparition a permis une amélioration nette de la coordination par une centralisation des décisions, mais n'a pas supprimé les conflits d'autorités, étant donné la place toujours fondamentale du Ministère de la Défense, vis-à-vis de qui les militaires sont toujours en premier lieu responsables.

- **le primat du GOC** (nommé « Directeur des opérations » de maintien de l'ordre public). La Police reprit officiellement les commandes en 1976 (*Police Primacy*). La réalité est loin d'être aussi nette : dans ce domaine, on observe un décalage entre la répartition théorique des pouvoirs et les réalités du commandement de terrain. Nous touchons ici au deuxième problème fondamental que pose l'exercice de l'autorité en cas d'intervention militaire : les rapports des autorités militaires avec les autorités policières.

## § 2 : Le problème des rapports d'autorité entre l'Armée et la Police.

Selon Richard Thackrah, « le Droit britannique affirme clairement le rôle conjoint de l'Armée et de la Police dans de telles situations d'Aide Militaire au Pouvoir Civil »<sup>267</sup>. Cependant, « pendant la durée d'intervention de l'Armée dans un tel rôle, le principe est que celle-ci reste sous le contrôle des autorités civiles »<sup>268</sup>. Ce principe est théoriquement à la base des scénarios<sup>269</sup> envisagés à propos d'une éventuelle intervention de l'Armée dans le maintien de l'ordre en Grande-Bretagne. On remarque déjà que cette formule (l'autorité civile) ne s'intéresse pas directement à la répartition des compétences entre l'Armée et la Police, reflétant la difficulté de la question, particulièrement illustrée par l'application concrète du principe de la *Police primacy* en Irlande du Nord. Depuis 1978, la police de l'Ulster (*Royal Ulster Constabulary* ou RUC) a « repris les commandes » du système de sécurité; selon la doctrine officielle, « le rôle des forces armées est clair et sans équivoque : aider la RUC à se défaire du terrorisme. En termes généraux, cela signifie que la RUC décide quelles tâches doivent être accomplies, et que les militaires, travaillant en collaboration avec la police, déterminent comment ces tâches seront accomplies et avec quelles ressources militaires »<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup> Richard Thackrah, « Reactions to terrorism and riots », in R. Thackrah, ed. *Contemporary policing*, Sphere Reference, London, 1985, p. 145.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

<sup>269</sup> Au moins officiels (voir plus haut). Voir ce sujet Sir Edwin Bramall, « The Place of the Army in Public Disorder », in P. J. Rowe & C.J. Whelan, eds., *Military Intervention in Democratic Societies*, op. cit., pp. 68-84.

<sup>270</sup> Note d'Information du Ministère de l'Irlande du Nord sur *Les Forces Armées en Irlande du Nord*, juillet 1922.

Ainsi présenté, tout est limpide. La pratique est toute différente. Elle découle de deux faits : le premier est la coexistence de plusieurs organisations de nature différente sur le même terrain (police, armée et Régiment de Défense de l'Ulster<sup>271</sup>, cette dernière force étant une force militaire mi-milicienne, mi-professionnelle et consacrée uniquement au conflit interne à l'Irlande du nord ; elle est depuis devenue le Régiment Royal Irlandais ou RIR<sup>272</sup>). Le second fait important est le passage pour l'institution militaire d'une situation dans laquelle elle avait le monopole des décisions opérationnelles à une situation de subordination.

Cette situation pose des problèmes extrêmement importants et graves au niveau de la conception du maintien de l'ordre. L'action de ces différentes forces relève en effet de logiques professionnelles (et politiques) différentes, dont nous pouvons trouver une concrétisation parfaite dans la conception des buts à atteindre : les militaires sont en mission temporaire dans un espace politique qui leur est largement étranger. Ils ont donc tendance à privilégier l'efficacité à court-terme, par exemple attraper le plus possible de terroristes, monter des embuscades, etc. Les policiers sont des « locaux » et peuvent ainsi obéir à des logiques variables : apaisement du conflit, ou au contraire défense de la « communauté » (protestante) ; longue haleine, discrétion, profil bas, sont les ingrédients dominants de leur attitude.

Les membres du RIR sont aussi des locaux, et pour une grande partie, sont aussi des miliciens (à temps partiel). Leur objectif est la défense de leur communauté<sup>273</sup>.

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

Le cas de l'Irlande du Nord constitue donc une sérieuse « exception » à la règle du contrôle par l'autorité civile. Bien sûr, on peut toujours considérer que la configuration politique de l'Irlande du Nord en fait un cas spécial d'exercice de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public. D'un côté, ceci est tout à fait exact : on peut en effet lier les problèmes particuliers posés par la configuration ethnique du système politique nord-irlandais (et notamment la composition intégralement protestante des autorités et des forces de sécurité), mais aussi par la prise en mains de la totalité de l'autorité opérationnelle par l'Armée dès le début du conflit, et ensuite la reprise de l'autorité générale (incluant bien sûr le contrôle de toutes les forces de sécurité) par le gouvernement britannique en

---

<sup>271</sup> *Ulster Defence Regiment* (UDR), créé en Avril 1970.

<sup>272</sup> *Royal Irish Regiment* (RIR), créé en juillet 1992, de la fusion des *Royal Irish Rangers* avec l'UDR.

<sup>273</sup> Voir Richard Mapstone, *Soldiering in a divided society: the attitudes of soldiers in Northern Ireland*, rapport présenté à la conférence biennale de l'European Research Group on the Military and Society, Toulouse, 3-5 juillet 1992.

1972, des mains du « gouvernement de l'Irlande du Nord » qui la détenait depuis 1922. On peut également expliquer dans une certaine mesure les rivalités entre forces de l'ordre par des divergences de points de vue elles-mêmes sous-tendues par des logiques ethniques. Il faut cependant garder à l'esprit d'une part la tradition centraliste de l'utilisation de l'armée, et d'autre part le fait que les rivalités institutionnelles ne sont pas seulement liées aux problèmes ethniques. Il y a aussi des logiques institutionnelles proprement dites.

On peut évoquer à cet égard la période du gouvernement Heath, pendant laquelle un très important débat se manifesta sur le rôle de l'Armée dans le maintien de l'ordre intérieur. Ce débat était profondément lié à la question, à l'époque très à l'ordre du jour, de la création éventuelle (et donc le problème de son contrôle) de la « troisième force », que nous avons évoquée plus haut ; cette question provoqua d'intenses rivalités, notamment au sein du *National Security Committee*<sup>274</sup>.

Finalement, il nous semble plus que probable qu'une véritable intervention militaire en Grande-Bretagne amènerait l'établissement d'une structure intégrée sous le commandement du Cabinet, voire du Premier Ministre, le niveau de gravité rejetant au plan secondaire le principe d'autonomie locale des services de police. On peut cependant avoir des doutes sur le caractère prévisible du fonctionnement de cette structure. C'est d'ailleurs en grande partie pour réduire les probabilités de nécessité de recours à l'institution militaire que le gouvernement et les polices ont eux-mêmes développé les capacités d'intervention des polices dans des situations de gravité importante ; à cet égard, le grave épisode de la grève des mineurs a montré la capacité accrue des services de police à faire face à des troubles de grande ampleur (notamment en matière de coordination des forces), en même temps qu'il a servi à en montrer les limites.

---

<sup>274</sup> Le *National Security Committee* (NSC) fut créé par le Gouvernement d'Edward Heath en 1972 dans le contexte des graves conflits industriels, afin d'élaborer des *Contingency Plans* en vue de la police de telles grèves dans le futur. Un peu plus tôt (février 1971) avait été mis sur pied un comité composé de membres du *Home Office* et du Ministère de la Défense ainsi que de Sir Robert Mark, qui était alors *Deputy-Commissioner* de la *Metropolitan Police*, afin de les modalités de coordination de l'usage des troupes et de la Police en cas de désordre public grave. Le gouvernement travailliste de Harold Wilson, qui succéda au précédent, changea le nom du NSC en *Civil Contingency Planning Committee* (CCC), mais garda la même structure organisationnelle. Ces problèmes sont évoqués par le *State Research Bulletin*, n° 13, août-septembre 1979, pp. 132-133, par Richard Vogler, *Reading the Riot Act*, *op. cit.*, pp. 91-93, et Roger Geary, *Policing Industrial Disputes*, *op. cit.*, p. 95 notamment.

**Section III :**

**Éléments pour comprendre  
la rationalité du décideur opérationnel  
du maintien de l'ordre public.**

On peut appliquer ici le modèle de « rationalité limitée », tel qu'il est notamment décrit par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig<sup>275</sup>, et par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>276</sup>.

S'il n'est bien sûr pas question de faire ici une théorie de la rationalité du décideur de maintien de l'ordre public, nous voudrions cependant signaler un certain nombre de facteurs susceptibles d'influencer les décisions dans le domaine opérationnel et qui nous semblent correspondre aux concepts décrits par la théorie de la décision en science politique, à savoir le facteur des « préférences » et des « contraintes » du décideur<sup>277</sup>.

En dehors des circonstances concrètes, dont on ne peut évidemment ici opérer une synthèse significative en ce qui nous concerne (par exemple la question des moyens matériels), on peut tenter de regrouper ces facteurs en deux catégories :

- tout d'abord ce que nous pourrions appeler l'influence du « système », qui peut être de plusieurs ordres : celle engendrée par ce que nous avons appelé « l'ordre politique », ce qui peut comprendre à la fois l'état du Droit, l'acceptabilité ou la non-acceptabilité de telle ou telle forme de désordre ou de comportement publics ; mais aussi celle engendrée par la structuration du système de maintien de l'ordre proprement dit ;
- nous avons rangé dans la seconde catégorie les contraintes et préférences que nous considérons comme plus particulièrement liées au décideur opérationnel lui-même.

## **Sous-section I : L'influence du système.**

Nous verrons les contraintes liées à l'ordre politique et au système de maintien de l'ordre.

### **§ 1 : Les contraintes liées à l'ordre politique.**

#### **I. Les contraintes juridiques.**

Les contraintes légales existent dans tout système de maintien de l'ordre et tout système politique. En ce sens, toute action de l'autorité de maintien de

---

<sup>275</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, pp. 205 et s.

<sup>276</sup> Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977, pp. 320-326.

<sup>277</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 211.

l'ordre, qui correspond à l'exercice d'un pouvoir, est encadrée par des lois ou des normes juridiques. En bref, l'encadrement juridique des décisions de maintien de l'ordre n'est ni plus ni moins qu'une manifestation de l'État de Droit (*Rule of Law*), dont l'application est ainsi résumée par Richard Thackrah : « le maintien de l'ordre public, que cela soit par la Police ou l'Armée, est l'objet de limites très strictes, à la fois en matière d'encadrement des objectifs et sur le plan des tactiques. La Légalité est primordiale, et notamment le principe selon lequel toute action doit être sanctionnée par une loi ou en tous cas non spécifiquement interdite »<sup>278</sup>.

Nous avons donné à plusieurs reprises des exemples de cet encadrement juridique des décisions. Nous avons également pu mesurer la relativité de celui-ci, parfaitement exprimée par le *principe of discretion*, qui est la reconnaissance juridique (par la jurisprudence) de l'autonomie policière.

On doit cependant mentionner à nouveau ici l'importance idéologique que revêt précisément ce principe de la légalité des décisions chez les policiers<sup>279</sup>. On peut émettre l'hypothèse de l'existence d'un *pattern* d'exercice de l'autorité opérationnelle en matière de maintien de l'ordre.

Selon nous, ce *pattern* pourrait être une application d'un *pattern* plus général dans le système politique britannique, celui du **système accusatoire**, que l'on retrouve dans la procédure judiciaire, mais aussi dans le fonctionnement parlementaire (affrontement de deux partis devant le *Speaker*).

S'agissant du maintien de l'ordre, ce *pattern* été bien mis en lumière par PAJ Waddington dans son étude des manifestations de 1990 autour de la réforme de la *Poll Tax*, du point de vue des opérations de maintien de l'ordre : à propos de la stratégie employée par les officiers supérieurs de la Police métropolitaine pour amener les organisateurs de la manifestation à **ne pas** emprunter telle route, il note : « de même que le policier en patrouille qui utilise le Droit afin d'arriver à ses fins<sup>280</sup>, le but des officiers était de trouver une justification plausible de leur désir de tenir la manifestation éloignée de Walworth Road »<sup>281</sup>. Cela veut dire que les policiers avaient procédé à une anticipation de la qualification juridique que pourrait accepter le Juge de l'infraction potentielle à l'ordre public nécessaire

---

<sup>278</sup> Richard Thackrah, « Army-Police Collaboration against terrorism », *The Police Journal*, vol. LVI, n° 1, janvier-mars 1983, p. 41.

<sup>279</sup> Voir *supra* notre analyse des fondements de l'autorité opérationnelle du *Chief Constable*.

<sup>280</sup> PAJ. Waddington fait ici allusion au modèle construit par Michael Chatterton, in « Police arrest powers as resources in peace-keeping », *Social Work Today*, vol. 7, 1976, pp. 234-237.

<sup>281</sup> Voir l'article à paraître de PAJ Waddington, *Coercion and Accommodation : Policing Public Order after the Public Order Act, 1993*, p. 6.

(selon le droit du maintien de l'ordre public britannique) à l'imposition de conditions dans l'exercice du droit de manifester<sup>282</sup>.

Il s'agit en quelque sorte de l'anticipation d'un affrontement légalement structuré entre deux parties (la police et les manifestants, émeutiers potentiels) devant un juge. Ceci découle du fait que le policier est considéré comme comptable de ses actions seulement devant les tribunaux.

## II. Le problème de l'acceptabilité politique des décisions.

Il faut évoquer ici le poids de l'environnement politique, idéologique, médiatique.

Les décisions en matière de maintien de l'ordre public s'insèrent dans un ensemble de conceptions et valeurs plus générales véhiculées par le système de maintien de l'ordre public en tant qu'appartenant au système politique.

On peut proposer deux idées :

- **Première idée : le Royaume-Uni est une démocratie** : la coercition doit donc être acceptée de manière générale par les gouvernés. En conséquence, les acteurs doivent se positionner par rapport aux sources productrices des preuves de l'acceptabilité ou de la non-acceptabilité de leurs décisions et de leurs actions (qui sont en même temps plus que simples véhicules : ce sont des acteurs influents, par exemple les media). Le principe constitutionnel de la responsabilité de la Police devant le public amplifie le rôle des media. D'après la théorie de Sir Robert Mark, que nous avons déjà abordée dans notre section I, ce principe démontre la spécificité démocratique de la police britannique. Cette problématique démocratique ressort particulièrement dans ce que l'on pourrait appeler la responsabilité « médiatique » des autorités de maintien de l'ordre. Les décisions prises en la matière, qu'elles soient d'ailleurs de nature opérationnelle ou en matière de politiques, se font aujourd'hui la plupart du temps sous le regard des media et donc de l'opinion publique. De nombreux officiers supérieurs de police estiment ainsi qu'un « désastre médiatique » (pour une opération de maintien de l'ordre) peut constituer la base d'une démission, exprimant ainsi à notre sens particulièrement bien l'idée de la responsabilité politique des officiers supérieurs de police devant l'opinion publique. Le consentement public est aujourd'hui censé s'exprimer pour une grande partie dans les media. On peut également discerner l'existence d'évolutions dans cette conception de ce qui est ou non « acceptable » par le « public », comme nous avons déjà eu l'occasion de le démontrer dans

---

<sup>282</sup> *Ibidem*. Selon l'auteur, ils avaient d'abord proposé de se fonder sur la vraisemblance de « sérieuses perturbations » de la vie de la communauté (*serious disruption to the life of the community*); mais leurs conseillers juridiques suggèrent que la perturbation envisagée était peu susceptible de satisfaire un tribunal.

notre introduction. Dans certains cas, on pourrait presque parler de « modes ». Nous pouvons prendre à cet égard l'exemple de la différence entre la façon dont sont aujourd'hui considérés un supporter de football et un manifestant politique (dans un défilé pour la *Poll Tax* par exemple) : selon l'expression-même de plusieurs policiers au cours des opérations lors de certains matchs auxquels nous avons assisté, il est clair que l'on peut aujourd'hui pratiquement faire n'importe quoi contre un supporter de football, mais pas contre un manifestant. Cette constatation peut être faite de manière plus globale : on admet aujourd'hui la « nécessité » de « mesures de sécurité » et d'une intervention massive de la police à tous les niveaux de l'environnement d'un match de football (surveillance des supporters, encadrement policier des supporters, prohibition d'objets dangereux, répression de comportements « dangereux » ou menaçants, présence massive de la police pendant les matchs et véritable organisation policière de son déroulement, mais aussi de la surveillance et de l'intervention post-match autour des stades, voire dans certains cas encadrement des supporters jusqu'à ce qu'ils aient quitté la ville).

- **Deuxième idée : la question de l'acceptabilité est particulièrement importante dans la culture britannique qui se considère à cet égard comme spécifique.**

Nous retrouvons ici la notion de « gouvernement par consentement » et de « police consensuelle » (*policing by consent*). On passe ici du niveau politique au niveau idéologique<sup>283</sup>. On peut prendre ainsi l'exemple de certaines « idées » du maintien de l'ordre public qui ne sont pas (pour l'instant) politiquement acceptables : PAJ Waddington explique ainsi que « sur le plan politique, c'est l'image, plutôt que la réalité, qui est souvent la plus importante. L'image produite par des policiers équipés de mitraillettes ou revêtus de tenues anti-émeutes les rend inacceptables. Ils ne sont plus des gentils *bobbies*, mais une force étrangère et oppressive »<sup>284</sup>.

En conséquence, « au non de l'acceptabilité par l'opinion publique ... (le *Home Office*) a refusé d'autoriser le type de munitions le plus susceptible d'arrêter efficacement l'émeute : le *Magnum hollow-point*, comme les balles *Glaser Safety* et les balles THV sont susceptibles d'infliger des blessures inacceptables. La *Metropolitan Police* a hésité à déployer des véhicules blindés et armés, ou même à délivrer des armes personnelles à des policiers pourtant autorisés à s'en servir, de crainte de créer l'image d'une police armée de façon permanente. Quand il s'agit de maintenir l'ordre public, la police s'en tient aux traditionnels "cordons de police",

---

<sup>283</sup> On peut se reporter pour une vision plus approfondie de cette question à notre analyse de « l'orientation normative » des politiques de maintien de l'ordre public (v. *infra*, chapitre second, section préliminaire).

<sup>284</sup> « An alien and alienating force », PAJ Waddington, *The strong arm of the Law*, op. cit., p. 256.

ainsi qu'à d'éventuelles charges contre les foules : en effet, aller jusqu'au bout de la logique de la dispersion entraînerait l'usage inacceptable de méthodes telles que mouvements violents, ou de moyens agressifs (gaz lacrymogènes, canons à eau ou coups de matraques). Le *Home Office* a justifié sa répugnance à autoriser l'achat d'un armement tactique de précision, le ARWEN 37, à cause de son aspect menaçant »<sup>285</sup>.

## § 2 : Les contraintes liées au système de maintien de l'ordre.

On prendra ici l'exemple de la doctrine professionnelle. On doit entendre par doctrine professionnelle les principes, stratégies et tactiques admises, véhiculées et transmises par les acteurs professionnels du maintien de l'ordre.

On peut relever, à cet égard, un point important : l'étude du domaine du maintien de l'ordre met l'accent, contrairement à certains autres domaines de l'activité policière, sur l'aspect unifié de la réponse aux menaces, et on peut noter ici, comme nous l'avons déjà remarqué, que le maintien de l'ordre a constitué et constitue un facteur d'unification du système de police.

Il faut évoquer, à cet égard, le manuel de maintien de l'ordre public élaboré par l'ACPO<sup>286</sup>. Cette question est particulièrement intéressante pour l'appréciation de la problématique britannique moderne : une controverse absolument énorme s'est créée autour du *Tactical Options Manual*.

La controverse s'est développée autour du fait que ce manuel d'options tactiques en matière de maintien de l'ordre, destiné aux officiers supérieurs, semblait constituer une véritable doctrine, c'est-à-dire pour certains une atteinte à l'indépendance opérationnelle du commandant de terrain : ainsi, l'auteur d'un livre sur ce manuel, un journaliste, Gerry Northam, note que : « il est facile de voir que les officiers supérieurs prenant des décisions opérationnelles peuvent être amenés à lire leur "manuel de maintien de l'ordre public" non seulement comme une liste d'options possibles, mais comme une absolution et une approbation venant des plus hautes sphères, pour toute action se situant à l'intérieur de ces repères. Le manuel ne dégage pas leur responsabilité qui est celle de formuler un jugement sur la façon dont la police devrait agir en la circonstance, mais il indique de façon très claire ce qui est considéré comme acceptable et "approprié" par ceux qui sont au sommet de l'arbre politique. Un officier consultant ce manuel sera donc vraisemblablement tenté de conclure que s'il se conforme au manuel, il couvrira ses arrières »<sup>287</sup> ; ce qui semble beaucoup inquiéter Gerry Northam.

---

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>286</sup> ACPO, *Tactical Options Manual*, *op. cit.* On trouve une présentation de ce manuel, qui est confidentiel, dans les ouvrages respectifs de Gerry Northam, *Shooting in the Dark*, *op. cit.*, et PAJ Waddington, *The strong arm of the Law*, *op. cit.*, pp. 313-314.

<sup>287</sup> Gerry Northam, *Shooting in the dark*, *op. cit.* pp. 69-70.

Cette analyse nous paraît relever d'une perception peu réaliste de l'exercice de l'autorité en matière opérationnelle d'une part (il est impossible d'appliquer de façon stricte en maintien de l'ordre un schéma stratégique et tactique général et préétabli), de la rationalité des décideurs d'autre part, et enfin de la conception même du manuel, qui semble être davantage une aide à la décision qu'un moyen de contrôle. Elle montre aussi finalement le peu de sophistication de la réflexion générale en matière opérationnelle, et à cet égard, confirme l'importance de la définition locale (c'est-à-dire au niveau des officiers commandant les forces, qu'elles soient d'ailleurs policières ou militaires) du maintien de l'ordre en tant qu'action opérationnelle.

## **Sous-section II : Les contraintes et préférences plus particulièrement liées au décideur : le « métier ».**

### **§ 1 : L'entraînement.**

L'entraînement à la prise de décision opérationnelle depuis les catastrophiques émeutes de Toxteth et de Moss Side, en 1981, est devenu, pour les officiers supérieurs de la police, absolument systématique. Tous les cursus de formation des écoles supérieures de Police s'intéressent de façon particulièrement approfondie à l'exercice de la décision de crise, en tentant, par différents moyens (élaborations d'études de cas, de modèles, de simulations, notamment sur ordinateur) de mettre chaque officier dans les situations les plus proches de situations de désordres divers.

La deuxième modalité d'influence du métier sur l'action des décideurs est ce que nous appellerons l'expérience.

### **§ 2 : L'expérience.**

On peut distinguer les réminiscences collectives et les réminiscences individuelles.

#### **I. Les réminiscences collectives.**

Ce que nous appelons les réminiscences collectives sont celles du décideur en tant que membre de la Police, ou de l'Armée, en tant qu'institutions. Les réminiscences collectives sont à notre avis plutôt celles des échecs : on peut

prendre l'exemple de Broadwater Farm Estate pour la Police, ou celui de la grève des mineurs.

Ces réminiscences constituent à notre sens une sorte de « mémoire collective » de l'institution, et entraînent par conséquent la constitution d'une sorte de répertoire collectif de référence, qui influencent l'action de tel ou tel décideur, si celui-ci se trouve dans une situation qui lui semble plus ou moins similaire à celles qui font partie de ce répertoire de référence.

## II. Les réminiscences individuelles.

On peut citer par exemple le cas d'un *Superintendent* de la police du Sussex, chargé du maintien de l'ordre lors de la conférence du Parti Conservateur à Brighton en Octobre 1992. En tant qu'ancien membre de la *Metropolitan Police*, le souvenir qu'il a gardé de l'échec du maintien de l'ordre lors des émeutes de la *Poll Tax* à Londres en 1990 est resté cuisant sur deux plans : celui de la non-anticipation de la violence, tout d'abord ; et celui de la perte totale de contrôle par la police des mouvements et du comportement de la foule. Son dispositif et son « style » de *policing* s'en ressentait de façon marquée : tout d'abord un dispositif d'entraide absolument colossal<sup>288</sup>. Nous avons noté aussi, lors de notre visite à la police durant la conférence et notre interview approfondie du *Superintendent* chargé du maintien de l'ordre, une attitude psychologique générale focalisée sur la nécessité de la suppression du désordre à la racine. L'une des grandes leçons que notre interlocuteur avait tiré de son expérience de maintien de l'ordre notamment durant les émeutes de la *Poll Tax* en 1990 était l'idée que tout incident mineur pouvait dans certaines circonstances se développer en problème de maintien de l'ordre incontrôlable. Cette attitude est extrêmement intéressante car elle contraste avec une attitude encore répandue en Angleterre, qui est l'attitude « défensive » : dans cette dernière conception, l'intervention ne se fait qu'une fois que le désordre a éclaté, et l'action de la police se module en quelque sorte sur l'évolution du désordre (conception du *Public Order Manual* de l'ACPO). On peut dire en gros que ces différences d'attitudes correspondent à la différence que font notamment les sociologues britanniques de la police entre la police *pro-active*, que l'on pourrait encore appeler « préventive » et la police « défensive ». Cette opposition de style et d'attitude s'exprimait particulièrement clairement jusqu'à il y a encore deux ou trois ans, entre la police écossaise et la police anglaise en matière de *Policing* du football<sup>289</sup>.

Ainsi, la « conception écossaise » comprend comme éléments-clés : la planification, le *policing* des abords, l'exclusion des catégories « suspectes » et

---

<sup>288</sup> Voir *supra* sur ces détails notre section préliminaire.

<sup>289</sup> Voir Centre for Contemporary Studies, *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983, *op. cit.*, et aussi notre étude sur le *Football disorder*, *supra* titre I chapitre I.

des objets dangereux, la surveillance vidéo, l'utilisation massive du renseignement, ainsi que les négociations avec les équipes et les supporters, lors desquelles la police impose les règles. Les policiers « tiennent » leur stade. Ils sont à l'intérieur et en « contrôlent » véritablement chacun une partie. Aucun d'eux ne regarde le match. Par ailleurs, la *Control Room* est à l'intérieur même du stade. L'élément-clé de l'attitude écossaise est donc de faire sentir la présence de la police afin de prévenir tout désordre : elle est donc **préventive**.

On peut par contre qualifier la conception anglaise de **défensive**. Jusqu'à il y a quelques années, le maintien de l'ordre dans le football nécessitait peu de planification. Lors des matchs, les policiers se situaient autour du terrain (*pitch*) ou à l'extérieur, en général dans des cars. Ils pouvaient regarder le match. Il n'y avait pas de séparation des supporters en petites travées, chacune sous la responsabilité d'un policier patrouillant au sein même des supporters, comme c'est le principe en Écosse. Depuis quelque temps, on note cependant un mouvement vers le proactif, avec le développement du *briefing*, et le partage du stade en secteurs répartis à des équipes de policiers. Les anglais ont de plus introduit la surveillance vidéo systématique.

L'élément clé de l'attitude anglaise reste cependant le *low-profile* de la police, comme nous l'avons vu précédemment<sup>290</sup>.

Cette différence de conception caractérise (ou a caractérisé jusqu'à il y a quelque temps), l'opposition classique entre les approches française et britannique (le cas précédent nous montre qu'il faudrait plutôt dire anglaise). Cette différence d'approche se manifeste dans les deux expressions respectives : « montrer la force pour ne pas avoir à s'en servir », souvent employée par les officiers français de gendarmerie ou de CRS, et « *Winning by appearing to lose* », forgée par Sir Robert Mark lorsqu'il était *Commissioner* de la *Metropolitan Police* (fin des années 1970) pour caractériser l'approche *soft* de la police britannique en maintien de l'ordre. Cette idéologie de l'opposition fondamentale entre une approche française et une approche britannique du maintien de l'ordre public est véhiculée largement à travers tous les rangs de la police britannique ; on la trouve par exemple exprimée par un officier de la *Metropolitan Police* beaucoup plus récemment : « il y a une différence très importante entre les approches britannique et française du maintien de l'ordre public. En France, le but est de supprimer et de prévenir au premier signe de trouble, alors que la façon britannique est de permettre et de contenir »<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> Voir *supra* notre analyse du *Football Disorder* dans notre Titre premier, Chapitre premier, section I, sous-section IV.

<sup>291</sup> *Chief Inspector Ken Trotbridge (Metropolitan Police), Should there be a national specialized squad for dealing with public disorder ?*, Rapport pour la *Metropolitan Police*, 1986 (Bibliothèque du *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, *New Scotland Yard*, London).



## **Chapitre second :**

### **Les autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre public.**

Nous consacrerons tout d'abord une section préliminaire à une réflexion sur les rapports entre le contenu du concept de politique de maintien de l'ordre public et l'identification des autorités dans ce domaine ; à la suite, nous distinguerons :

- les Autorités responsables proprement dites, que nous qualifierons de décideurs légitimants (étiquette sur laquelle nous nous expliquons ci-dessous) (section I) ;
- les acteurs influençant la politique du maintien de l'ordre (section II).



**Section préliminaire :**

**La politique de maintien de l'ordre  
comme cadre pour l'identification des autorités.**

Comme nous l'avons annoncé ci-dessus, il nous faut maintenant revenir sur le problème essentiel de la distinction entre décisions de crise (dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre public) et politiques. Il s'agit de s'attacher à la définition de ce qui constitue une politique de maintien de l'ordre public.

Dans leur ouvrage de référence, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig définissent une politique publique comme « les actes et les non-actes engagés d'une autorité publique face à un problème ou dans un secteur relevant de son ressort »<sup>1</sup>.

Ils notent ainsi que « du point de vue de l'analyse, une politique se présente sous la forme d'un **ensemble de pratiques et de normes émanant d'un ou plusieurs acteurs publics**<sup>2</sup>. À un moment donné, dans un contexte donné, une autorité adopte des pratiques d'un certain genre, elle agit ou n'agit pas. Ces pratiques sont repérables de façon concrète : modes d'intervention, réglementation, fourniture de prestations, répression, etc. Elles peuvent aussi être plus immatérielles, voire symboliques : un discours, une campagne de communication. En même temps, ces pratiques sont référées ou référables à des finalités, à des choix de valeur, qu'ils soient explicités par l'autorité publique ou qu'ils restent implicites »<sup>3</sup>.

La première question qui se pose est, bien évidemment, de savoir si l'on peut distinguer au sein de l'activité publique, une « politique de maintien de l'ordre public » ?

Ensuite, il faut savoir s'il est possible d'identifier les autorités responsables de la politique du maintien de l'ordre public, ou encore comment les distinguer des autorités responsables des opérations.

## **Sous-section I : La difficulté de cerner les contours de la politique de maintien de l'ordre public.**

### **§ 1 : Éléments du problème.**

Pour toute politique publique se pose le problème de la « spécificité » et des « contours »<sup>4</sup>. Mény et Thoenig remarquent en effet que les politiques publiques

---

<sup>1</sup> Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques, op. cit.*, p. 130.

<sup>2</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 130.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 134.

« ne se présentent pas comme des objets repérables au premier regard, institutionnellement spécifiés. Autant il est facile de s'accorder sur le fait de savoir ce qu'est ou non un électeur en sociologie électorale, autant une politique publique est un construit abstrait. Où commence, où s'arrête, par exemple, une politique publique ? »<sup>5</sup>. D'après eux, « la consistance de l'objet politique publique n'est pas donnée par la pratique décisionnelle ou gestionnaire du secteur public. Elle est à construire par l'analyse. Une politique publique se présente donc comme une abstraction dont il s'agit précisément, à partir d'éléments empiriques épars, dans les textes, dans les budgets, dans les organigrammes, de reconstituer l'identité et le contenu par agrégation successive, de proche en proche »<sup>6</sup>.

Ces remarques générales s'appliquent parfaitement à la politique de maintien de l'ordre. On peut noter en premier lieu le caractère problématique du recensement de son contenu, car celui-ci renvoie à la notion de maintien de l'ordre, dont nous avons déjà mesuré l'ambiguïté.

Si l'on analyse en effet le maintien de l'ordre dans sa dimension la plus large de résolution des conflits sociaux, alors la politique de maintien de l'ordre pourrait aujourd'hui renvoyer par exemple aux décisions (actes et non-actes) prises dans le domaine dit des « banlieues » (*Inner-Cities*)<sup>7</sup> ; parmi elles les décisions en matière d'urbanisme, ou encore certains aspects de la politique sociale, voire économique, et par exemple la gestion et le traitement des minorités raciales. Cette dernière problématique est au Royaume-Uni à la source de la politique globale des *Community Relations*, qui peut être définie schématiquement comme un effort dans le développement de relations de coopération entre les institutions de l'État et les différentes « communautés » coexistant sur le territoire britannique, c'est-à-dire en particulier les minorités ethniques. Cette « politique » des *Community Relations* comporte un volet particulièrement important en matière de police et de maintien de l'ordre public. Ce n'est d'ailleurs absolument pas un hasard si cette doctrine a émergé véritablement au plan politique en Grande-Bretagne (et a fait l'objet d'une « mise sur agenda ») précisément à la suite des émeutes de 1981, même si elle n'était par ailleurs pas vraiment une nouveauté : comme le montre par exemple l'ouvrage de John Alderson, *Policing Freedom*, publié en 1979. Il ne faut pas non plus oublier que la politique des *community relations* a été systématisée (au moins au plan théorique) par l'Armée et la Police en Irlande du Nord à partir de 1969. Le caractère « nouveau » qu'a pu prendre cette doctrine en Angleterre, notamment dans le domaine policier, est un témoignage de plus de l'ignorance profonde par les Anglais de la réalité nord-irlandaise.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 134-135

<sup>7</sup> On peut voir l'intéressante contribution de Dominique Duprez et de Colette Lamarche à la définition du concept des « politiques locales d'ordre de la cité », in « Les politiques locales d'ordre de la cité. De l'innovation à la gestion du quotidien », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 2 (juillet-septembre 1990), pp. 61-80.

Pour prendre un autre exemple, on pourrait aussi analyser dans ce sens l'énorme débat et les polémiques autour de la gestion et des tentatives de réforme du système d'éducation, comme des éléments constitutifs d'une politique globale de maintien de l'ordre. Cette affirmation peut paraître *a priori* surprenante, mais le caractère fondamentalement politique de la « question scolaire » n'est pas pour surprendre des esprits français. La question de l'éducation nous renvoie en effet à celle de l'ordre politico-social. Ainsi, dans un contexte d'affrontement inter-ethnique violent (le concept de violence est ici pris dans son sens politique large, c'est-à-dire aussi bien physique que symbolique), il est bien évident que la question scolaire peut constituer un élément fondamental d'une politique globale de maintien de l'ordre. Le cas du Royaume-Uni est à cet égard particulièrement intéressant.

On retrouve dans les problèmes récurrents auxquels a régulièrement à faire face le « système » scolaire, les problèmes fondamentaux liés à la structuration de l'ordre politico-social, qui délimitent eux-mêmes la question du maintien de l'ordre. Ainsi, en 1981 en Angleterre, le lien fut fait, notamment par le fameux rapport Scarman entre les émeutes des ghettos et l'échec scolaire des jeunes des minorités ethniques. Aussi, après vingt ans d'une politique dite « d'intégration sociale », qui s'était notamment traduite par le renforcement de l'aide aux écoles publiques (les fameuses *Comprehensive Schools*), est-on passé à une politique d'éducation dite « multiculturelle ». Ce changement de politique recouvre un changement dans l'identification du problème : jusqu'alors, comme le remarquent Ray Hudson et Allan Williams, les auteurs de l'ouvrage *Divided Britain*, « on avait évité d'identifier la race comme une source de désavantage en soi. On y voyait plutôt un problème de classe, de bas salaires, et de logement. On mettait ainsi l'accent sur les problèmes des immigrés plutôt que sur les problèmes des enfants noirs. En ce sens, on avait tendance à interpréter les difficultés scolaires des enfants noirs comme des difficultés temporaires, liées à celles de l'assimilation dans la société britannique. Cela entraîna une sous-estimation de la persistance des problèmes rencontrés par les deuxième et troisième générations d'immigrants. Cela avait également pour conséquence que la question de représentation de la culture noire dans les programmes scolaires était occultée »<sup>8</sup>.

Or, dès la fin des années 1970, « le contexte de la formulation de la politique (d'éducation) se mit à changer. En particulier, les minorités et les parents noirs commencèrent à réclamer une éducation multiculturelle. Initialement, ces parents avaient désiré que leurs enfants soient complètement intégrés dans la société britannique à travers le système d'éducation. Celui-ci était perçu comme donnant l'accès à des professions socialement plus élevées, ainsi que comme un moyen de mobilité sociale. Cependant, l'expérience des années 1960 et 1970 avait été très

---

<sup>8</sup> *Divided Britain*, Belhaven Press (Pinter Publishers), London, 1989, p. 145.

décevante. C'est en partie en réaction à cette situation, mais aussi en partie en conséquence du fait que les communautés noires s'affirmaient de plus en plus en tant que telles, qu'une demande croissante se fit jour pour une éducation qui serait plus recentrée sur l'Europe, et qui reconnaîtrait les valeurs et les cultures des non-blancs »<sup>9</sup>. Ils poursuivent : « le gouvernement travailliste vers la fin des années 1970 commença à s'orienter vers l'éducation multiculturelle. Son *Green Paper* sur l'Éducation de 1977 soulignait la nécessité de révision d'un cursus scolaire encore fortement enraciné dans un passé impérial. Si le gouvernement de M<sup>me</sup> Thatcher montra tout d'abord peu de dispositions à satisfaire aux demandes des minorités, il fut obligé d'agir par les émeutes de 1981. Le rapport Scarman désigna l'échec scolaire et le chômage comme directement liés à ces dernières. La même année, le ministère de l'Éducation publia un guide à l'usage des écoles pour une meilleure tolérance des autres races et cultures »<sup>10</sup>. On peut replacer cette politique de l'Éducation dans la tendance générale en faveur du développement des *Community Relations*.

Étant donné le caractère profondément « localisé » de la maîtrise de la politique scolaire (pratiquement tout ce qui concerne les écoles est justiciable des autorités politiques locales), il n'est pas étonnant que se soit développé dans les années 1980 à propos de la conception du « système scolaire » le même type de polémiques entre les partis politiques, par conseils locaux interposés, que celles à propos du système de police et de maintien de l'ordre, ces polémiques parfois très graves reflétant là encore un profond désaccord sur l'ordre politique.

Ce profond désaccord, qui n'a pas été réglé sur le fond, a donné lieu en réaction aux innovations travaillistes en matière d'éducation « multiculturelle » dans les écoles « publiques » (c'est-à-dire contrôlables par le gouvernement local), à ce qu'Anthony Sampson<sup>11</sup> appelle *the Private Resurgence*, c'est-à-dire à un retour en force des écoles privées, notamment par la « privatisation » (transformation en écoles payantes) des anciennes *Grammar Schools* et un fort regain de fréquentation des *Public Schools* par les classes moyennes et supérieures de la « communauté blanche », et donc une situation de division socio-politique toujours aussi importante, voire croissante, dans une société pluri-ethnique<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Anthony Sampson, *The changing anatomy of Britain*, Hodder & Stouton, Coronet Books, 1983, pp. 129-146.

<sup>12</sup> On peut voir sur ce sujet : Ray Hudson & Allan Williams, *Divided Britain*, *op. cit.* ; F. Taylor, *Race, School, and Community*, National Foundation for Educational Research, London, 1974 ; A. Little, « The educational achievement of ethnic minority children in London schools », in G.K Verma et C. Bagley, eds., *Race and education across cultures*, Heinemann, London, 1975 ; B. Parekh, « Educational opportunity in multi-ethnic Britain », in N. Glazier & C. Young, eds., *Ethnic pluralism and public policy*, Heinemann, London, 1983 ; David Milner, *Children and race : ten years on*, Ward Lock Educational, London, 1983 ; A.J. Cropley, *The education of immigrant children*, Croom Helm, London, 1983 ; S. Tomlinson, *Ethnic minorities in British schools : a review of the literature, 1960-1982*, Heinemann, London, 1983, et « Race, class, and education in Britain : a bibliography », in L. Barton & S. Walker, *Race, class, and Education*, Croom Helm, London, 1983, pp. 211-235 ; C. Brown, *Multi-ethnic education : a sociological analysis of the response of the state school system in England*, thèse de doctorat non publiée,

La question scolaire en Irlande du Nord<sup>13</sup> constitue un autre exemple important des liens entre la politique de l'éducation et celle du maintien de l'ordre : la structuration ethno-religieuse du système scolaire nord-irlandais (il existe deux systèmes d'éducation parallèles en Irlande du Nord : un pour les Catholiques et un pour les Protestants) est généralement considérée par un grand nombre d'analystes de cette société, mais aussi par le gouvernement britannique, comme l'une des clés de la persistance de la profonde division de la société nord-irlandaise. Là encore, l'idée est que l'éducation est, selon l'expression de Séamus Dunn, « une forme d'action sociale » (*Social Engineering*), et que « l'éducation a toujours eu une influence importante dans la fabrication et la structuration des sociétés, ainsi que dans la distribution du pouvoir »<sup>14</sup>.

Paul Brennan résume bien la question en notant que « l'existence d'un système de ségrégation scolaire est devenue une question fondamentale pour ceux qui se préoccupent de l'identification des causes profondes du conflit nord-irlandais. Il se trouverait peu de gens pour dire que le système d'éducation est à la source du conflit, mais en même temps peu dénierait qu'il y contribue. Un certain nombre de spécialistes affirment qu'un système d'écoles séparées produit deux systèmes culturels séparés (...). D'autres avancent que l'important est la séparation physique ainsi produite des enfants des deux communautés, ce qui implique leur socialisation dans deux groupes différents ; de plus, le contenu de cette socialisation inclut généralement une attitude d'hostilité et de suspicion

---

Université de Birmingham, 1984 ; R. Jeffcoate, *Ethnic minorities and education*, Harper and Row, London, 1984 ; David Houlton, *Cultural diversity in the primary school*, Batsford Press, London, 1986 ;

Voir aussi : Committee of Inquiry into the education of children from ethnic minority groups, *West Indian Children in our Schools*, Cmnd 8273, HMSO, London, 1981 ; Commission for Racial Equality, *Local Government and Racial Equality*, Commission for Racial Equality, London, 1982 ; Committee of Inquiry into the education of children from ethnic minority groups, (Lord Swann, chairman), *Education for All*, Cmnd 9453, HMSO, London, 1985 ; Central Office of Information, *Britain's Ethnic Minorities*, HMSO, London, 1987

<sup>13</sup> On peut consulter sur ces problèmes : David Alvey, *Irish Education : the case for Secular Reform*, Church and State Books, Dublin, 1991 ; Robert Cormack, Anthony Gallagher & Robert Osborne, *Religious affiliation and educational attainment : the financing of schools in Northern Ireland*, 16<sup>th</sup> report of the Standing Advisory Commission on Human Rights (1990-1991), HMSO, London, 1991 ; Séamus Dunn, *Secular Education in Northern Ireland : the unwanted option*, op. cit. ; J.F. Long, *A study of catholic secondary schools in the Archdiocese of Armagh with special reference to religious education*, thèse de doctorat non publiée, Université de l'Ulster, Coleraine, 1989 ; voir aussi plus récemment : T. P. Burgess, *A crisis of conscience : moral ambivalence and education in Northern Ireland*, Avebury Press, London, 1993, et R.D. Osborne, R. J. Cormack & A.M. Gallagher, eds., *After the reforms : Education and Policy in Northern Ireland*, Avebury Press, London, 1993. On peut consulter également les rapports suivants : P. J. Mc Cormack et B. P. Bunting, « Education, selection, and social reproduction in Northern Ireland », et Alan Smith, *Segregation and Integration in L'Derry schools*, présentés au colloque « Trois villes : Derry, Liverpool et Saint-Denis », organisé à Paris, les 19-21 mars 1987, par le Centre d'Études Irlandaises de la Sorbonne nouvelle (Paris III), le Centre « Étude comparative des mouvements ouvriers et travaillistes dans les pays de langue anglaise (Paris VIII-Vincennes à St Denis), le Centre for the Study of Conflict (University of Ulster at Coleraine), et le Département de Sociologie et de Sciences de l'Éducation de l'Université de Liverpool.

<sup>14</sup> Séamus Dunn, *Secular Education in Northern Ireland : the unwanted option*, rapport présenté au colloque organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, « L'Irlande : vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 mai 1992). Voir dans ce sens l'initiative de l'*Educational Studies Association of Ireland* (fondée en 1976) et notamment la conférence organisée en 1991 sur le thème *Education for Peace*, à l'Université de Limerick, avec la collaboration de l'*Irish Peace Institute* (on trouvera un compte rendu dans la *Newsletter* de l'*Irish Peace Institute*, été 1992.

envers les membres de l'autre communauté »<sup>15</sup>. Paul Brennan rappelle qu'un appel en faveur d'une éducation intégrée a été lancé dans les années 1980 par ceux qui voyaient la ségrégation comme une source importante de tension inter-communautaire<sup>16</sup> ; on peut même repérer déjà un embryon de mouvement dans les années 1970 par divers groupes, dont le plus important était l'ACT (*All Children Together*). Finalement, « la première véritable expérience en la matière fut la création du Lagan College en 1981 »<sup>17</sup>, une école « intégrée », c'est-à-dire accueillant des élèves protestants et catholiques ainsi qu'un *staff* mixte, sponsorisée par le groupe ACT, qui fut suivie de quelques autres (environ une dizaine).

À la suite de ces expériences, le gouvernement affiche depuis 1988 une politique « laïcisatrice » consistant à encourager le développement de ces écoles « intégrées », qui sont maintenant financées par le gouvernement britannique (ministère de l'Éducation). Cette politique est destinée selon le gouvernement à « faire tomber les barrières sectaires »<sup>18</sup>. Elle a pour l'instant assez peu de succès<sup>19</sup>.

La difficulté d'identification fonctionnelle du contenu de la politique publique du maintien de l'ordre est renforcée par celle de repérage du (ou des) titulaire (s) de cette fonction dans l'État. En effet, non seulement l'exercice, mais aussi la conception du maintien de l'ordre public relèvent, comme nous allons le voir, de plusieurs organes, institutions, organisations, qui n'ont que peu de choses en commun. Ceci est vrai pour la plupart des systèmes politiques. C'est encore plus vrai pour le Royaume-Uni, où, nous l'avons vu, l'identification des structures étatiques elles-mêmes fait problème.

## § 2 : Le schéma de Mény et Thoenig.

Les auteurs précités proposent un modèle de définition de la nature et des contours d'une politique publique, sur lequel ils estiment qu'« il existe un relatif consensus de la part des politistes et des sociologues »<sup>20</sup>.

Ainsi, à la question « qu'est-ce qu'une politique publique ? » on peut selon eux répondre en théorie que ce phénomène se présente comme « un programme d'action gouvernemental dans un secteur de la société ou dans un espace

---

<sup>15</sup> Paul Brennan, *The Conflict in Northern Ireland*, Longman France, Paris, 1991, p. 97.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Central Office of Information, *Northern Ireland*, HMSO, London, 1992, p. 52.

<sup>19</sup> Voir Séamus Dunn, *Secular Education in Northern Ireland : the unwanted option*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 131.

géographique»<sup>21</sup>. Ils en donnent d'ailleurs un certain nombre d'exemples : « la santé, la sécurité, les travailleurs immigrés, la ville de Paris, la Communauté Européenne, l'Océan pacifique, etc. (...) »<sup>22</sup>. Il semble *a priori* qu'il ne soit pas incongru d'ajouter à cette liste le maintien de l'ordre public.

Il est ainsi possible, d'après les deux spécialistes cités, de reconnaître l'existence d'une politique publique grâce à un certain nombre de caractéristiques générales. Mény et Thoenig en proposent cinq, qui sont les suivantes :

- **Un « contenu.** L'activité publique s'identifie sous la forme d'une substance, d'un contenu. Des ressources sont mobilisées pour générer des résultats ou des produits. Ce sont ces produits (*outcomes*) que l'analyste examine comme un problème de recherche pour l'action. Ces produits résultent d'un processus de travail et d'action. »
- **Un « programme.** Une politique publique ne se réduit pas à un acte ponctuel isolément considéré : par exemple, ce que fait le ministre tel jour sur tel dossier. Derrière un acte, derrière telle ou telles activités, existe un cadre plus général à l'intérieur duquel cet acte, ces activités s'intègrent : par exemple, en faisant ce qu'il fait, le ministre s'inscrit dans une politique à moyen terme. Autrement dit, l'hypothèse doit pouvoir être faite que, même si ce cadre n'est pas explicitement défini, par exemple par des procédés institutionnels (lois) ou par le discours des acteurs publics (le programme du gouvernement ou du maire), on peut néanmoins repérer des articulations entre les actes, une structure relativement permanente de référence ou d'orientation, ce que Easton appelle les "intentions plus générales des autorités dont tout *output* spécifique peut être une expérience partielle" (Easton, 1965, p. 358). Plus simplement, on présumera que les actes s'articulent autour d'un ou de quelques axes spécifiques qui en forment le dénominateur commun : le secteur d'intervention, le problème traité, la constance du décideur public dans ses choix et dans ses volontés. »
- **Une « orientation normative.** L'activité publique est présumée ne pas être le résultat de réponses aléatoires, mais, au contraire, l'expression de finalités et de préférences que le décideur, consciemment ou non, de façon volontaire ou sous le poids des circonstances, ne peut qu'endosser, dont il est *volens nolens* comptable ou responsable (*accountable*, en anglais). Les actes traduisent des orientations : intentionnellement ou non, ils satisfont des intérêts, sont porteurs de certaines valeurs, sous-tendent des objectifs spécifiques. À l'analyste d'en reconstituer la texture. »
- **Un « facteur de coercition.** L'activité publique procède de la nature autoritaire dont est investi l'acteur gouvernemental. Autrement dit, celui-

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

ci possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale, ou une coercition qui s'appuie sur le monopole de la force. L'acte public s'impose de ce fait, il est habilité en tant qu'expression de la puissance publique (Gibert, 1985). L'autorité dont il est investi s'impose à la collectivité. »

- **Un « ressort social.** Une politique publique se définit enfin par son ressort, par les ressortissants dont ses actes et ses dispositions affectent la situation, les intérêts, les comportements. L'analyste doit identifier le public, les individus, groupes ou institutions qui entrent dans le champ de l'action gouvernementale considérée. Cette notion ne doit pas être restreinte à une approche juridique : par exemple, le secteur sous tutelle de l'État. La conception en est plus factuelle : est ressortissant tout individu dont la situation est directement ou non perturbée par l'action publique »<sup>23</sup>.

Ce schéma proposé par Mény et Thoenig ne peut que confirmer la pertinence de la perspective d'analyse du maintien de l'ordre public en tant que politique publique ou objet de politique publique, s'il en était besoin. Nous nous proposons d'en reprendre maintenant les différents « éléments » en tâchant de montrer leur existence au sein du domaine du maintien de l'ordre public.

### **§ 3 : Application du schéma de Mény et Thoenig au champ du maintien de l'ordre.**

#### **I. Le « contenu ».**

Il est clair en premier lieu qu'il existe, dans le champ du maintien de l'ordre public, ce que ces auteurs qualifient de « produits », qui « **résultent d'un processus de travail et d'action** ». On peut par exemple désigner ainsi la « professionnalisation » des forces de maintien de l'ordre public, qui est incontestablement un « produit » ; cette professionnalisation se manifeste notamment par la maîtrise d'un certain nombre de techniques (par exemple des *patterns* de comportement sur le terrain) et d'équipements destinés à l'activité de maintien de l'ordre public<sup>24</sup> ; cette professionnalisation a été (et est en permanence) pensée, formulée, mise en œuvre, et gérée à partir de normes, de discours et de pratiques (réorganisation des services, transformation des modes de travail) émanant d'une part de l'autorité gouvernementale, mais aussi de différentes autorités opérationnelles (par exemple les chefs des polices et les

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 131-132.

<sup>24</sup> Voir, sur le contenu de ce phénomène de la professionnalisation des forces de maintien de l'ordre public, notre rapport au colloque « L'Irlande, vers une société laïque ? », *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ?*

chefs militaires, ainsi que d'un certain nombre d'organismes spécifiques, tels que l'ACPO). Ce produit a commencé à être « pensé », puis « construit », essentiellement dans les années 1970-1980 ; il est aujourd'hui une réalité et constitue bien le résultat d'un processus complexe de travail et d'action.

## II. Le « programme ».

En ce qui concerne le deuxième élément caractéristique de l'existence d'une politique publique, le « programme », qui constitue le cadre dans lequel s'insèrent et prennent sens les actes des différentes autorités publiques, nous pouvons donner deux exemples.

### A) La grève des mineurs.

La grève des mineurs de 1984-1985 peut à cet égard constituer une étude de cas pour le repérage de ces « articulations entre les actes » qui révèlent l'existence d'un cadre de référence signalant une politique publique, (ici dans le domaine du maintien de l'ordre). Le *policing* de la grève des mineurs a pu en effet être replacé dans une politique générale vis-à-vis des conflits industriels (dans laquelle le rôle déterminant du gouvernement est très clair, mais est loin de se réduire à des directives opérationnelles) et notamment de la pratique des piquets de grève (en réminiscence du conflit industriel de Saltley et d'autres tels que Grunwick en 1976-1978).

Une « articulation » peut ici être repérée entre ce que l'on pourrait appeler la « politique législative » (ou gouvernementale) du maintien de l'ordre, pertinemment soulignée par le sociologue britannique de la police PAJ Waddington, qui affirme que « le contenu de la réforme du droit de grève indiquait clairement la conception parlementaire des limites du tolérable en matière de piquets de grève, et ceci bien que ce domaine du Droit n'ait pas été criminalisé ; par exemple, les manuels d'application (*Codes of Practice*) publiés dans la Loi sur le Travail de 1980 affirment que la principale cause de la violence et du désordre en cas d'utilisation de piquets de grève est un nombre excessif, de même qu'un nombre important de piquets de grève est susceptible d'entraîner peur et ressentiment, ceci avant de conclure que le nombre de piquets de grève à l'entrée des lieux de travail ne devrait pas excéder six »<sup>25</sup>. D'après lui, il était « ainsi affirmé d'autorité aux policiers qu'un nombre important de piquets de grève sont susceptibles d'entraîner un trouble à l'ordre public »<sup>26</sup> ; on est ici en présence d'actes politiques émanant de l'autorité publique suprême, le Parlement.

---

<sup>25</sup> PAJ Waddington, *The Strong Arm of the Law*, op. cit. p. 131.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Ceci permet de démontrer comment d'autres actes accomplis pour le *policing* de la grève par les autorités publiques policières, qui pourraient apparaître *a priori* comme des décisions de pure opportunité opérationnelle, doivent en réalité s'intégrer dans l'application d'une politique générale de maintien de l'ordre public. Ainsi certains commentateurs ont-ils par exemple pu déclarer que la mise en avant et la protection par la police de droits pourtant aussi fondamentaux que la liberté du travail n'étaient pas « neutres », dans le contexte de la grève. Les actes consistant à déployer d'énormes moyens policiers pour la protection des mineurs désireux de retourner au travail pendant la grève, répétés dans les diverses forces concernées, doivent en ce sens être analysés comme l'expression d'une politique<sup>27</sup>. Les auteurs de cette analyse estiment ainsi que « l'appréciation du bien-fondé de l'action de la police qui a consisté à assurer, sans tenir compte des conséquences en matière de main d'œuvre, que ceux qui désiraient retourner au travail puissent le faire sans être inquiétés (...) dépend très largement de la priorité que l'on accorde à l'exercice symbolique d'une liberté fondamentale et à sa protection »<sup>28</sup>. On peut notamment mettre en balance l'existence d'autres droits et libertés pourtant bafoués dans la société, mais que les ressources normales de la police ne leur permettent pas de protéger de la même manière, ces ressources étant limitées.

Ce que mettent donc en lumière ces auteurs (de façon critique, mais ce n'est pas ici notre propos), est l'existence d'actes ou de non-actes engagés par des autorités publiques, en l'occurrence les chefs des polices, signalant une politique de maintien de l'ordre public, mais surtout le fait que ces actes, accomplis bien sûr juridiquement en vertu du pouvoir discrétionnaire de ces autorités, étaient en réalité dictés par des considérations politiques particulières distinctes des considérations opérationnelles habituelles prises en compte par les *Chief Constables* dans le cadre normal de leur autorité de maintien de l'ordre. Ils insistent notamment sur le fait qu'un tel usage des effectifs de police amenuisait sévèrement les capacités d'intervention générales de la police. On doit donc en conclure selon eux que « soit les *Chief Constables* ont fait usage de leurs chèques en blanc parce qu'ils accordaient eux-mêmes une priorité exceptionnelle aux droits des mineurs qui désiraient retourner au travail, soit ils ont agi ainsi à cause de la pression du gouvernement qui les poussait à prendre une décision opérationnelle qu'ils n'auraient pas prise de façon indépendante (ou les deux) »<sup>29</sup>. Pour eux, la protection de l'exercice symbolique des libertés fondamentales n'était en l'occurrence pas le vrai problème. En réalité, « la police privilégia de

---

<sup>27</sup> « Plusieurs centaines de policiers furent déployés pendant une longue période pour escorter Paul Wilkinson jusqu'à la mine d'Easington, alors qu'il était le seul mineur à travailler à la mine ; de même, à un endroit que l'on peut considérer comme symbolique, Cortonwood (la mine dont l'annonce de fermeture avait provoqué le début de la grève), le premier mineur à retourner au travail fut escorté par plus de 1000 policiers le 9 novembre 1984 » (Sarah McCabe & Peter Wallington, *op. cit.* p. 130).

<sup>28</sup> Sarah McCabe & Peter Wallington, *op. cit.*, p. 130.

<sup>29</sup> *Ibidem.*

façon absolue la mise en œuvre de la politique de l'une des parties au conflit industriel, en raison d'une fausse évaluation de ses priorités ou en raison des pressions exercées sur elle, ou les deux »<sup>30</sup>.

Quelle que soit l'interprétation « politique » de ce comportement des décideurs policiers, ce qui n'est, répétons-le, pas notre problème ici, nous avons en tous cas un exemple qui nous paraît tout à fait typique de l'existence de ces « intentions plus générales des autorités dont tout output spécifique peut-être une expérience partielle »<sup>31</sup>, s'intégrant dans un programme public.

## **B) La professionnalisation du maintien de l'ordre.**

Le deuxième exemple nous est fourni à nouveau par la question de la professionnalisation, qui nous semble bien être représentative de ce « secteur d'intervention », l'un de ces « axes spécifiques » autour desquels s'articulent selon Mény et Thoenig les actes des décideurs.

Nous pouvons aujourd'hui considérer la déclaration du Ministre de l'Intérieur William Whitelaw devant le Parlement en 1981<sup>32</sup> comme l'un de ces actes essentiels, voire même comme l'un des actes fondateurs d'une politique de professionnalisation des forces de maintien de l'ordre public en Angleterre (politique de maintien de l'ordre public s'il en est).

Mais cet acte ne peut *a posteriori* être ainsi considéré comme un acte fondateur d'un des grands axes de la politique britannique actuelle de maintien de l'ordre que parce qu'il a été précédé, suivi, entouré d'une grande quantité d'autres actes poursuivant le même objectif, que ceux-ci émanent du ministre de l'Intérieur ou d'autres autorités ; ces actes révélant l'existence de ce programme, cette « structure permanente de référence ou d'orientation » signalant une politique. On peut citer en particulier la *Review of arrangements for handling spontaneous disorders*<sup>33</sup> élaborée par les services du Ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'Association des Chefs des Polices de l'Angleterre et du Pays de Galles (ACPO) et le *Commissioner* de la *Metropolitan Police* ; on peut aussi citer les nombreux actes concernant la réorganisation des programmes de formation et d'entraînement dans le domaine particulier du maintien de l'ordre dans les différentes écoles et centres d'entraînement des

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>31</sup> David Easton, *A system analysis of political life*, John Wiley, New York, 1965, cité par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *op. cit.*, p. 131.

<sup>32</sup> *Government Statement on the Disturbances in Bristol*, House of Commons, 28 avril 1980, *Hansard*, cols. 971-972.

<sup>33</sup> *Op. cit.* Voir notre annexe n° 9 sur le sujet.

polices<sup>34</sup> ; enfin, la rédaction du fameux « manuel de maintien de l'ordre public » par l'ACPO dont nous avons déjà abondamment rendu compte dans notre précédent chapitre. Il est bien sûr impossible de citer et de rendre compte de **tous** les actes significatifs contribuant à former le cadre d'une politique ; les actes cités ne sont que quelques exemples.

### III. L'« orientation normative ».

On peut aussi incontestablement parler en troisième lieu de l'existence d'« orientation(s) normative(s) » en matière de maintien de l'ordre, d'après laquelle (ou lesquelles) on repère les finalités et les préférences dont l'activité publique est révélatrice.

#### A) La question de « l'image ».

L'une des plus importantes de ces « orientations normatives » nous semble être la préoccupation pour l'image projetée (c'est-à-dire à projeter ou à ne pas projeter) par le système de maintien de l'ordre public.

La problématique de la « troisième force » peut à notre avis constituer un exemple particulièrement pertinent de l'existence de cette orientation normative fondamentale structurant les actes publics britanniques dans le domaine du maintien de l'ordre public. La considération de l'image, et en particulier le refus de la projection d'une image répressive est constamment présente (comme elle l'a toujours été<sup>35</sup>) dans le discours sur les forces de l'ordre, que ce discours émane du gouvernement ou des autorités opérationnelles, ou encore de « l'opinion » (représentée par exemple par les partis politiques et par les media).

Précisément, les caractéristiques concrètes d'une organisation telle que la « troisième force » (force mobile spécialisée) se heurtent objectivement à une telle orientation de fond. Ce n'est certes pas pour rien que la justification des formations françaises spécialisées de maintien de l'ordre public repose sur le principe qu'il faut « **montrer la force pour ne pas avoir à s'en servir** »<sup>36</sup>. Or, l'idée britannique dominante de l'image idéale du maintien de l'ordre public est complètement opposée à cette philosophie, considérée comme aux antipodes de l'essence du maintien de l'ordre britannique, le maintien de l'ordre « consensuel » (*Policing by Consent*).

---

<sup>34</sup> Voir à ce sujet Gary Mason, « Too much like the real thing ? », *Police Review*, 10 novembre 1989, pp. 2272-2273 ; Inspecteurs Phil Carnall et Ged Bateman, « Training for reality », *Police Review*, 23 septembre 1988, pp. 1984-1985. Voir aussi, à propos du cas plus particulier du football, l'article d'un Inspecteur de la Greater Manchester Police, « Keep it brief », in *Police Review*, 12 janvier 1990, pp. 70-71.

<sup>35</sup> Voir par exemple les débats lors de la création de la *Metropolitan Police* en 1829.

<sup>36</sup> *Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, N°500 SGDN/AC/REG du 20 Juillet 1970, mise à jour suivant modificatif n° 750 SGDN/AC/REG du 8 Décembre 1970.

PAJ Waddington exprime particulièrement bien cette idée à propos de ce qu'il appelle la politique de dissimulation des armes. D'après lui, « l'image de l'aimable *bobby*, poliçant les désordres publics avec des méthodes traditionnelles et bonne humeur, est et a toujours été une fiction ; mais les fictions sont importantes, car elles sont souvent au fondement de la légitimité. Que le fondement de leur raisonnement soit ou non mythique, les policiers britanniques ont réussi à convaincre l'opinion publique éduquée de leur caractère non-agressif. Ils y ont réussi essentiellement grâce à une préoccupation pour leur apparence. Dès l'origine, la Police britannique a poursuivi une politique de dissimulation des armes. Le port du bâton (*truncheon*) (ce mot constituant lui-même une description acceptable de ce que l'on décrirait autrement - comme le fait le Dictionnaire d'Oxford - comme une matraque (*cosh*) ou une trique (*cudgel*), a toujours été dissimulé. Cette tradition continue à travers les policiers en uniforme armés, qui portent leur pistolet caché sous leur uniforme. L'usage déclaré d'un équipement de protection et l'acquisition de matériel anti-émeute met cette réputation en question (...). Cette menace pour les fondements traditionnels de la légitimité policière constitue sans aucun doute une influence restrictive majeure à propos de l'usage de telles armes »<sup>37</sup>.

Plus récemment, l'énorme controverse autour de l'équipement, pour les policiers à pied, de longs « bâtons » à poignées (*side-handled batons* ou *long batons*) d'un modèle similaire à celui utilisé par les policiers américains, est un exemple typique de l'influence fondamentale de la problématique de l'image à projeter par le policier britannique. Le rejet systématique par le *Home Office* d'autoriser le port de ces bâtons s'est heurté violemment au désir des associations de policiers (et de beaucoup de policiers du rang) d'acquiescer cet équipement, à la suite d'une forte augmentation des agressions contre la Police dans les années 1980. Le refus du Ministre de l'Intérieur est expressément motivé par une préoccupation d'image. Celui-ci a en effet répété publiquement à plusieurs reprises que « **l'octroi du bâton altérerait très gravement l'image de la police britannique** »<sup>38</sup>. Cette problématique n'est pas nouvelle, et on la retrouve de façon intéressante dans le discours de certains chefs des polices locales, exprimant la forte intégration par une grande partie des officiers supérieurs de l'idée des nécessités de l'image<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> PAG Waddington, *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*, p. 256.

<sup>38</sup> Voir Claire Casey, « Clarke's baton ban sparks walk-out at Whitehall talks », in *Police Review*, 27 novembre 1992, p. 2185. Voir aussi sur ce problème notre annexe sur les agressions contre la Police.

<sup>39</sup> L'analyse du problème par l'un des *Chief Constables* interviewés par Robert Reiner en 1986 nous a semblé à cet égard particulièrement intéressante : celui-ci explique en effet qu'à son avis, « il faut être prêt, en tant que *Chief Constable*, à accepter des pertes. Il vous faut obtenir le soutien de votre Fédération\*. Les membres de celle-ci n'accepteront pas l'idée que l'on puisse se permettre d'avoir des pertes. Mais l'expérience m'a montré, je le sais pour sûr, qu'un *bobby* blessé et désarmé met immédiatement le public de votre côté (...). Bien sûr, je ne suggère pas ici que l'on doive aller aussi loin que ce malheureux Blakelock\*\*, et je suis conscient qu'il faut être entraîné en prévision de telles situations. Mais il nous faut essayer de convaincre ces gens de la Fédération de cette philosophie de restriction de la force, et les y engager avec nous » (Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.*, p. 322).

La question de l'image nous renvoie donc aux fondements idéologiques de la politique de maintien de l'ordre public, et c'est en remontant à ces sources que l'on comprend le mieux la portée de la doctrine de Sir Robert Mark, *winning by appearing to lose*<sup>40</sup>. La plupart des Britanniques (et notamment une grande partie des policiers) ont longtemps été convaincus que l'aspect menaçant et imposant ("*formidable*") des lignes CRS était en fin de compte un mauvais calcul de maintien de l'ordre public, car il était censé détériorer les « relations entre la police et le public ». Même si la doctrine pré-citée n'est plus à l'ordre du jour, on peut cependant affirmer que la question de l'image et notamment le désir d'éviter de projeter une image répressive constitue encore une orientation normative de la politique britannique à propos des forces de l'ordre. Il est très important en effet d'éviter de paraître créer une telle force, bien que le système se soit en pratique largement organisé dans ce sens. Ceci est reconnu par un grand nombre de responsables opérationnels ; en même temps qu'ils soulignent, pour des raisons d'image, l'importance du caractère *ad hoc* des unités adaptées au maintien de l'ordre (PSUs) mises sur pied depuis quelques années. Peu importe que ce raisonnement soit en pratique vrai ou faux.

## **B) La question du coût.**

Une autre très importante orientation normative de la politique de maintien de l'ordre public est celle du coût financier. En ce sens, la politique du maintien de l'ordre s'aligne parfaitement sur le modèle des autres politiques publiques britanniques. Cette prédominance des considérations de coût financier est caractéristique des choix publics britanniques, notamment en matière de maintien de l'ordre public, et extrêmement ancienne. On peut dire par exemple qu'elle a toujours constitué une considération fondamentale en matière de ce que nous appelons le choix du format en matière de maintien de l'ordre public, à savoir les choix en matière de composition (recrutement, formation, etc.) et d'organisation des forces de maintien de l'ordre public. Il est par exemple absolument certain que cette considération de coût a historiquement constitué une motivation puissante à la fois en Grande-Bretagne et en Irlande dans le maintien extrêmement tardif du format de milice et de l'emploi de « forces citoyennes » (c'est-à-dire non-payées et non encadrées par les pouvoirs publics), doublée du refus de création de forces de l'ordre « professionnelles ». On la retrouve aujourd'hui à la base de la politique des « indicateurs de performance » comme base de l'appréciation du travail policier, dont l'instrument de mesure

---

\* Il s'agit des membres locaux des Fédérations de la Police (représentants des policiers du rang, c'est-à-dire des grades inférieurs à ceux de superintendant ; voir notre annexe sur les grades dans la Police).

\*\* Allusion au policier Keith Blakelock, tué dans des circonstances atroces lors des émeutes de Broadwater Farm Estate (v. *supra* notre compte-rendu de ces émeutes *in* Titre premier chapitre premier).

<sup>40</sup> Dont nous avons déjà rendu compte dans notre analyse des autorités opérationnelles : voir *supra* notre chapitre premier.

fondamental est la notion de *value for money*, que l'on peut traduire par rapport qualité-prix.

Cette question fait l'objet de la partie la plus controversée du *Rapport Sheehy* publié en juin 1993, en vue d'une réforme du statut du policier britannique<sup>41</sup>. Ce rapport a déclenché d'énormes controverses, notamment sur une interrogation assez fondamentale, celle de la légitimité et du bien-fondé de l'application au service public de la Police de ces méthodes d'évaluation essentiellement économiques et financières, proposée par les rédacteurs du rapport Sheehy, eux-mêmes anciens dirigeants ou cadres de grandes entreprises.

Il est bien évident que le facteur du coût financier fait partie des critères fondamentaux de l'élaboration, du choix, et de la mise en œuvre de toute politique publique, et ceci pas seulement dans le Royaume-Uni. Le cas de ce dernier cependant nous apparaît spécifique, en ce sens que le coût financier est abordé d'une manière quasiment idéologique<sup>42</sup>. L'expression d'orientation normative prend ici paradoxalement tout son sens, et nous ramène aux fondements idéologiques. Le fait de repérer la considération du coût financier en tant qu'orientation normative fondamentale non seulement de la politique publique de maintien de l'ordre mais aussi de toute la politique publique britannique, peut aider à expliquer l'énorme puissance de conviction que la doctrine du marché et de l'entreprise a semblé exercer dans la quasi-totalité des grands services publics, y compris ceux de la Santé, de l'Éducation et des Universités ; la Police a constitué en quelque sorte le dernier bastion<sup>43</sup> dans lequel les considérations économiques pesaient moins lourd que les considérations des besoins du « service public de sécurité », situation qui était en grande partie due à une sorte d'identification traditionnelle du Parti Conservateur comme le « parti de l'ordre » (*the Party of Law and Order*), ce qui impliquait un certain nombre d'assouplissements à la politique générale de réduction des coûts publics d'une part, mais aussi une attitude de soutien vis-à-vis de la police d'autre part.

Le bastion en question a commencé à se rendre dès le milieu des années 1980 : le discours gouvernemental (c'est-à-dire celui des payeurs) dominant est passé d'une attitude globale de soutien à l'institution de police en termes financiers (augmentation très substantielle des effectifs et des salaires dès les premières années de l'arrivée au pouvoir du gouvernement Thatcher, augmentation des pouvoirs des policiers, augmentation des services communs, etc.), à une attitude à la fois plus restrictive et plus « directrice », notamment par la demande

---

<sup>41</sup> Voir *supra* Titre premier, Chapitre second.

<sup>42</sup> Ce fait s'est particulièrement révélé à partir d'une sorte de tournant idéologique pris par le Parti Conservateur après sa réélection au gouvernement (1983).

<sup>43</sup> Dès l'annonce surprise par le Ministre de l'Intérieur Kenneth Clarke, le 20 mai 1992, lors de la Conférence annuelle de la Fédération de la Police, de la nomination d'une commission d'enquête sur « le rôle, les responsabilités et la rémunération de la Police », « la rumeur se répandit qu'il allait « s'attaquer » à la Police comme il l'avait fait pour les personnels de la Santé et les enseignants dans ses précédents ministères » (« Clarke to modernise Police role », *The Guardian*, 21 mai 1992, p. 1). Voir aussi à ce sujet Terry Kirby, « Efficiency of police to be reviewed », *The Times*, 21 septembre 1992, p. 1.

répétée d'un meilleur *management* par les officiers supérieurs des ressources humaines et financières dont ils ont la disposition, ainsi que l'inflation de la réglementation centrale en la matière.

Il s'agit aujourd'hui d'appliquer à la Police la théorie d'origine américaine du « management par objectifs » (*management by objectives*)<sup>44</sup>, politique globale adoptée par le Gouvernement pour la fonction publique britannique dès le début des années 1980<sup>45</sup>. On peut estimer qu'à l'heure actuelle, le *management* est devenu la nouvelle idéologie dominante, remplaçant celle du *community policing* qui a dominé la première moitié des années 1980.

### III. Le « facteur de coercition » et le « ressort social ».

Le quatrième élément, à savoir le « facteur de coercition », et le cinquième, le « ressort social », qui sont d'ailleurs profondément liés, permettent de mesurer une des caractéristiques les plus importantes de la politique publique du maintien de l'ordre, à savoir sa complexité :

#### A) Les différents niveaux de formation de la politique.

Il existe différents niveaux de la formation de cette politique, voire même différentes politiques (politique centrale, politiques locales) : en effet, la constatation que nous ferons à l'examen du système d'autorité, est que des acteurs très différents sont investis de cette « nature autoritaire » dont parlent Mény et Thoenig, se manifestant notamment par la détention du pouvoir normatif. Les ministres côtoient ainsi dans ce domaine les chefs des polices locales, les commissions locales de police, et même les juges.

---

<sup>44</sup> La théorie du *Management by objectives* vient des secteurs du commerce et de la production, et s'appuie notamment sur les notions de *produit, marchés, clients, etc.* Cette théorie a été appliquée à la police aux USA (voir V. A. Lubans et J. M. Edgar, *Policing by Objectives: a Handbook for Improving Police Management* Hartford, Connecticut, 1979), et a trouvé bien sûr un terrain très favorable en Grande-Bretagne auprès de l'équipe gouvernementale conservatrice.

Voir ainsi *Home Office, Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police service*, circulaire n° 114, 1983 ; voir également les publications de l'Assistant *Chief Constable* A. Butler, *Police Management*, Gower, Aldershot, 1984, et « Objectives and Accountability in policing », in *Policing*, 1 (3), 1985. Voir aussi Mollie Weatheritt, *Innovations in policing*, Croom Helm, London, 1986. Voir enfin l'article de synthèse de Simon Holdaway, « Modernité, rationalité et baguette de pain : quelques propos sur la gestion de la police en Europe », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993), pp. 21-36.

<sup>45</sup> L'initiative générale de rationalisation de la gestion financière a été lancée par le Gouvernement britannique en 1982 afin d'« utiliser au mieux les ressources, en procédant notamment à une évaluation critique des produits, et de leur rapport qualité/prix » (*Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, HMSO, Cmnd 8616, 1982, § 13). D'après Robert Reiner, « le Ministère de l'Intérieur se concentra sur la police parce que celle-ci constitue la plus grosse partie des dépenses ainsi que celle croissant le plus vite. Cette situation a entraîné une nouvelle préoccupation pour des styles de management plus professionnels et plus spécialisés (...) » (« Keeping the Home Office happy », *Policing*, vol. 4 (1988), n° 1, p. 29).

## B) Les différents objectifs visés par les actes publics.

On peut distinguer à partir de l'identification des « ressorts » sociaux de la politique de maintien de l'ordre deux domaines distincts bien que liés, qui rappellent dans une certaine mesure la distinction entre la gestion interne et le management de la politique de maintien de l'ordre, opérée par Mény et Thoenig<sup>46</sup>. On peut ainsi distinguer :

### a) La gestion interne du système de maintien de l'ordre public.

On peut classer dans ce domaine l'allocation et la gestion des « ressources, des « outils », qui comprennent notamment la gestion des forces (dont on peut dire qu'elle est comparable à ce que l'on appelle dans le domaine de la politique de défense la « politique militaire »<sup>47</sup>).

À l'évidence la fixation du budget, celle des effectifs, etc., entrent dans ce domaine. On peut se poser la question pour l'entretien et la mise en condition des forces, et leur formation, ainsi que pour l'énoncé des normes concernant l'exercice de leurs fonctions, que l'on pourrait aussi classer dans le second domaine. Ceci montre le caractère relatif de cette classification, même si elle présente incontestablement de l'intérêt. Doit-on aussi inclure dans ce domaine de la « gestion interne » le problème de la structuration et restructuration du système d'autorités (réorganisation notamment), qui constitue une réalité permanente du système de maintien de l'ordre ? Là aussi, on est très proche de la fixation et du management des grandes options de la politique.

Dans ces deux domaines, les « ressortissants » sont essentiellement les forces de l'ordre et les autorités elles-mêmes (ainsi par exemple les autorités sont-elles les ressortissants de l'application éventuelle des orientations du *White Paper* sur la réorganisation des pouvoirs des autorités de police que nous avons évoquée supra<sup>48</sup>). Les acteurs du système de maintien de l'ordre se retrouvent alors aussi bien auteurs de la politique de maintien de l'ordre public, qu'instruments ou encore objets de celle-ci :

- **auteurs**, comme les *Chief Constables*, qui définissent les priorités de leur force, et la politique d'utilisation des personnels dans leur circonscription (donnons comme exemples la constitution. d'unités spécialisées, de

---

<sup>46</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.* pp. 153 et s.

<sup>47</sup> Pour définir la politique militaire, on peut par exemple avoir recours à l'Article 16 de l'*Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense*: « Le ministre chargé des armées est responsable... de l'exécution de la politique militaire et en particulier de l'organisation, de la gestion, de la mise en condition d'emploi et de la mobilisation de l'ensemble des forces ainsi que de l'infrastructure militaire qui leur est nécessaire ». *Organisation générale de la Défense, Journal Officiel de la République Française.*

<sup>48</sup> Voir *supra* Titre premier, chapitre second.

patrouilles en voiture, du recours à certaines tactiques telles que le *saturation policing*, qui consiste à déployer un très grand nombre de policiers sur les lieux potentiels des désordres afin de les prévenir) ;

- **instruments** (les forces mettent en oeuvre le *saturation policing* afin de prévenir les atteintes à l'ordre public, comme lors de la grève des mineurs ou aujourd'hui en matière de violence raciale) ;
- **objets** (comme dans la réforme des structures d'autorité et de l'organisation et du statut des forces, ainsi qu'en matière de formation et de déploiement, d'équipement, etc.).

#### b) La fixation et le management des grandes options dans le domaine du maintien de l'ordre public.

À l'intérieur de celles-ci, on peut distinguer la politique locale, nationale, et opérationnelle (ou « professionnelle » : par exemple les tactiques, que l'on retrouve à la fois au niveau du *Chief Constable* et au niveau de l'ACPO). La totalité des citoyens britanniques aux différents niveaux de leur répartition (politique, nationale, régionale, locale, etc.) peut alors être qualifiée de « ressortissants ».

### § 4 : Pour une définition de la politique de maintien de l'ordre public

Nous entendons quant à nous le concept de politique de maintien de l'ordre de manière restrictive, à savoir tous les actes et non-actes concernant la gestion du problème des désordres publics au moyen de l'utilisation du système de maintien de l'ordre public, à l'**exclusion de son utilisation opérationnelle**.

Ouvrir davantage le champ serait revenir à une conception large du maintien de l'ordre, la conception que nous avons désignée dans notre introduction comme maximaliste, et que nous avons écartée pour les raisons que l'on sait.

Une distinction supplémentaire doit être examinée : entre le domaine dit opérationnel et le domaine général couverts par la (les) politique(s) de maintien de l'ordre public. Nous avons déjà été amenée à isoler le domaine opérationnel du maintien de l'ordre public d'un domaine plus général de gestion. Nous avons notamment mis en lumière que le système britannique se caractérise par une séparation organique partielle entre les autorités responsables des **décisions de crise** et ceux responsables de la **gestion** du système de maintien de l'ordre. Ceci nous a ainsi permis d'identifier des décideurs de crise, par rapport à des autorités qui seraient responsables des politiques.

Il est apparu que certains de ces décideurs sont à la fois des autorités opérationnelles, comme nous les avons désignés, et des responsables de la (ou des) politique(s) publique(s) de maintien de l'ordre.

La distinction entre crise et gestion courante peut être dans une certaine mesure reproduite à l'intérieur même du domaine de la politique du maintien de l'ordre. On peut en effet très bien concevoir qu'il existe une différence entre la conception de la gestion des crises (qui peut s'exprimer dans des actes et des non-actes, pratiques et normes, qui signalent une politique opérationnelle du maintien de l'ordre public) et la gestion générale du système de maintien de l'ordre, concept permettant d'identifier ainsi un domaine plus large, celui de la politique publique générale de maintien de l'ordre, (proche des politiques policières et des politiques militaires).

La « politique opérationnelle » correspondrait ainsi aux **décisions de politique concernant la conduite des opérations d'une manière générale** (*operational policy-making*). Ainsi, la récente décision par l'Armée Britannique et par la *Royal Ulster Constabulary* d'armer les femmes en maintien de l'ordre<sup>49</sup> pourrait-elle relever de la politique opérationnelle. Cette décision constitue d'ailleurs véritablement un changement complet de politique.

Lors de notre dernière visite (1991) au quartier-général des forces armées en Irlande du Nord et au quartier général de l'*Ulster Defence Regiment*, il nous avait été très clairement affirmé que la politique de l'Armée et du Gouvernement en la matière était de continuer à employer les femmes sans armes, dans tous les types de situations, patrouilles comprises. Le raisonnement était apparemment essentiellement fondé sur une appréciation de l'impact de cette politique en termes de relations publiques : les femmes étaient censées projeter une image moins agressive, notamment lors des contrôles de routine, et surtout les *check-points*, objets de la surveillance la plus intense des opposants et des critiques de l'action des forces de l'ordre. On a eu ainsi tendance à les spécialiser dans les tâches impliquant un proche contact avec le « public ».

On peut également voir dans la politique du Gouvernement en la matière, jusqu'à très récemment, une sorte de vision conservatrice, naïve ou cynique (?) des rapports hommes/femmes, et curieusement appliquée même dans le contexte terroriste. Ainsi, lors de la discussion au Parlement, en 1973, du projet d'autoriser

---

<sup>49</sup> Voir notamment *Statewatch*, Juillet-Août 1993, p. 11, et « Women Officers to carry guns », *Police Review*, 20 août 1993, p. 8. La décision d'armer les femmes policiers est formellement du ressort du *Chief Constable* de la RUC, « après complète consultation des officiers supérieurs directeurs des opérations, ainsi que les associations des personnels concernés » (*ibidem*), mais la consultation et la discussion d'une telle décision avec le *Northern Ireland Office* est évidente. Les autorités militaires ont d'ailleurs annoncé en même temps la décision d'armer les personnels féminins. L'article précise avec justesse qu'il s'agit d'un retournement complet de politique ; l'ancien *Chief Constable* de la RUC, Sir John Hermon, était absolument opposé à l'armement des femmes. Les policiers de la RUC sont autorisés à utiliser trois armes principales : des revolvers Ruger, des mitraillettes Heckler et Koch MP25, et des fusils Heckler et Koch. De façon intéressante, la décision du RUC coïncide avec l'annonce par la *Metropolitan Police* d'une campagne en vue d'encourager davantage de femmes à solliciter l'autorisation de porter des armes (Voir « Open day will issue women officers with call to arms », *Police Review*, 20 août 1993, p. 8). La *Metropolitan Police* compte environ 4000 femmes, c'est-à-dire environ 13 % de ses effectifs. Parmi celles-ci, seulement 33 sont pour l'instant autorisées à porter des armes, sur 2000 policiers ayant cette autorisation.

le recrutement des femmes par l'*Ulster Defence Regiment*, plusieurs députés avaient exprimé des inquiétudes à propos de la sécurité des recrues féminines et demandé qu'elles soient autorisées à porter des armes. Le Ministre de la Défense de l'époque, Lord Carrington, déclara en réponse devant la Chambre des Lords : « Je ne peux arriver à croire que même ceux qui assassinent les soldats britanniques et les membres de l'UDR et de la RUC en Irlande du Nord pourraient se résoudre à tuer des femmes appartenant au Régiment pour la Défense de l'Ulster »<sup>50</sup>.

Un autre type de politique opérationnelle peut être constitué par la politique de déploiement des personnels. Par exemple, la décision d'utiliser des personnels féminins en maintien de l'ordre (politique opérationnelle, par opposition à prise de décision opérationnelle).

Il semble également que dans l'optique de cette définition, on doive aussi considérer dans la politique opérationnelle la question des tactiques du maintien de l'ordre.

On peut donner comme exemple la tactique des *mass arrests*. On peut lire en effet dans un numéro très récent de la *Police Review* que « les tactiques utilisées pendant la grève des mineurs il y a neuf ans sont aujourd'hui employées par la *Metropolitan Police* afin de prévenir la violence raciale dans l'Est de Londres. Des sympathisants du *British National Party*, qui se déplaçaient en direction d'une manifestation organisée par des groupes anti-racistes dans Brick Lane, furent tout d'abord priés de quitter le quartier, puis furent arrêtés sur le fondement de la prévention d'une atteinte à l'ordre public (*to prevent a breach of the peace*) lorsqu'ils refusèrent de s'en aller. Tous les individus arrêtés furent relâchés immédiatement après la manifestation. Le *Deputy Assistant Commissioner* Michael Taylor, qui est à l'origine de cette opération, a déclaré à la *Police Review* : "Nous continuerons à utiliser ces tactiques jusqu'à ce nous estimions, de concert avec la communauté locale, qu'il n'y a plus de menace pour l'ordre public dans ce quartier". L'intervention de la police été rendue nécessaire du fait d'une montée de la violence raciale dans le quartier (...). La tactique des arrestations multiples en vue de la prévention des atteintes à la paix publique a été utilisée pendant la grève des mineurs, lors de laquelle les *Chief Constables* avaient ordonné à leurs officiers d'arrêter et de renvoyer les voitures contenant des grévistes qui se déplaçaient d'une circonscription à une autre afin de soutenir la grève de leurs collègues en

---

<sup>50</sup> Cité par Chris Ryder, in *The Ulster Regiment : an instrument of peace ?*, *op. cit.*, p. 65. L'idée était que « les femmes seraient protégées sur le terrain par leurs collègues masculins armés. En conséquence, elles ne seraient entraînées qu'au drill, aux rapports d'incidents, à la lecture des cartes, à la conduite automobile, au secourisme, aux procédures anti-embuscades, à l'établissement de barrages sur routes (*vehicle check-points*) et piétons (*personnel check-points*), et aux méthodes de fouille » (Chris Ryder, *op. cit.*, p. 66). Il semble cependant normal qu'avec la systématisation du « ciblage » des forces de sécurité par les organisations paramilitaires terroristes d'une part, et la généralisation de l'emploi des personnels féminins dans tous les types d'opérations, la question de l'armement se soit posée de façon de plus en plus aiguë.

divers endroits du pays »<sup>51</sup> ; ce que l'on désigne également du nom de technique des « piquets de grève volants » (*flying pickets*).

La question qui se pose est la suivante : une telle catégorisation des différents aspects de la politique du maintien de l'ordre public peut-elle déboucher sur une typologie spécifique et significative des différentes autorités responsables de cette politique ?

Notre propos essentiel n'est pas en effet d'étudier ici le contenu de la (ou des) politique(s) britannique(s) de maintien de l'ordre public ; il n'est pas davantage dans nos intentions de procéder à une analyse systématique du processus de prise de décision en la matière. Notre objectif demeure, comme dans le reste de nos développements, l'examen du « système d'acteurs », et plus particulièrement celui de ces autorités publiques auteurs de ces « actes ou non-actes engagés », qui adoptent « des pratiques d'un certain genre, à un moment donné et dans un contexte donné », dans le champ du maintien de l'ordre public.

Il faut noter qu'il en va en matière de politiques comme en matière de décision opérationnelle. Les principes généraux censés régir aujourd'hui le problème de l'autorité en matière de maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni relèvent de deux niveaux d'analyse :

- d'une part, nous savons que le maintien de l'ordre public est globalement considéré comme une activité de la Police ; en conséquence, les principes généraux de répartition et d'exercice de l'autorité en matière de police générale s'appliquent au maintien de l'ordre, et y engendrent les mêmes effets, et les mêmes problématiques ; il est ainsi évident, par exemple, que la question de la répartition des compétences dans le domaine policier entre le ministre de l'Intérieur, le chef de la Police locale et l'assemblée locale, qui est toujours l'objet de controverses et de tensions, fait partie de l'étude des autorités du maintien de l'ordre public.
- nous avons d'autre part, et cependant, mesuré la spécificité de l'activité de maintien de l'ordre public, due notamment à son niveau de gravité ; cette spécificité se manifeste en particulier par la possibilité d'intervention d'autres acteurs que les acteurs responsables de la Police, au niveau bien sûr le plus évident de la mise en œuvre des politiques de maintien de l'ordre, c'est à dire celui des forces de l'ordre (intervention possible des forces armées), mais aussi, et peut-être surtout, par l'intervention d'autres autorités à différents niveaux de l'élaboration de la politique et de la prise de décision dans ce domaine particulier.

---

<sup>51</sup> « Mass arrests cool race hate », *Police Review*, 1er octobre 1993, p. 6.

Cette réalité nous est sans cesse rappelée par le cas lancinant de l'Irlande du Nord, dont la situation ne peut à l'évidence rentrer dans les schémas juridiques généraux de répartition du pouvoir de décision anglo-gallois en matière de police.

En conséquence, s'il est certain que l'on doit examiner la question des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre public au travers de la problématique de l'identification des autorités de police et de la répartition de leurs compétences, on doit également envisager la question de l'autorité sous un angle spécifique au maintien de l'ordre public qui ne correspond pas toujours à celui de la Police.

Ceci s'entend aussi bien sur le plan du droit que sur celui de la pratique, cette dernière pesant d'ailleurs, nous le verrons, d'un poids beaucoup plus important que le droit dans la configuration réelle du « système » d'autorités. Cette remarque peut paraître relever de l'évidence aux yeux des politologues ou des sociologues ; le système de maintien de l'ordre semble en effet simplement refléter ici l'une des dimensions fondamentales de la réalité politique et sociale : l'écart, voire quelquefois la totale contradiction, entre la norme juridique et la réalité des rapports sociaux, entre ce qui devrait être et ce qui est. Nous affirmons cependant que le système de maintien de l'ordre n'est pas ici seulement l'une des manifestations de cette banalité socio-politique, mais aussi et peut-être surtout celle des contradictions de l'ordre public britannique : d'une part son fondement sur un système normatif largement non-écrit ; malgré en effet ce que la plupart des juristes et des analystes du système politique et juridique britannique désignent comme une tendance à la codification, il n'en reste pas moins que l'analyse au concret de la réglementation (au sens large) des activités politiques signale la permanence de cette caractéristique du système ; d'autre part, et ce qui peut sembler en contradiction, la constante référence au Droit en tant que fondement du système d'autorité (la *responsibility to the law*). Ceci donne évidemment un poids fondamental à la norme définie par le Juge (*common law*) mais laisse aussi une grande place à l'établissement des rapports de force, la plus grande partie du « commerce politique » ne se trouvant pas sans arrêt soumise au jugement du juge.

Nous en arrivons au second problème : celui de la définition du concept d'autorité responsable de la politique de maintien de l'ordre public.

## Sous-section II : Qu'entendre par « autorités responsables de la politique de maintien de l'ordre public » ?

L'autorité publique constitue « l'épicentre du terrain que l'analyste étudie »<sup>52</sup>. Il consiste en « une autorité ou un groupe d'autorités publiques (ministères, agences, collectivités territoriales, etc.). Le matériau empirique que (l'analyste) traite se structure à partir des pratiques et des normes propres à cette autorité ou à cet ensemble d'acteurs publics »<sup>53</sup>. C'est dire l'importance de leur repérage et de l'analyse de leur position dans la structure de décision. Mény et Thoenig soulignent les liens absolument fondamentaux entre le repérage des Autorités publiques et la définition d'une politique publique.

### § 1 : La notion de décideur légitimant.

Il s'agit ici en premier lieu d'isoler notre objet de recherche, à savoir les décideurs. La question de l'acceptation du concept de **responsabilité** conditionne ici l'identification des autorités. La notion d'**autorité responsable** nous paraît assez bien correspondre au concept de « décideur légitimant », ainsi identifié par Mény et Thoenig dans leur description du modèle de Jones<sup>54</sup> : « la phase de légitimation (...) coïncide avec le fait que le responsable formel, l'individu ou le groupe auquel institutionnellement échoit le droit et le devoir de trancher, tranche. Il vote, il signe, il "décide". En théorie, il possède l'autorité, le monopole du choix. Il peut accepter ou refuser la sélection élaborée en amont, il peut exercer un acte discrétionnaire. Il n'est pas tenu d'endosser l'avis des conseillers, des experts, des autres acteurs. Il a possibilité de faire et de défaire »<sup>55</sup>.

Un premier problème, d'apparence sémantique, peut être soulevé à propos de la notion d' « autorité gouvernementale », qui constitue le fondement de la définition de l'autorité publique dans l'analyse de Mény et Thoenig. En effet, pour ceux-ci, « l'autorité gouvernementale constitue l'acteur central d'une politique publique »<sup>56</sup>, et « une autorité est dite publique dès lors qu'elle exerce des

---

<sup>52</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 130.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Dans la distinction fondamentale entre la « phase de formulation » et la « phase de légitimation » du processus de décision (CO Jones, *An Introduction to the study of public policy*, Duxbury Press, Belmont, 1970). Voir Mény et Thoenig, *op. cit.*, pp. 200-203.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 202.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 151.

fonctions de gouvernement sur des ressortissants et sur des espaces géographiquement définis, notamment par la détention de la légitimité étatique, par l'exercice de la puissance publique »<sup>57</sup>.

Ici réapparaît, dans le cas britannique, la problématique de division entre le centre et les localités, entre le centre et les régions, et entre la définition « politique » d'une autorité publique et sa définition fonctionnalo-technique. Cette problématique se manifeste à travers la question de la « qualification » des *Chief Constables* en tant qu'autorités : ceux-ci en effet, d'après la définition de Mény et Thoenig exercent sans conteste des « fonctions de gouvernement ». Ce sont des autorités publiques responsables, au sens de décideurs légitimants. On mesure encore une fois l'opposition avec le système français.

La politique de maintien de l'ordre révèle à nouveau les ambiguïtés fondamentales du système politique britannique en matière de répartition du pouvoir.

Ceci permet de réaliser que l'on doit considérer l'existence de plusieurs politiques de maintien de l'ordre public, formulées et décidées, ou déclinées par plusieurs autorités de maintien de l'ordre, dont rend compte plus ou moins bien la distinction entre politiques opérationnelles et politiques générales. Ces politiques et ces autorités s'entrechoquent, s'influencent et se contredisent à la fois, en des mouvements encore une fois révélateurs des tensions caractéristiques du système politique du Royaume-Uni.

Cette pluralité des politiques et des autorités de maintien de l'ordre se manifeste sous deux formes principales :

- La formulation-définition et/ou la mise en œuvre de lignes d'action spécifiques aux différents niveaux du système politique (lignes d'action nationales, régionales, locales...), lignes d'action pouvant se trouver ou non (selon les cas, c'est-à-dire les personnalités des acteurs en présence, les majorités politiques, l'état des rapports de force, etc.), en concordance avec celles des autres niveaux.
- La formulation-définition et/ou la mise en œuvre de conceptions idéologiques différentes, voire même complètement opposées, dans ce domaine (notamment sur des lignes partisans), mais pas seulement : on peut considérer que s'exercent dans ce domaine des influences contradictoires ou concurrentes qui peuvent correspondre à de grandes fractures de la pensée et du comportement socio-politiques, telles que l'opposition entre Conservatisme et Radicalisme, Rationalisme et Traditionnalisme, etc. Ces influences se font sentir à tous les niveaux du système socio-politique.

**Peut-on en définitive identifier clairement les autorités publiques responsables du maintien de l'ordre et selon quelle logique ?**

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 133.

Les praticiens comme les analystes britanniques parlent de « conception tripartite », laquelle peut être analysée comme une tentative à la fois de description de la répartition et de l'attribution du pouvoir entre différents décideurs, et en ce sens, elle doit être examinée.

La distinction entre le champ des opérations et celui de la gestion générale est au fondement de la justification d'un partage en quelque sorte officiel du pouvoir de décision et de gestion qui s'est opéré dans une certaine mesure entre les différents responsables légaux de la police au Royaume-Uni depuis le vote des lois sur la Police que nous avons déjà citées<sup>58</sup>. Ce qu'il est convenu d'appeler le « tripartisme » consiste théoriquement en la réalisation de l'équilibre du pouvoir de police entre Centre, localités, et professionnels. Cette conception que nous exposons plus loin est devenue pour certains une véritable doctrine qui a été abondamment exposée et discutée<sup>59</sup>. La distinction entre politique opérationnelle et politique générale du maintien de l'ordre peut ainsi s'insérer *a priori* dans ce cadre séduisant de l'équilibre du pouvoir de police : aux chefs des polices locales (le « pouvoir professionnel ») la maîtrise de la « politique opérationnelle » (censée faire partie de la fonction de « direction et contrôle de la force »), au Ministre la maîtrise de la politique globale du maintien de l'ordre public (efficacité globale du « service de police » (*the Police Service*), à l'autorité locale celle de la politique générale locale (efficacité de la police dans sa circonscription). Ainsi s'est apparemment opérée à partir de cette loi de 1964 une sorte de répartition tacite des responsabilités entre les différentes autorités chargées des problèmes de police dans le Royaume-Uni. Étant donnée l'importance de cette conception dans le champ de l'analyse britannique du système de police, nous tenterons d'en rendre compte dans notre section I.

Cependant, étant donnée l'insuffisance de ce schéma à fondement juridique pour l'analyse de la réalité, nous replacerons celle-ci dans une description plus large des autorités « légitimantes », telles que le Cabinet, le Parlement, ou le Juge.

## § 2 : Le système d'acteurs.

Comme le remarquent Mény et Thoenig, si l'autorité gouvernementale est l'acteur central d'une politique publique, en même temps, « elle n'est pas le seul joueur actif, elle agit en interdépendance avec d'autres acteurs : des organismes chargés de mettre en œuvre ses décisions, des ressortissants qui réagissent aux réalisations ainsi produites, des groupes d'intérêts ou des institutions tierces qui

---

<sup>58</sup> Les lois de 1964, 1967 et 1970, respectivement la Loi sur la Police (*Police Act*) de 1964 (qui régit l'organisation de la police en Angleterre et au Pays de Galles), la Loi sur la Police de l'Écosse (*Police (Scotland) Act*) de 1967, et la Loi sur la Police de l'Irlande du Nord (*Police (Northern Ireland) Act*) de 1970.

<sup>59</sup> Voir les ouvrages suivants : John Brewer et al., *The Police, Public Order and the State*, *op. cit.*, pp. 14-21 ; Sarah McCabe & Peter Wallington, *Police, Public Order and Civil Liberties*, *op. cit.*, pp. 37-42 (*The structure of police*) ; Robert Reiner, *The politics of the police*, *op. cit.*, pp. 171-190, et *Chief Constables*, *op. cit.*, notamment pp. 16-36. Nous abordons cette conception un peu plus loin (v. *infra* section I).

exercent une influence sur l'action projetée ou en cours. (...) Ces relations d'interdépendance structurent ainsi un véritable système »<sup>60</sup>.

L'identification des acteurs ayant une influence déterminante sur « les actes et les non-actes » qui constituent les politiques de maintien de l'ordre nous semble ainsi indispensable non seulement pour une bonne analyse des politiques publiques du maintien de l'ordre, mais aussi pour l'analyse des décideurs eux-mêmes, et notamment le problème de leur rationalité, problème que nous avons déjà posé à propos de l'étude des décideurs de crise, les « autorités opérationnelles ». Cette identification permet en effet de poser le problème de la possible dilution du moment et de l'autorité décisionnels<sup>61</sup>, et ainsi de confirmer, dans le domaine du maintien de l'ordre public, la pertinence de la notion de « système d'acteurs ». Celle-ci permet alors de rendre compte de l'influence absolument déterminante de certains acteurs, pourtant dépourvus de l'autorité de légitimation : c'est typiquement le cas de l'Association des Chefs des Polices (ACPO), déjà évoquée, laquelle constitue à proprement parler un organe de *Policy-Making*.

Nous allons donc examiner successivement : les décideurs légitimants, puis le système d'acteurs.

---

<sup>60</sup> Voir Mény et Thoenig, *op. cit.*

<sup>61</sup> Voir Mény et Thoenig, *op. cit.*, pp. 195-199.



## **Section I :**

### **Les décideurs légitimants.**

Après avoir tenté dans une première sous-section l'exposé du schéma de la conception tripartite et des problèmes posés par son utilisation, aussi bien concrète que théorique, et donc identifié les décideurs légitimants relevant de cette conception, nous procéderons dans une seconde sous-section à l'identification des **autres** autorités titulaires du pouvoir de décision dans la politique de maintien de l'ordre, autrement dit les autres décideurs légitimants.

## Sous-section I : La conception « tripartite » du « système d'autorités ».

Nous allons tenter d'éclaircir en premier lieu la typologie légale (les Britanniques utilisent le mot de constitutionnelle) fondamentale des autorités responsables des politiques du maintien de l'ordre public en tant qu'activité de police, à savoir celle du « tripartisme ». Il s'agit donc ici typiquement de rendre compte de ce que Mény et Thoenig appellent les « critères juridiques »<sup>62</sup> permettant théoriquement une identification formelle des autorités responsables des politiques publiques.

L'énoncé de cette typologie, qui est en fait une sorte de répartition du pouvoir, est aussi celui de ses limites et de ses insuffisances ; nous nous attacherons à mettre ces éléments en lumière, notamment à travers la description de ce que nombre d'analystes dénoncent comme des « atteintes » à cette répartition du pouvoir. Il faut rappeler en effet ici que la question des structures d'autorité dans le domaine de la police et en particulier du maintien de l'ordre public est redevenue, dans la période récente, un véritable enjeu politique, l'objet d'une lutte dont le dernier épisode est la controverse sur le Livre Blanc du Ministère de l'Intérieur, auquel nous avons déjà fait allusion<sup>63</sup>, qui agite aujourd'hui considérablement aussi bien le milieu policier que celui des élus locaux, des parlementaires, des « experts », et bien sûr des partis politiques plus généralement, et sur le contenu duquel nous reviendrons plus loin.

L'exposé de ce schéma tripartite permet de montrer d'une part l'absence de la prise en compte du problème du maintien de l'ordre public « non policier » (qu'il s'agisse de l'intervention militaire dans des « circonstances exceptionnelles » ou même dans la lutte anti-terroriste) dans les schémas juridiques de la répartition du pouvoir de formulation et de décision des politiques de maintien de l'ordre ; nous avons déjà fait ce constat à propos des schémas juridiques de la prise de décision opérationnelle ; l'examen de ce schéma permet d'autre part de mesurer le caractère multiple des interprétations du droit en la matière.

Nous avons déjà eu l'occasion de souligner le caractère politique du fondement de l'organisation tripartite des responsabilités en matière de police, qui consistait en une répartition de l'autorité entre trois décideurs institutionnels.

---

<sup>62</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.* p. 133.

<sup>63</sup> Voir *supra* Titre premier, chapitre second.

Le principe formulé par la Commission Willink de 1962<sup>64</sup> était fondé sur l'idée d'équilibrer les *inputs* venant du centre et des localités. Il s'agissait donc d'une tentative d'établir un équilibre politique en matière de détermination de la politique policière.

La structure formelle du système d'autorités en matière d'activités de police dans le Royaume-Uni possède un fondement législatif : il s'agit des trois lois sur la police de 1964, 1967, et 1970, auxquelles nous avons déjà consacré quelques développements dans le titre précédent. Ces lois furent, aux différents niveaux de l'espace politique britannique, les résultats de compromis entre les différentes visions en présence, qui étaient (et sont encore) les expressions de la permanence des grandes conceptions de l'organisation et de l'exercice du pouvoir à l'œuvre dans cet espace politique, conceptions que nous avons déjà longuement évoquées dans le titre précédent, ainsi que dans nos développements historiques : elles concernent la question de la détermination de l'équilibre entre pouvoir local et pouvoir central mais aussi de l'équilibre entre pouvoir politique et pouvoir professionnel, et enfin, dans le cas plus particulier de l'Irlande du Nord, aussi entre pouvoir majoritaire et participation de la minorité.

Les lois instituant cette perspective tripartite de l'autorité de police reflètent le malaise éprouvé à ce sujet par les membres de cette commission, qui eurent visiblement, comme nous l'avons déjà abondamment expliqué dans nos développements précédents<sup>65</sup>, des difficultés à trancher entre les grandes problématiques en conflit, expressions des tensions fondamentales du système politique que nous avons dégagées tout au long de notre étude.

La conception tripartite se révèle ainsi en tant qu'idéologie à fondement juridique : elle est formée d'une part d'un corpus de référence législatif, essentiellement la loi anglaise de 1964 (et ses avatars écossais et nord-irlandais, nettement moins discutés), et d'autre part (et surtout) des interprétations jurisprudentielle, doctrinale et pratique de ces mêmes textes, résultant à la fois de l'ambiguïté des textes et de l'importance de l'enjeu politique qu'ils sont censés régler.

Les obligations et pouvoirs concrets correspondant aux fonctions énumérées dans les lois sur la police semblent nuancer quelque peu la formulation équilibrée de la répartition politique générale déjà évoquée. Les interprétations conflictuelles de cette formulation obligent à présenter un tableau quelque peu brouillé ; à tel point que l'on devrait plutôt parler de plusieurs conceptions tripartites, chacun des acteurs concernés (Autorités centrales, *Chief Constables*, Autorités locales de Police) en ayant sa propre interprétation, qui ne préjuge d'ailleurs pas de celle d'autres autorités en la matière, celle des magistrats par exemple.

---

<sup>64</sup> *Final Report of the Royal Commission on the Police*, Cmnd 1728, HMSO, London, 1962, *op. cit.*

<sup>65</sup> Voir *supra* notamment Première partie Titre second, chapitre troisième ; et Deuxième partie, Titre premier, chapitre second.

Sous cet angle, nous allons examiner les différentes autorités qui sont responsables, dans cette conception tripartite, de la répartition des compétences dans le domaine des politiques de la police et donc du maintien de l'ordre public : successivement les autorités centrales, les autorités locales et les *Chief Constables*.

## **§ 1 : Les Autorités Centrales.**

Nous allons voir tour à tour les fondements juridiques (ou constitutionnels) de la compétence des autorités centrales puis la nature de celles-ci.

### **I. Fondement juridique de la compétence des Autorités Centrales.**

Celles-ci comprennent le Ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*), le Ministre de l'Écosse et le Ministre de l'Irlande du Nord.

#### **A) Le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Écosse.**

a) **Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse sont responsables de « l'efficacité » de la police britannique.**

Un premier coup d'œil sur les dispositions de la loi de 1964 à propos des attributions du Ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*) montre un ensemble de dispositions *a priori* hétéroclites, plus ou moins regroupées en tant que moyens de « promotion de l'efficacité de la police ».

Cette loi a en effet confirmé, institutionnalisé ou élargi les pouvoirs de supervision du Ministre de l'Intérieur déjà existants, juridiquement ou *de facto* ; elle en a aussi créé de nouveaux. Le ministre dispose en effet en droit d'un certain nombre de pouvoirs en tant qu'autorité de police et de maintien de l'ordre. L'homologue écossais du Ministre de l'Intérieur, le *Scottish Secretary of State*, dispose de pouvoirs équivalents (Loi sur la Police de 1967). Les juristes Tony Jefferson et Roger Grimshaw regroupent ces pouvoirs en trois catégories :

- **Tout d'abord les nouveaux pouvoirs qui leur sont reconnus par le texte afin de « promouvoir l'efficacité de la police ».**

Le texte précise en effet qu'il est du devoir du Ministre de l'Intérieur « d'exercer ses pouvoirs (...) de la manière et dans la mesure qui lui paraissent les meilleures en vue de promouvoir l'efficacité de la police »<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Dans le texte : « in such manner and to such extent as appears to him to be best calculated to promote the efficiency of the police ».

Dans ce but, les lois de 1964 et 1967 accordent aux Ministres concernés une importante panoplie de pouvoirs :

- le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse ratifient les nominations des *Chief Constables*, des *Deputy Chief Constables* et des *Assistant Chief Constables* faites par les autorités locales de police (article 4 al. 2 de la loi de 1964 et articles 4 et 5 de la loi de 1967) ; ils se prononcent également (avis conforme) sur la révocation de l'un de ces personnages par l'autorité de police locale (articles 5 al. 4 et 6 al. 5 de la loi de 1964 ; articles 4, 5, et 31 de la loi de 1967) ;
- ils peuvent obliger une autorité locale de police à user de son pouvoir de révocation des *Chief Constables* « dans l'intérêt du service » (article 29 al.1er de la loi de 1964 et article 31 de la loi de 1967) ;
- ils peuvent ordonner une enquête sur les conditions dans lesquelles est policée une collectivité locale, cette enquête pouvant être confiée à toute personne de leur choix (article 32 de la loi de 1964 et article 29 de la loi de 1967). On peut pour un exemple citer le rapport commandé en septembre 1985 par le Ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Douglas Hurd, sur les causes des émeutes de Handsworth<sup>67</sup>. Le Ministre décida de confier cette enquête au *Chief Constable* de la circonscription de police en question, Geoffrey Dear, *Chief Constable* de la *West Midlands Police* (région de Birmingham), et à l'un des *Inspecteurs de la Constabulary* de Sa Majesté. Lors de l'annonce de sa décision, le Ministre déclara estimer qu'une enquête judiciaire, sur le modèle de celle menée par Lord Scarman à propos des émeutes de Brixton en 1981, n'était pas nécessaire. La décision de confier ce rapport à des policiers, annoncée à la suite d'une réunion du Cabinet, le 12 septembre 1985, provoqua d'importantes critiques dans les milieux politiques locaux et de l'opposition nationale, et le Conseil municipal de Birmingham décida alors de commanditer lui-même une enquête indépendante<sup>68</sup>.
- le Ministre et le Ministre de l'Écosse peuvent également demander un rapport à tout *Chief Constable* sur un quelconque aspect de la police locale (article 30 de la loi 1964 et article 15 de la loi de 1967) ;
- ils reçoivent de toute façon un rapport annuel du *Chief Constable* (article 30 de la loi de 1964 et article 15 de la loi de 1967).

---

<sup>67</sup> Voir John Hunt, « Cabinet orders police report on Handsworth », *The Times*, 13 septembre 1985, p. 9.

<sup>68</sup> Voir sur ce sujet *supra* Titre premier, Chapitre premier, nos développements sur l'émergence de nouveaux désordres publics en Grande-Bretagne.

- ils se prononcent sur l'opportunité d'un rapport demandé au *Chief Constable* par l'autorité de police si le *Chief Constable* met celle-ci en question (article 30 de la loi de 1964 et article 15 de la loi de 1967).
  - le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse peuvent aussi ordonner la fusion des forces.
- **L'institutionnalisation et l'extension de leurs pouvoirs de fait.** Ce processus se manifeste dans deux domaines principaux :
- Le contrôle de l'Inspection des Services de Sa Majesté<sup>69</sup>. Celle-ci est actuellement composée essentiellement d'anciens chefs des polices locales. La loi de 1964 élargit l'étendue des devoirs de l'Inspection pour la première fois depuis sa création en 1856. Cette institution avait l'obligation ancienne d'inspection annuelle des forces de police locales pour contrôler leur « efficacité » ; les textes de 1964 et de 1967 permettent aux ministres de confier à l'Inspection la surveillance générale, voire le conseil et le contrôle des forces sur toute question concernant l'efficacité. Le texte fait aussi plus particulièrement obligation à l'Inspection des services de se tenir au courant du traitement par les forces des plaintes contre la police.
  - L'autre aspect de l'autorité de fait exercée par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse depuis les premiers temps de l'établissement des forces de police à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle est la surveillance et la mise en œuvre de la « standardisation » et de la professionnalisation de ces forces, par le biais notamment de la fourniture de services communs et spécialisés, ainsi que par la centralisation de la réflexion et de la gestion des négociations sur toutes les questions affectant l'institution de police. En clair, la maîtrise de la politique policière (dans le sens où l'on entend en matière de défense la politique militaire). À cet égard, « un grand nombre d'organismes de fait ont accédé en 1964 à l'existence légale, tels que les Collèges centraux de Formation de la Police<sup>70</sup>, les centres

---

<sup>69</sup> Voir *infra* nos développements sur l'Inspection des Services (section II).

<sup>70</sup> Le *Police Staff College* de Bramshill (établissement de formation supérieure des officiers de Police anglo-gallois et nord-irlandais), fondé en 1948, est administré par le *Home Office* comme un service central, et sa gestion est supervisée par le « Bureau des Gouverneurs » (*Board of Governors*). Ce Bureau, sous la présidence du Secrétaire d'État à l'Intérieur (*Permanent Under-Secretary of State at the Home Office*), est composé de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, du Chef de l'Inspection des Services de Sa Majesté, de représentants des Autorités locales de Police, de représentants des trois grandes associations de policiers (l'Association des Chefs des Polices (ACPO), l'Association des Superintendants, et la Fédération de la Police), ainsi que de conseillers universitaires. Le Collège est également sous l'autorité du *Police Training Council*, organisme qui conseille le Ministre de l'Intérieur sur tous aspects de la politique en matière d'entraînement et de formation policière, dont la composition est comparable à celle du Bureau des Gouverneurs. Le Collège est dirigé

d'entraînement de police des districts, les laboratoires de médecine légale et les stations de radio, tous établissements mis sur pied par les ministères, sans autorité légale précise durant les décades précédentes. Les arrangements en ce qui concerne la mise à disposition, l'administration, et le financement de ces services communs aux différentes forces de police, furent formalisés par la loi. L'ancien *Police Council* fut remplacé par un *Police Advisory Board* - composé de représentants des associations de policiers, des autorités de police, et du ministère de l'Intérieur -, afin de conseiller les ministres sur les questions générales concernant le service. Le *Police Council for Great Britain*, également composé de représentants des trois branches du service de la police<sup>71</sup>, fut reconnu comme l'organisme chargé de négocier les questions de salaires et de primes<sup>72</sup>.

- Enfin, un certain nombre d'organismes et de services ont été mis sur pied au sein du Ministère de l'Intérieur. L'un des plus importants est l'Unité de Recherche et de Prévision du Ministère de l'Intérieur (*Home Office Research and Planning Unit*, encore appelé la *Central Planning Unit*), créée en 1964. Ce service est effectivement devenu un responsable incontournable de la formulation de la politique de maintien de l'ordre public. On peut notamment citer l'exemple de l'entraînement, à propos duquel (organisation, calendrier, équipement, tactiques, etc.) ce service du Ministère de l'Intérieur non seulement propose mais surveille et critique l'évolution des conceptions<sup>73</sup>.
- On peut aussi citer parmi ces organismes la *Home Office Scientific Research and Development Branch* (SRDB), qui mène des études sur les nouveaux équipements, les nouvelles méthodes, et les systèmes opérationnels informatiques disponibles pour différents services,

---

par un *Commandant*, qui présente chaque année un rapport sur l'état et le fonctionnement du collège au Bureau des Gouverneurs. Ce poste est considéré comme une étape importante de la carrière des officiers de Police amenés à exercer de hautes fonctions.

Le *Scottish Police Staff College* de Tullialan est l'équivalent du Collège de Bramshill pour la Police écossaise (formation supérieure), mais procure aussi la formation des grades inférieurs. Il est administré par son propre *Board of Governors*, et la division de Police du *Scottish Home and Health Department* du Ministère de l'Écosse. Le Collège de Tullialan est lui-aussi dirigé par un *Commandant*, qui présente lui-aussi un rapport annuel au Bureau des Gouverneurs.

<sup>71</sup> Jefferson et Grimshaw entendent ici le « service de police » au sens large ; et les trois catégories de représentants sont les mêmes que celles précitées.

<sup>72</sup> Jefferson & Grimshaw, *Controlling the Constable*, op. cit. pp. 16-17.

<sup>73</sup> Voir pour des exemples Gary Mason, « Too much like the real thing ? », *Police Review*, 10 novembre 1989, pp. 2272-2273 ; Gary Mason, signale que « depuis les grandes émeutes urbaines du début des années 1980 et la publication du rapport de Lord Scarman qui suivit les émeutes de Brixton, l'entraînement au maintien de l'ordre public et les tactiques ont été constamment révisées et mises à jour par l'ACPO et le Service Central de Planification du Ministère de l'Intérieur (Home Office Central Planning Unit) » (*ibidem*). Voir aussi sur ce sujet *Police Review*, 23 septembre 1988, pp. 1984-1985.

incluant la Police ; la *Home Office Police Requirement Support Unit*, qui analyse les besoins de la Police et conseille également le SRDB ; ce service encourage aussi les échanges d'information et d'idées à l'intérieur des services de Police au travers de son service informatisé (appelé Bureau d'Information) qui contient les détails des recherches et des projets et expériences menées par les différentes forces et par le *Home Office*, que peuvent ainsi consulter les différents services de recherche et développement des forces de police locales.

- Enfin, on peut mentionner l'existence du *Home Office Statistical Department*, qui publie régulièrement des bulletins statistiques depuis 1985.

Tous ces services trouvent leur équivalent au *Home and Health Department* du *Scottish Office*.

- Enfin, il faut noter que les lois de 1964 et 1967 ne touchent pas, et au contraire confirment les pouvoirs légaux existant avant elles, dont disposaient les deux ministres dans leurs trois grands domaines de responsabilité :

- Le financement des forces de police.

La responsabilité de financement des forces à parts égales avec l'autorité locale de police se doublait du pouvoir de supprimer le financement gouvernemental pour cause de gestion inefficace, prévu par le *Miscellaneous Finance Provisions Act* de 1950 (article 3) ; ce pouvoir est toujours en vigueur. Le financement gouvernemental direct se montait en 1964 à 50 % du budget de la force de police locale ; il se monte depuis 1985 à 51 %. Il est clair que sur ce plan le contrôle de l'autorité centrale s'est largement alourdi<sup>74</sup>.

- Le pouvoir règlementaire en matière de gestion et d'administration des forces de police (regulations as to government and administration of police forces).

Ceci s'entend notamment en matière de fixation des effectifs, de salaires, d'uniformes, de congés, de logement, de retraites, etc., mais aussi en matière de conditions de travail, de discipline, d'entraînement, d'équipement<sup>75</sup>... Un exemple intéressant est celui de l'Équipement. Il est considéré de façon générale que l'équipement des forces est une question d'ordre opérationnel, et donc de la

---

<sup>74</sup> On peut voir à ce sujet l'article de Clive Grenyer « Whitehall tightens the screw », in *Police Review*, 7 septembre 1990, pp. 1766-1767.

<sup>75</sup> Voir les *Police (Discipline) Regulations*, (S.I 1985, n° 518), pour l'appréciation du grand nombre des domaines concernés.

compétence du *Chief Constable*. Il est clair par exemple que la décision de s'équiper avec tel ou tel matériel pour tel et tel objectif, relève du *Chief constable*. Cependant, celui-ci ne peut le faire qu'à l'intérieur d'un cadre établi par l'Autorité Centrale ; il s'agit notamment des « standards » généraux de l'équipement. L'affaire des bâtons est à cet égard tout à fait caractéristique, et montre la réalité du pouvoir normatif indépendant et prédominant du *Home Secretary* dans un certain nombre de domaines : le refus d'autoriser l'équipement des forces avec un certain type de bâton pour des raisons d'image<sup>76</sup> va contre toutes les recommandations et les protestations des policiers, individuellement ou par associations interposées.

- La fusion des forces.

Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse gardent le pouvoir d'ordonner la fusion des forces de police.

#### **b) Le Ministre de l'Intérieur est l'Autorité responsable de la *Metropolitan Police*.**

Le *Home Office* possède, à l'égard de la *Metropolitan Police*, pour laquelle il joue le rôle d'Autorité de Police, des responsabilités particulières. Le Ministre de l'Intérieur se considère comme tenu de rendre compte du fonctionnement et des actes de la *Metropolitan Police* devant le Parlement, ce qui place cette force dans une situation très différente à cet égard des autres polices locales (dont le Parlement n'a théoriquement pas à connaître).

Cette supervision de la *Metropolitan Police* par le Ministre de l'Intérieur est demeurée inchangée depuis 1829, malgré les revendications des partisans de l'établissement pour la *Metropolitan Police* d'une autorité de police élue sur le modèle des autres autorités locales de police<sup>77</sup> ; à cet égard, le *Greater London Council* a mené une campagne particulièrement virulente, notamment dans le contexte des problèmes de maintien de l'ordre public lors des émeutes du début des années 1980, jusqu'à son abolition en 1985 par la Loi sur le Gouvernement Local (*Local Government Act*) ; ce conseil avait par ailleurs créé en son sein des groupes chargés de « surveiller » l'activité de la *Metropolitan Police*<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Voir à ce sujet notre étude de la question dans notre Annexe sur les agressions contre la Police. Voir aussi Claire Casey, « Clarke's baton ban sparks walk-out at Whitehall talks », *Police Review*, 27 novembre 1992, p. 2185, qui décrit l'échec d'un meeting entre les associations de policiers et le *Home Secretary*, lors duquel M. Clarke, *Home Secretary* déclarait qu'« autoriser le port du bâton altérerait gravement l'image du policier britannique » (*ibidem*). Voir également Claire Casey, « Clarke blind to virtues of side-handled baton », *Police Review*, 27 novembre 1992, p. 2193.

<sup>77</sup> Voir *infra* « Les autorités locales de police ».

<sup>78</sup> *Idem*.

La position particulière du *Home Secretary* vis-à-vis de la *Metropolitan Police* le place véritablement au centre de la politique globale de maintien de l'ordre et de police : en effet, d'une part, on peut affirmer que la plupart des problèmes de maintien de l'ordre public se déroulent à Londres ou dans son voisinage immédiat ; d'autre part, la *Metropolitan Police*, de par ses caractéristiques propres (elle compte environ 28. 000 hommes) est de loin non seulement la plus nombreuse, mais aussi le leader dans la plupart des domaines : elle est la première force en matière d'entraide, elle entraîne la plupart des PSUs (la plupart des forces n'ont pas d'établissements propres (sauf Manchester et l'Écosse, et bien sûr l'Irlande du Nord) ; elle regroupe la plupart des services et établissements « nationaux » à *New Scotland Yard*, etc.

Il est ainsi clair que l'exercice de l'autorité de contrôle (vote du budget, fixation des effectifs, discussion des standards et de la politique opérationnelle du maintien de l'ordre) sur la *Metropolitan Police* place le *Home Secretary* au cœur de la politique de maintien de l'ordre britannique.

Cette situation, quoique séculaire, fait l'objet, particulièrement depuis la « rupture du consensus » dans les années 1980, de la critique des partisans d'un contrôle « démocratique » (c'est-à-dire par une assemblée élue) de la force de police de loin la plus importante du Royaume-Uni<sup>79</sup>. Il faut en effet savoir que si le *Home Secretary* se considère comme responsable de la *Metropolitan Police* devant le Parlement, il n'en est cependant absolument pas tenu juridiquement, et les parlementaires ne se reconnaissent en général pas le droit d'interpeller le *Home Secretary* sur la *Metropolitan Police*. On ne compte en moyenne pas plus d'un débat parlementaire par an, à l'initiative du *Home Secretary*, sur ce sujet. À cet égard, l'ancien Parti Social-Démocrate (le *Social Democratic Party*<sup>80</sup>, soulignait bien dans un *Green Paper* de 1985 sur le Crime et la Police, (*Crime and Policing*), que « à la suite de l'abolition du GLC, il est difficile d'imaginer quelque chose à faire pour une autorité de Police londonienne jusqu'à ce qu'il soit procédé à une révision constitutionnelle créant une autorité régionale pour la zone du Grand Londres, élue à la représentation proportionnelle (...). Si une telle autorité était créée, selon les modalités que le SDP a déjà proposées, celle-ci devrait nommer en son sein une commission de Police sur le même modèle (organisation et pouvoirs) que celles opérant actuellement dans les comtés (shires) c'est-à-dire formées d'un tiers de conseillers locaux élus, un tiers de représentants de la communauté locale, et un tiers de magistrats non-professionnels »<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> La *Royal Ulster Constabulary* elle-même n'atteignant que 13 500 membres (y compris les forces de réserve).

<sup>80</sup> Qui a eu son heure de gloire au début des années 1980 avec la création de l'*Alliance* (Alliance du SDP avec le Parti Libéral), puis s'est rapidement dissous dans le Parti Libéral (l'*Alliance* s'étant transformée en *Liberal-Democratic Party*).

<sup>81</sup> *Social Democratic Party, Crime and Policing, Green Paper* n° 24, SDP publications, Cowley St, London, juillet 1985, p. 25. Ces « magistrats non professionnels » (*lay magistrates*) sont les juges de paix.

Le SDP proposait par ailleurs la mise sur pied de règles (« les arrangements actuels étant totalement inadéquats »<sup>82</sup>, d'après le SDP) pour le contrôle de la politique nationale de police et de maintien de l'ordre public, qui devaient à son avis demeurer la prérogative du *Home Secretary*, celui-ci étant institutionnalisé comme autorité responsable devant le Parlement de Westminster, et donc susceptible d'interpellations parlementaires « en ce qui concerne les aspects nationaux de la police de Londres »<sup>83</sup>. Le Parti proposait ainsi qu'il soit « au minimum procédé à la création d'un Select Committee formé de députés londoniens, ainsi susceptible de questionner le Home Secretary et le Commissioner de façon régulière »<sup>84</sup>.

La création d'une autorité locale de police élue pour la *Metropolitan Police* fait partie de l'agenda du Parti Travailleiste depuis plusieurs années<sup>85</sup>, dans le cadre d'ailleurs de la politique de l'élargissement du contrôle local des polices par les autorités locales<sup>86</sup>.

Quoiqu'ayant été longtemps très opposée à cette idée, il semble que la *Metropolitan Police* elle-même n'y soit pas hostile<sup>87</sup> ; le *Home Office* a d'ailleurs largement avancé dans cette direction puisque le *White Paper* sur la Réforme de la Police de 1993 envisage la création d'une Autorité locale de Police pour Londres.

Le ministre de l'Intérieur Kenneth Clarke avait déjà annoncé en effet, dans une déclaration à la Chambre des Communes le 24 Mars 1993, la création « pour la première fois, d'une Autorité de Police pour la Metropolitan Police, conforme à un nouveau pattern national<sup>88</sup>, séparée du Home Office, et remplissant en gros les mêmes fonctions que les autres autorités de Police »<sup>89</sup>, ce qu'a confirmé le texte du *White Paper*<sup>90</sup>.

---

<sup>82</sup> *Crime and Policing, op. cit.*, p. 25.

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> *Ibidem.*

<sup>85</sup> Voir par exemple The Labour Party, *The New Hope for Britain*, Labour Party Manifesto, 1983, et *Protecting our People*, Labour Party's manifesto, 1987. Voir, pour une discussion de cette politique, Howard Elcock, « Law, Order, and the Labour Party », in Philip Norton, *Law and Order and British Politics*, Gower publications, Aldershot, 1984, pp. 159-163.

<sup>86</sup> Voir par exemple « Labour plans elected watchdog for the Met », *Police Review*, 25 octobre 1991, p. 2134.

<sup>87</sup> Voir par exemple Duncan Campbell, « Met denies risk of rebuffing Labour », *The Guardian*, 17 juin 1991, p. 9, et « Met denies efforts to establish new police authority for London », in *Police Review*, 16 août 1991, p. 1655.

<sup>88</sup> Le *White Paper* postérieurement publié annonce une composition modifiée : la moitié des membres des autorités locales serait composée de conseillers élus, les autres seraient des personnalités nommées par le *Home Secretary*, incluant le Président.

<sup>89</sup> « My plan to improve the Police », texte de la Déclaration du Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Communes sur la réforme de la Police britannique, le 24 mars 1993, in *Police Review*, 26 mars 1993, pp. 14-15. Voir aussi sur la question de l'Autorité de Police pour Londres, l'article de Ken Hyder, « Maybe its because... », in *Police Review*, 19 mars 1993, pp. 24-25, interview de Derek Sawyer, président (travailleiste) du Conseil municipal d'Islington et président de l'Association des Autorités locales de Londres, candidat potentiel à la présidence de la future autorité ; cette interview montre *a contrario* l'évolution du Parti Conservateur dans le domaine des

## B) Le Ministre de l'Irlande du Nord.

Depuis 1972, date de la re-structuration des relations de responsabilité avec l'imposition de « l'administration directe » (*Direct Rule*) de Londres sur l'Irlande du Nord après l'abolition du Parlement et du Gouvernement de l'Irlande du Nord (Stormont), le Gouvernement Britannique a pris la responsabilité de la politique de sécurité en Irlande du Nord, y compris la police, sur le fondement du *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act* de 1972, puis le *Northern Ireland Act* de 1973. La plus grande partie des structures de responsabilité dans ces domaines datent donc de cette période.

L'autorité politique centrale pour l'Irlande du Nord est le Ministre pour l'Irlande du Nord (*Secretary of State for Northern Ireland*), dont le ministère a pour nom le *Northern Ireland Office*, créé en 1972. Le nouveau ministre est en même temps à la tête de toute l'administration nord-irlandaise existante.

Le Ministre pour l'Irlande du Nord, qui est membre du Cabinet, dispose, en matière de maintien de l'ordre et de police, globalement des mêmes pouvoirs d'administration que le Ministre de l'Intérieur ou le Ministre de l'Écosse sur leurs territoires respectifs. Il est clair cependant qu'en matière de sécurité, la relation entre le Ministre de l'Irlande du Nord et le Chef de la Police de l'Ulster est beaucoup plus directe que celle existant entre les deux autres autorités centrales et les *Chief Constables* des polices locales, et ceci malgré la garantie de l'indépendance opérationnelle du *Chief Constable* de la RUC par la loi de 1970 (*Police (Northern Ireland) Act*) plaçant le *Chief Constable* nord-irlandais sur le même pied statutaire que ses collègues (ce qui n'était pas le cas sous le régime de Stormont, durant lequel l'Inspecteur-Général de Police était directement tributaire de l'autorité du Ministre de l'Ordre Public (*Minister for Law and Order*)). Rappelons que d'après ces règles, la nomination du *Chief Constable* et des principaux officiers supérieurs de la force est du ressort de l'Autorité de Police (avec l'accord du Ministre toutefois).

En pratique, même si le *Chief Constable* de la RUC est responsable de la politique opérationnelle du maintien de l'ordre en Irlande du Nord, de nombreux exemples démontrent en pratique la direction politique du Gouvernement dans les affaires sensibles. On peut prendre comme illustration l'exemple de la décision de « révision » de la politique de la RUC en matière de police des cortèges funéraires, immédiatement ordonnée au *Chief Constable* de la RUC par le Ministre de l'Irlande du Nord Tom King le 20 mars 1988 après le lynchage de deux soldats de l'armée britannique par les membres d'un cortège catholique le 19 mars 1988<sup>91</sup>. Cette

---

politiques de Police (notamment sur le plan des structures) et le consensus trouvé finalement sur ce point particulier de l'autorité de Police pour Londres.

<sup>90</sup> *Home Office, Police Reform : a Police service for the 21st century - The Government's proposals for the Police service in England and Wales*, Cmnd Paper 2281, HMSO, London, 1993, *op. cit.* Ces réformes n'affecteraient bien sûr ni l'Écosse ni l'Irlande du Nord.

<sup>91</sup> Voir les articles de Philip Webster, « Mob murders prompt Ulster Police Review », *The Times*, 22 mars 1988, Paul Valety, « RUC policy on funerals put to test by killings » *The Times*, 22 mars 1988, p. 2 : l'auteur de cet

décision, annoncée à la chambre le 22 mars, donnait un coup d'arrêt brutal à la « nouvelle politique » opérationnelle de *low profile* de la police lors des cortèges funéraires, dont l'application venait précisément de commencer.

Appuyé sur l'administration nord-irlandaise, le Ministre est à la source de la plupart des décisions politiques, exécutives ou législatives (ces dernières en général sous la forme d'ordonnances (*orders in council*)). Le Ministre de l'Irlande du Nord rend en pratique compte au Parlement britannique des actions de la police nord-irlandaise lors des débats à la Chambre (par le biais notamment des « déclarations » ou de la procédure des « questions au Gouvernement ». La prédominance du Ministre de l'Irlande du Nord<sup>92</sup> est particulièrement nette à travers son contrôle de l'Autorité de Police pour l'Irlande du Nord, créée par la loi de 1970, et dont il nomme tous les membres<sup>93</sup>. Il faut d'autre part noter que le Ministre de l'Irlande du Nord possède le pouvoir réglementaire en ce qui concerne la « préservation de la paix et le maintien de l'ordre »<sup>94</sup>.

La Loi sur les Pouvoirs exceptionnels (*Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*) de 1991 (article 61) requiert également de lui l'établissement de Codes de comportement des forces de l'ordre en matière de détention, traitement, interrogation et identification des personnes détenues sur le fondement du *Prevention of Terrorism Act* de 1989, ainsi que, pour les policiers, en ce qui concerne la saisie et la confiscation de biens trouvés par des policiers conduisant des fouilles sur le fondement des lois précitées. L'article 61 de cette même loi lui donne ce pouvoir en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs exceptionnels par les membres des Forces Armées. Des copies de ces codes doivent être présentés au Parlement, mais son approbation n'est pas nécessaire.

## II. Nature de l'Autorité Centrale.

La réflexion sur la structuration juridique des autorités centrales révèle l'importance de l'influence exercée à l'époque sur la Commission Willink par l'argumentation centraliste-rationnelle de type Benthamite<sup>95</sup> dont nous avons déjà détaillé plus haut les fondements.

---

article fait précisément remarquer que le jour de l'introduction de cette nouvelle politique fut celui où un tueur protestant isolé se mit à lancer des grenades sur le cortège funéraire catholique. Voir aussi « King orders review of funeral policing », *ibidem*, p. 4.

<sup>92</sup> Voir à ce sujet Frank Gaffinkin and Mike Morrissey, *Northern Ireland : The Thatcher Years*, Zed Books Ltd, London, 1990, pp. 39-40.

<sup>93</sup> Pour l'autorité de police de l'Irlande du Nord, voir *infra* le passage sur les autorités locales de Police.

<sup>94</sup> Sur le fondement de l'article 58 du *Northern Ireland (Emergency provisions) Act* de 1991, qui a remplacé le *Northern Ireland (Emergency provisions) Act* de 1978, qui avait été lui-même confirmé et amendé en 1987. Voir sur ce sujet G. Hogan & C. Walker, *Political Violence and the Law in Ireland*, *op. cit.*

<sup>95</sup> Nous avons fait état de cette influence dans notre analyse socio-historique de la conception centraliste de l'autorité.

La **nature** de la contribution des ministres envisagée par les législateurs de 1964 et 1967 peut s'analyser en tant que confirmation de la conception historique de ceux-ci comme arbitre dans les conflits locaux d'une part (conflits qui pourraient survenir entre autorités locales de police et *Chiefs Constables*) et comme responsables de l'efficacité de la police d'autre part ; on pourrait ainsi dire de cette dernière fonction qu'elle signifie à la fois une supervision générale de la gestion locale de la police (qui ne s'étend cependant pas aux opérations), et la maîtrise de son évolution technique. Ces deux aspects du rôle du ministre (quoique vaguement définis) rendent évidemment compte de la dimension nationale (ou centrale ?) de la définition de l'ordre, toujours présente, et que nous avons vue se développer au cours de notre étude historique.

Cette dimension, qui peut paraître à la fois fondamentale et minimale à un Français, a été en Angleterre le sujet de force controverses, qui témoignent de la réalité et de la permanence de la dualité de l'espace politique anglais, problématique également largement abordée dans notre analyse historique. La décision relativement récente (1989) de la Cour d'Appel dans le cas de *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*<sup>96</sup>, est à cet égard extrêmement intéressante : le problème posé au juge était celui de la validité d'une circulaire du Ministère de l'Intérieur<sup>97</sup> ; celle-ci reprenait le contenu d'une déclaration de 1981 par le Ministre de l'Intérieur de l'époque (William Whitelaw) selon laquelle il était souhaitable que les *Chief Constables* puissent disposer de stocks de balles en plastiques et de grenades lacrymogènes, même si celles-ci ne devaient être utilisées qu' « en dernier ressort » dans le maintien de l'ordre public.

La circulaire de 1986 proposait que ces balles en plastique et ces grenades lacrymogènes soient procurées par un dépôt central, et notamment dans « les cas où un chef de la police n'aurait pu obtenir de son autorité de police locale l'autorisation d'en acquérir », s'il obtenait cependant l'autorisation de l'Inspection centrale des services. L'autorité de police locale de Northumbria demanda l'annulation de la circulaire, au motif que le ministre de l'Intérieur excédait ses pouvoirs, qu'ils soient basés sur la loi de 1964 ou sur tout autre fondement. Les juges du premier degré (*Divisional court*) tranchèrent en faveur de la légalité de la circulaire sur le fondement de la **prérogative royale**, pouvoir de l'Exécutif hérité de la Couronne : ils estimèrent en effet qu'en vertu de celle-ci, le ministre de l'Intérieur avait le pouvoir de procurer des équipements aux policiers sans la permission de l'autorité de police locale. Mais ils rejetèrent l'argument du ministre qui estimait fondée son intervention en vertu de la loi sur la Police de 1964 qui lui permettrait de procurer des équipements « pour promouvoir l'efficacité de la police » (article 41).

---

<sup>96</sup> *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, (1989), Queen's Bench 26.

<sup>97</sup> Circulaire n° 40/1986.

La Cour d'Appel confirma l'argument de la prérogative royale, mais elle affirma aussi le fondement de l'article 41 de la loi de 1964, même sans l'autorisation de l'autorité de police locale. Comme le dit Robert Reiner, « ceci semble signifier qu'en cas de conflit entre l'interprétation gouvernementale locale et l'interprétation gouvernementale nationale de "l'efficacité", la loi donne la priorité à l'interprétation nationale. De toute façon, le même résultat serait obtenu en vertu des pouvoirs résultant de la prérogative royale qui furent découverts par les juges à l'occasion de ce cas »<sup>98</sup>.

Ainsi, en plus d'une réaffirmation par les juges de l'indépendance du *Chief Constable* en matière de décision opérationnelle, la Cour d'Appel martela très clairement que la fourniture à la police des moyens de remplir ses fonctions est une responsabilité du Gouvernement (au sens large). En l'occurrence, la responsabilité du gouvernement **central** est suprême<sup>99</sup>. Ceci ressort de l'interprétation du contenu à la fois de la prérogative royale et de la *common law* : la Cour estima en effet que « les deux alimentent le point de vue selon lequel la police est en dernière analyse une responsabilité de la Couronne »<sup>100</sup>.

La prérogative royale est en effet une source de pouvoirs légaux en relation avec « le maintien de ce que l'on désigne ordinairement du nom de paix de la Reine à l'intérieur du royaume » ; la Cour rappela que « la Couronne dispose d'un pouvoir spécial<sup>101</sup> pour le maintien de l'ordre, qui est indissolublement lié à son droit de s'assurer de la prévention du crime et de la bonne administration de la justice » ; l'utilisation de ce pouvoir n'étant pas limitée à une situation d'urgence, mais pouvant s'appliquer « à des moments où l'on a des raisons d'appréhender des explosions de violence et de sérieux désordres publics »<sup>102</sup>. Ainsi, estimait le magistrat auteur du jugement, de même que « le vote de la loi<sup>103</sup> n'a en rien affecté les devoirs et les pouvoirs des policiers, incluant les chefs des polices ; de même, selon mon jugement, les pouvoirs spéciaux permettant de prendre toutes mesures nécessaires et raisonnables pour le maintien de l'ordre public restent intacts et non affectés par la loi »<sup>104</sup>.

Cette décision qui déclencha en Grande-Bretagne une forte controverse, paraît cependant marquée au coin du bon sens et de l'évidence, dans la mesure où

---

<sup>98</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 25.

<sup>99</sup> Voir à ce sujet par exemple, Stanley de Smith et Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 6e ed. 1990, p. 392.

<sup>100</sup> *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, (1989), Queen's Bench 26, p. 599.

<sup>101</sup> Nous traduisons ainsi prérogative royale.

<sup>102</sup> *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, *op. cit.*, interprétation de Lord Justice Croom Johnson, pp. 563-565.

<sup>103</sup> *Police Act 1964*.

<sup>104</sup> *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, *op. cit.*, interprétation de Lord Justice Purchas, p. 610.

l'on veut bien accepter de sortir d'une analyse juridique formelle et que l'on examine la configuration politique et les rapports de force au sein du système politique britannique. On peut dire en effet que, **titulaire du pouvoir normatif suprême** en tant que leader du parti dominant au Parlement, et légataire de l'ancien pouvoir de la Couronne, le Gouvernement est responsable de toute politique publique en général<sup>105</sup> et donc de la politique de maintien de l'ordre en particulier.

En ce sens, l'action des ministres du Cabinet (Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Écosse et Ministre de l'Irlande du Nord) ne s'expliquent pas seulement en tant qu'autorités chargées par la loi de « veiller à l'efficacité de la Police », mais aussi et sans doute surtout en tant qu'**acteurs publics dans le système politique**, et surtout en tant qu'**acteurs principaux ou dominants dans ce système de par leur appartenance au Gouvernement**. On peut ainsi distinguer deux aspects fondamentaux des autorités centrales :

#### **A) Les Autorités centrales sont des autorités normatives.**

Le Ministre (et ses services) est ainsi la source de l'inspiration et de la rédaction des lois, souvent sur le fondement d'enquêtes et de rapports qu'il peut commanditer à sa guise ; la plupart des textes législatifs dans le domaine du maintien de l'ordre public (comme dans les autres domaines de l'action publique) sont d'origine ministérielle. Ainsi par exemple le *Public Order Act* de 1986, le *Prevention of Terrorism Act* de 1974, législation dite « provisoire » et renouvelée régulièrement depuis. La législation projetée sur la réforme de la Police sous la forme d'une Loi sur la Police (*Police Act*) (sur le fondement du *White Paper* et du *Sheehy Report*) et qui devrait être votée lors de la prochaine session parlementaire, est également d'origine gouvernementale.

Il est également clair qu'en régime majoritaire, le ministre a la maîtrise plus ou moins complète du vote parlementaire.

En dehors de la norme législative, le Ministre produit un certain nombre de textes à valeur quasi-normative, des circulaires, déclarations (*statements*), textes divers, en direction du système de maintien de l'ordre, qui peuvent devenir autant de conventions exprimant et orientant la politique de maintien de l'ordre public alors déclinée aux différents niveaux de ce système.

La pratique des circulaires du Ministère de l'Intérieur en direction des autorités opérationnelles du maintien de l'ordre public est fortement enracinée historiquement. Les lettres, la correspondance (en provenance des Ministres), sont également, comme ils l'ont toujours été, sources de décisions et d'action.

---

<sup>105</sup> Coxall et Robins résumant bien la situation en affirmant que « virtually all the major policy issues come before Cabinet in some form » (Bill Coxall & Lynton Robins, *Contemporary British Politics*, Basingstoke & London, Macmillan, 1991, p. 124.

Notre étude historique a bien fait apparaître les racines anciennes de ce système commun d'élaboration des politiques entre les Ministres de l'Intérieur et les juges de paix, puis les *Chief Constables*<sup>106</sup>.

Ces éléments aident d'ailleurs à relativiser la nouveauté que certains observateurs croient déceler dans l'intervention du Ministre de l'Intérieur dans ce domaine de la politique publique.

## **B) Les Autorités centrales sont un pouvoir d'influence.**

Cette influence est notamment de nature centralisatrice, mais pas toujours. Elle peut pousser dans le sens de la bureaucratisation, de la professionnalisation, etc.

### **a) L'influence directe.**

Il s'agit de l'influence des ministres dans les domaines qui leur sont constitutionnellement attribués, notamment en tant que représentants de la dimension étatique de l'ordre public, comme le montre la jurisprudence du Northumbria<sup>107</sup>. Cette influence, symbolisée par les circulaires, s'exerce largement sur les *Chief Constables*, et est en tant que telle parfaitement acceptée et intégrée par ceux-ci, comme le montrent d'ailleurs amplement les interviews de Reiner<sup>108</sup>. En effet, d'après celui-ci, « Le *Home Office* est vu évidemment par les *Chief Constables* comme l'organe central le plus influent dans leur prise de décision. Ceci malgré le fait que les chefs savent que le statut formel des circulaires est seulement consultatif, et que (les autorités centrales) n'ont aucune autorité légale pour ordonner une quelconque décision opérationnelle. Cependant, la plupart des *Chiefs* appliquent automatiquement les conseils des circulaires, et tiennent compte des interventions dans des opérations particulières.

Il y a à cela deux raisons fondamentales : premièrement, le *Home Office* est considéré comme disposant d'une panoplie de sanctions, formelles et informelles. Deuxièmement, il est considéré comme l'expression légitime de la volonté populaire, c'est-à-dire qu'il dispose d'un mandat électif »<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> Voir Première partie, Titre premier, chapitre quatrième, et Titre second, chapitre troisième, section I.

<sup>107</sup> Voir *supra*.

<sup>108</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, pp. 267-276.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 267-268. La réponse de l'un des *Chiefs* nous a paru particulièrement intéressante : « Je fais tout ce que le *Home Secretary* me dit de faire. C'est vrai. J'accepte globalement ce que le *Home Office* dit. Pas toujours. Mais il me semble que -bien sûr il n'y a pas de statistiques qui puissent le prouver- que nous sommes plus centralisés que nous l'étions. Il semble que l'influence du *Home Office* soit plus grande. Il a vraiment une influence très significative sur la façon dont nous gérons notre force de police, et je ne m'écarte pas des circulaires du *Home Office*. Je les suis à la lettre. Je pense qu'elles sont raisonnables. Et j'ai aussi le sentiment

L'expression la plus achevée de cette influence du pouvoir central sur les *Chief Constables* est l'application à la Police des « indicateurs de performance » censés mesurer d'une part la compétence et d'autre part la motivation des policiers au travail. Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre section préliminaire, cette théorie est héritée de la théorie du *management* américaine, et est essentiellement destinée à exercer un contrôle financier plus serré de l'utilisation policière des ressources financières.

À cet égard, la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 114 de 1983<sup>110</sup> marque un tournant fondamental. Selon l'expression de Kate Collins, haut-fonctionnaire au Département de Police du Ministère de l'Intérieur, « la Circulaire 114 prit forme parce que les *Chief Constables* et les Autorités de Police, auxquels elle était adressée, se rendaient compte de façon croissante qu'une nouvelle façon d'envisager la gestion des ressources était nécessaire en vue de résoudre à la fois les problèmes de police et de gestion financière »<sup>111</sup>.

L'idée de mettre sur pied des indicateurs de performance spécifiques à la police a fait long feu. Reiner se posait déjà en 1988 la question de la validité d'une telle démarche dans le domaine policier, et après une analyse des divers indicateurs de performance en question, mis sur pied à la fois par le *Home Office*, par les polices elles-mêmes, et « par des critiques radicaux de l'organisation actuelle de l'activité de police, qui ont été financés par divers organismes locaux »<sup>112</sup>, le sociologue concluait : « l'effet bénéfique de l'introduction des systèmes de management rationnel dans les organisations policières, avec pour outil principal la technique des indicateurs de performance, est hautement discutable. Un danger évident est l'effet de déplacement de l'activité dans des domaines importants, mais non mesurables, vers des domaines moins importants, mais mesurables. De toutes façons, la performance qualité est une notion équivoque en ce qui concerne un service aussi impliqué dans les conflits sociétaux que la Police. Ce qui peut être jugé comme efficace et effectif pour un groupe peut être considéré comme oppressif par un autre groupe »<sup>113</sup>.

Cette doctrine a cependant été récemment systématisée par M. Kenneth Clarke, alors Ministre de l'Intérieur. Celui-ci déclarait dans son discours aux membres de l'Association des Superintendants en Septembre 1992 que « le traitement des faibles performances des policiers paresseux et incompetents devrait faire partie de la routine de la supervision et du management »<sup>114</sup>, reconnaissant cependant qu'il ne s'agissait pas d'un sujet facile, car « s'il est vrai

---

que je dois les suivre. Je n'ai pas envie d'être renvoyé par le Ministre ! La réponse est donc : oui, l'influence du *Home Office* est grande » (*op. cit.*, p. 269).

<sup>110</sup> *Home Office, Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police Service*, circulaire n° 114, 1983, *op. cit.*

<sup>111</sup> Kate Collins, « Efficiency revisited », *Policing*, printemps 1985, p. 75.

<sup>112</sup> Robert Reiner, « Keeping the Home Office happy », *op. cit.*, p. 30.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.

<sup>114</sup> « Managers must tackle poor performance, Clarke tell *Superintendants* », *Police Review*, 25 septembre 1992, p. 1767.

que l'on reconnaît assez généralement que personne n'aime travailler avec des collègues paresseux et incompetents, il existe encore une réticence compréhensible à agir vis-à-vis des déficiences de ses propres collègues en utilisant des procédures qui pourraient amener ceux-ci à perdre leur travail »<sup>115</sup>.

L'élaboration concrète des indicateurs de performance centraux, voire dans certains cas nationaux, est aujourd'hui essentiellement l'œuvre de l'Inspection des Services de Sa Majesté<sup>116</sup>, quoique chaque force, voire chaque service, soit invité à produire et mettre en œuvre des indicateurs de performance spécifiques.

## b) L'influence indirecte.

- **Sur les *Chief Constables* et les officiers supérieurs de Police.**

Il est intéressant d'évoquer ici tout d'abord l'analyse « tridimensionnelle » des relations de pouvoir *Home Office / Chief Constables* proposée par Robert Reiner, d'après le modèle des relations de pouvoir établi par Lukes<sup>117</sup>. Reiner reprend en effet le schéma de Lukes, selon lequel on peut trouver en pratique trois types de relations de pouvoir : la relation « uni-dimensionnelle », qui désigne une situation dans laquelle s'exprime « un conflit observable d'intérêts (subjectifs) » dans la prise des décisions, « ces derniers étant vus comme des préférences politiques expresses »<sup>118</sup> ; comme l'explique bien Reiner, « la relation entre certaines autorités de police locales et les *Chiefs Constables* a été de cette nature, et le *Chief* a toujours gagné »<sup>119</sup>. La relation « bi-dimensionnelle » « décrit le pouvoir comme la capacité à manipuler l'agenda politique en empêchant les conflits potentiels de devenir des

---

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Voir ainsi le dernier rapport des services de HMI, qui intègre cette notion : on lit ainsi dans Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland, *Report for the year ended 31 december 1992* (Cm 2198, HMSO, Edinburgh, 1993), à la section « Matrix of Indicators », que « La Matrice d'indicateurs écossaise est opérationnelle depuis maintenant un an et demi et il ne fait aucun doute que le grand nombre de données que l'on peut en tirer aura grandement amélioré le processus d'inspection. L'information contenue dans la Matrice est utilisée à tous les stades de l'inspection d'une force de police. Même pour un observateur occasionnel, les activités et les fonctions d'une force de police moderne sont très diverses et complexes, et l'énormité de la tâche des services d'Inspection est évidente. C'est dans ce domaine que la Matrice constitue une aide importante dans la facilitation de nos investigations. Avant que notre personnel commence ses visites de pré-inspection dans une force de police, la Matrice est interrogée afin d'identifier les domaines dans lesquels la force en question semble diverger par rapport à ses performances de l'année d'avant, ou par rapport à la tendance nationale globale. (...) Bien que la Matrice soit conçue, possédée et mise en œuvre par l'Inspection des services, il est important de souligner que les forces de police y ont libre accès, et j'ai bien fait remarquer aux *Chief Constables* que leurs personnels seraient les bienvenus afin de pouvoir se rendre compte par eux-mêmes des critères utilisés et de la façon dont ils peuvent se les procurer pour les mettre en application » (*ibidem*, p. 17).

<sup>117</sup> S. Lukes, *Power*, Macmillan, London, 1974.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 15 ; cité par Reiner, *op. cit.*, p. 37.

<sup>119</sup> Reiner, *op. cit.*, p. 37.

conflits ouverts par le biais d'actes de suppression observables. (...) La recherche a permis de montrer que les *Chiefs Constables* exercent également cette seconde dimension du pouvoir vis-à-vis des autorités locales de police »<sup>120</sup>. Le propos de Reiner est d'expliquer que « la relation entre le *Home Office* et les *Chief Constables* ne peut être étudiée dans les termes de ces deux relations de pouvoir (...). La relation entre les *Chief Constables* ne peut être conceptualisée que dans les termes de ce que Lukes appelle la "relation tri-dimensionnelle" de pouvoir. Ceci désigne la capacité à maintenir une domination en empêchant les problèmes potentiels de faire surface, non pas par des actions ouvertes (perspective "bi-dimensionnelle"), mais par des processus structurels et institutionnels qui permettent d'éviter toute expression de désaccord, voire la conscience même de l'existence d'un désaccord. Ceci implique le pouvoir de modeler la conscience, et non pas seulement celui de contrôler les actions »<sup>121</sup>.

L'idée de Reiner est de dégager l'existence de ce qu'il appelle « l'idéologie » des membres de l'institution, c'est-à-dire leurs conceptions, qui seraient essentiellement le produit d'une formation et de la distillation de valeurs et de concepts communs, notamment par le biais des institutions de formation et d'encadrement des officiers supérieurs de Police. Il affirme ainsi que « l'étude du profil social<sup>122</sup> et de carrière des *Chief Constables* (...) montre clairement qu'ils constituent une élite nationale cohérente et unitaire du pouvoir (...). **L'idéologie dominante des *Chief Constables* est largement le produit de l'actuelle orthodoxie du *Home Office*, propagée par le HMI, l'ACPO, et Bramshill<sup>123</sup>, par lequel passent la plupart des *Chief Constables* »<sup>124</sup>.**

Cette très intéressante théorie de Reiner nous semble cependant devoir être quelque peu nuancée, et notamment à la lumière de la manifestation d'attitudes récentes des *Chief Constables* à propos de la politique du Gouvernement en matière de réforme globale de la Police.

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer le *White Paper* du Gouvernement sur la réforme des structures, et notamment les structures d'autorité, ainsi que le rapport Sheehy sur les conditions de travail et de salaire des policiers. Ces deux rapports, qui sont surtout des propositions de réforme, sont à bien des égards, révolutionnaires. La controverse engendrée dans les rangs de la Police par leur publication est, en premier lieu, visiblement significative d'un « ras-le-bol » des policiers vis-à-vis d'un processus de

---

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> Nous traduisons ainsi le mot *background*.

<sup>123</sup> Bramshill est le Collège de formation supérieure de la Police britannique (*Police Staff College*).

<sup>124</sup> Reiner, *op. cit.*, pp. 37-38.

changement continu dans l'Institution depuis dix ans ; mais l'un des éléments les plus significatifs est l'attitude des *Chiefs Constables* qui, dans leur globalité, ont adhéré au véritable combat que mènent les autres associations de policiers contre les réformes, attitude pour le moins inhabituelle. Reiner déclarait en 1991 qu'il n'y avait eu « **aucun conflit ouvert (entre les *Chiefs* et le *Home Office*) du type uni-dimensionnel qui puisse ainsi faire l'objet d'une observation** »<sup>125</sup>. Le conflit actuel sur le contenu de la réforme de la Police, qui est en train de tourner à l'épreuve de force<sup>126</sup> nous semble être un exemple flagrant de ce type de conflit uni-dimensionnel, et peut-être aussi un indicateur du fondement quelque peu idéologique de la théorie de Reiner<sup>127</sup>, déjà datée.

- **Sur la politique de maintien de l'ordre « locale » :**

Celle-ci s'exerce bien entendu essentiellement indirectement au travers de l'influence que le *Home Office* possède sur les *Chief Constables*, et par la réglementation générale qui a forcément des implications sur la politique locale.

Elle peut aussi s'exercer par le biais du contrôle des membres des autorités locales de police. C'est particulièrement évident dans le cas de majorités locales conservatrices, mais cette influence pourrait être grandement augmentée si le projet de loi actuel sur la réforme de la Police britannique devait être voté. Celui-ci prévoit en effet la nomination de la majorité des membres de la *Police Commission* par le *Home Secretary* et le *Scottish Secretary* (en Irlande du Nord, la *Police Authority* est déjà désignée par le Ministre de l'Irlande du Nord).

## § 2 : Les Autorités locales de police : le « contrôle » local de « l'efficacité policière ».

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>126</sup> Voir notamment les articles suivants : « I might have to quit, Condon warns », *Police Review* 30 juillet 1993, p. 4, qui rend compte d'une déclaration du *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, Paul Condon, expliquant qu'il n'avait pas l'intention « to preside over the undermining of the office of *Constable* » (dans un interview à l'hebdomadaire l'*Observer* : « Chief Constables join revolt against Sheehy », in *Police Review*, 20 août 1993, pp. 4-5 ; « Chief Constable issues warning of Police State », *Police Review*, 3 septembre 1993, p. 4 ; et Brain Hilliard, « Mr. President », *Police Review*, 22 octobre 1993, pp. 28-29, pour la position également défavorable de l'ACPO sur le *White Paper*, considéré comme source d'un « awesome power » du *Home Secretary*. Ces prises de position des *Chiefs Constables* ont poussé le nouveau *Home Secretary*, M. Michael Howard, à affirmer, lors d'une interview radio-diffusée sur BBC Radio 4 que « la Police n'a aucun droit de veto sur les réformes nécessaires » (cité par *Police Review*, 3 septembre 1993, p. 5).

<sup>127</sup> Qui semble à certains égards participer d'un désir assez généralisé parmi les sociologues britanniques de la Police de démontrer d'une part le mouvement inévitable vers la centralisation et d'autre part le caractère monolithique du pouvoir de police. Voir, pour ce type d'analyse, Michael Brogden, *The Police : Autonomy and Consent*, Academic Press, London, 1982. Plus récemment, Richard Vogler, *Reading the Riot Act : the Magistracy, the Police, and the Army in Civil Disorder*, Open University Press, Milton Keynes, 1991.

## I. Définition des autorités locales de police.

Ce que l'on désigne du nom d'Autorités locales de police sont des commissions, appelées aussi commissions de police (*Police Committees*), et appartenant aux assemblées représentatives locales ; celles-ci sont les Conseils de Comtés (*County Councils*) d'une part, et les *Joint Boards for Police* d'autre part. Ces derniers sont une création de la loi de 1986 qui a aboli le *Greater London Council* (Conseil du Grand Londres, v. *infra*) ainsi que les six Comtés métropolitains (*Metropolitan Councils*<sup>128</sup>) qui avaient été créés en 1972. L'Autorité de Police de la *City of London* est toujours le Conseil Municipal de la City (*City Corporation*) et nous savons qu'il n'existe pas pour l'instant d'Autorité locale de Police pour la *Metropolitan Police*, cette fonction étant exercée par le *Home Secretary*<sup>129</sup>. Ainsi, dans les zones rurales, l'administration de la Police est du ressort des *Police Committees* des Conseils de Comté, alors que dans les zones urbaines, elle est du ressort des *Joint Boards for Police*, qui sont composés pour les deux-tiers de conseillers désignés en leur sein par les conseillers de différents districts<sup>130</sup> élus, en proportion de l'équilibre partisan au sein de ces conseils, et pour le tiers restant, de magistrats.

La composition de ces commissions de police est en effet particulièrement intéressante. Nous y avons déjà fait allusion dans notre étude de l'évolution des autorités politiques locales<sup>131</sup>. Elle se répartit en effet ainsi : en Angleterre et au Pays de Galles<sup>132</sup>, deux tiers cooptés parmi les conseillers locaux élus, et un tiers composé de magistrats locaux, non élus bien entendu ; en Écosse<sup>133</sup>, ces autorités sont entièrement composées de conseillers élus.

Le poids des magistrats dans les décisions de ces autorités locales (qui est depuis le milieu des années 1980 un sujet très épineux de controverses<sup>134</sup>), est particulièrement net dans les *Joint Boards* anglo-gallois<sup>135</sup>, où le morcellement de la représentation par districts peut entraîner des équilibres partisans très précaires.

---

<sup>128</sup> Merseyside (région de Liverpool), Greater Manchester (région de Manchester), West Midlands (région de Birmingham), West Yorkshire, South Yorkshire, et Tyne & Wear (région de Birmingham).

<sup>129</sup> Voir *supra* notre analyse des Autorités Centrales.

<sup>130</sup> Le District constituant l'ancien « deuxième niveau » local, entre le Comté et la Paroisse (c'est encore le cas dans les Comtés Ruraux, les plus nombreux).

<sup>131</sup> Voir *supra* Première partie, Titre premier, chapitre quatrième (L'émergence des autorités modernes).

<sup>132</sup> *Police Act*, 1964.

<sup>133</sup> *Police (Scotland) Act*, 1967.

<sup>134</sup> On peut voir à ce sujet le rapport d'une importante enquête qui recommandait l'abolition de la contribution de la magistrature à l'administration locale : D. Widdicombe, Queen's Counsel, *The Conduct of Local Authority Business*, Cmnd 9797, HMSO, London, 1986.

<sup>135</sup> Voir pour plus de précisions sur ce sujet l'article de Barry Loveday, « Progress of the Joint Boards », *Policing*, vol. 3 (1987), n° 3, pp. 196-213.

D'après le Livre Blanc (*White Paper*) du Gouvernement<sup>136</sup>, la structure actuelle des autorités locales de Police anglo-galloises est « peu maniable et peu efficace » (*unwieldly and unbusinesslike*). Il est donc proposé de réduire le nombre des membres de chaque autorité à 16, comprenant 8 conseillers élus, 3 magistrats et 5 personnalités locales désignées par le *Home Secretary* qui désignerait également le président de la commission. En présentant ces propositions devant le Parlement, le Ministre de l'Intérieur Michael Howard a insisté sur le fait qu'il n'envisageait pas de nommer seulement des hommes d'affaires<sup>137</sup> ; il a évoqué notamment les *Headmasters*<sup>138</sup> comme exemples d'expérience recherchée pour faire partie des Autorités de Police.

En Irlande du Nord, tous les membres sont nommés par le Ministre de l'Irlande du Nord, qui doit assurer la représentation globale des différentes composantes de la « communauté nord-irlandaise »<sup>139</sup>.

Selon les lois de 1964 et de 1967, les Autorités locales de Police ont pour responsabilité de fournir en quelque sorte les moyens matériels de l'exercice de la fonction de police dans leur circonscription : les immeubles, les véhicules, et l'équipement, et généralement « toutes autres ressources (...) requises en fonction des besoins du policing de la circonscription »<sup>140</sup>.

Les Autorités locales sont aussi chargées de nommer, et éventuellement de révoquer, les *Chief Constables*, leurs adjoints, et leurs assistants<sup>141</sup>, ceci avec avis conforme du Ministère de l'Intérieur cependant<sup>142</sup> ; le pouvoir de révocation doit être exercé, selon les termes de la loi, « dans l'intérêt du service »<sup>143</sup>. L'Autorité de Police est également chargée de fixer l'effectif de la force<sup>144</sup>, l'exercice de ce pouvoir étant lui-aussi soumis à l'avis conforme du Ministre de l'Intérieur.

L'Autorité de Police « approuve » les ressources et les dépenses de la force de police locale, et contribue à une hauteur de 49 % au financement de son budget (51 % restant à la charge du gouvernement central) ; c'est elle qui rémunère formellement les policiers. Le *Chief Constable* est également tenu de présenter un rapport annuel sur les grandes lignes de l'activité de la force à l'autorité de police

---

<sup>136</sup> *Police Reform : A Police Service for the 21st Century - The Government's Proposals for the Police Service in England and Wales*, Cmnd 2281, HMSO, London, 1993, *op. cit.*

<sup>137</sup> Voir Michael Clarke, « New Balance of Power », *Police Review*, 2 juillet 1993, p. 12.

<sup>138</sup> Sorte de Proviseurs dans les écoles anglaises.

<sup>139</sup> *Police (Northern Ireland) Act 1970*.

<sup>140</sup> *Ibidem*, articles 4 al. 3 et 4 al. 4.

<sup>141</sup> *Ibidem*, articles 5 al. 4, 6 al. 4, et 6 al. 5.

<sup>142</sup> *Ibidem*, article 5 al. 1.

<sup>143</sup> *Ibidem*, article 5.

<sup>144</sup> *Ibidem*, article 4 al. 2.

dont il dépend<sup>145</sup>, de même que celle-ci peut lui demander de produire des rapports sur toute question concernant la police de la circonscription<sup>146</sup>. En dehors du rapport annuel cependant, le Chef de la Police peut refuser de produire tout rapport qui ne lui paraîtrait pas « conforme à l'intérêt public » ou « nécessaire à l'exercice des fonctions de l'autorité de police »<sup>147</sup> ; à charge dans ce cas pour le Ministre de l'Intérieur de trancher la question.

## II. Les attributions de l'Autorité locale de police en font-elles un organe de *policy-making* ?

La réponse est *a priori* négative. Le texte de loi n'étant à cet égard d'aucune aide, on peut trouver un certain nombre de renseignements dans le texte du rapport de la commission Willink qui a largement inspiré, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, les lois de 1964 et 1967. Or, la commission affirmait à ce propos en 1962 : « la relation entre une Autorité locale de Police et son *Chief Constable* sera différente de celle existant entre les autres commissions de l'administration locale et les chefs des services. Dans ce dernier cas, le rôle du chef de service de l'administration locale est de conseiller la commission en matière de politiques, et également d'exécuter ses décisions ; les décisions elles-mêmes étant du ressort de la commission élue. Dans le domaine de la Police, les positions seront renversées. Le rôle de l'Autorité locale de Police sera de conseiller le *Chief Constable* sur la politique générale de police de la circonscription, mais les décisions seront la responsabilité du seul *Chief Constable* »<sup>148</sup>.

Il est clair cependant que les Autorités de Police disposent de pouvoirs non-négligeables, notamment au travers du vote du budget de la moitié de la force de police (aujourd'hui exactement 49 %).

Une grande partie de la question est là : celle de la pratique. Pendant une certaine période de l'histoire contemporaine britannique, celle dite du consensus politique, l'ensemble des « partenaires » intervenant dans la formation de la politique de police s'est satisfait d'une situation assez vaguement définie pour laisser la place à des aménagements particuliers en fonction des besoins de chaque force ; depuis la « rupture du consensus », et notamment dans le domaine du maintien de l'ordre public, la dissension s'est manifestée de plus en plus gravement dans ce domaine de la définition réelle des pouvoirs de l'Autorité locale, et donc dans le domaine de la répartition du pouvoir politique, celle-ci

---

<sup>145</sup> Ces rapports sont publiés chaque année. Il s'agit de documents de référence, notamment sur le plan statistique. Leur précision et leur présentation varient cependant fortement selon les forces.

<sup>146</sup> *Ibidem*, article 12.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> *Final Report of the Royal Commission on the Police, 1962, op. cit.*

réclamant le contrôle des politiques de police, et notamment dans le domaine du maintien de l'ordre public<sup>149</sup>.

Ce problème s'est manifesté notamment dans le cadre de ce que l'on a appelé la « politisation » du maintien de l'ordre public dans les années 1980 : cette politisation s'est faite autour de la revendication du pouvoir de décision (ou en tous cas d'un plus grand pouvoir de contrôle) en matière de maintien de l'ordre (certaines opérations notamment) par les Autorités politiques locales précisément parce que ces questions prenaient un caractère politique (c'est-à-dire posant un problème fondamental à la société) de plus en plus évident. Cette politisation des problèmes concernant le maintien de l'ordre et la police requéraient en conséquence, d'après les autorités locales, une intervention de l'autorité à fondement démocratique. Cette revendication de la participation à la prise de décision (dans certains cas de sa maîtrise totale), a été symbolisée par de véritables affrontements entre *Chief Constables* et Autorités locales de police dans les années 1980.

Cet affrontement s'est manifesté à travers plusieurs conflits qui ont jalonné l'évolution des relations entre les différentes autorités en matière de maintien de l'ordre : certaines initiatives, provenant notamment des Autorités locales à majorité travailliste, ont tenté d'accroître l'influence des autorités locales de police sur les politiques de police et de maintien de l'ordre ; cette revendication se voulait démocratique : ses tenants proposaient ainsi par exemple d'abolir la représentation de la magistrature (les juges de paix) dans ces mêmes autorités. Les décisions auxquelles voulaient avoir accès ces autorités de police étaient des *policy decisions* (par exemple la décision quant à la proportion à adopter entre les patrouilles à pied et les patrouilles en voiture, la décision de se doter d'un *Special Patrol Group*, la décision d'équiper la force avec tel ou tel type de matériel anti-émeutes, etc...) <sup>150</sup>.

C'est à Londres que la polémique fut la plus importante, prenant des proportions politiques extrêmement graves. Après la très importante victoire de la Gauche aux élections locales en 1981, le *Greater London Council* (GLC), c'est-à-dire l'équivalent du Conseil Municipal du Grand Londres, forma en son sein une Commission sur la Police (*Police Committee*) afin d'étudier et de surveiller le comportement de la Police Métropolitaine, suivi en ce sens par un nombre

---

<sup>149</sup> Notamment à propos de la Grève des Mineurs (Tactiques, Aide Mutuelle), mais aussi de l'Équipement anti-émeutes (v. *supra* par exemple l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*).

<sup>150</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, *op. cit.* p. 194. On peut voir aussi, notamment sur le problème de la revendication des décisions en matière d'équipement anti-émeutes, John Brewer et al. *The Police, Public Order and the State*, *op. cit.*, pp. 19-21. Voir également *supra* notre analyse des autorités centrales, et le commentaire de la décision judiciaire *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, *op. cit.*

important de « bourgs »<sup>151</sup> londoniens (*London Boroughs*) financés en grande partie par le GLC.

Or, il faut rappeler ici que contrairement au reste de l'Angleterre et du Royaume-Uni, la *Metropolitan Police* est la seule police du Royaume à ne pas posséder juridiquement d'autorité de police locale élue, puisqu'elle est depuis sa création sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Le gouvernement municipal de Londres n'a ainsi juridiquement aucune autorité dans ce domaine. Ainsi, comme l'écrivit Martin Kettle en 1983, « paradoxalement, la seule autorité britannique sans pouvoirs de police devint la première autorité locale britannique à employer du personnel administratif à plein temps pour travailler sur la police »<sup>152</sup>. Les émeutes de 1981 furent ainsi l'occasion pour le GLC de critiquer abondamment le comportement de la *Metropolitan Police*; il semble à cet égard que l'on puisse estimer que ces problèmes pesèrent d'un grand poids dans la décision particulièrement controversée du Premier Ministre Margaret Thatcher d'abolir en 1985 le GLC et les « Conseils métropolitains », décision finalement entérinée par le Parlement (après une certaine fronde de la Chambre des Lords cependant).

Les Autorités de Police des grandes cités où eurent lieu les principales explosions de violence en 1981, en particulier Manchester<sup>153</sup> et Liverpool, s'engagèrent elles-aussi dans des conflits extrêmement durs avec leurs *Chiefs Constables*, à propos notamment des stratégies et des méthodes utilisées par la police dans le maintien de l'ordre public. La grève des mineurs de 1984-85 fut l'occasion de conflits encore plus sévères, lors desquels « plusieurs Autorités de Police à majorité travailliste se plaignirent de leur manque de pouvoir de contrôle sur la conduite des opérations de police pendant la grève, ou encore du fait que le traitement de celle-ci comme une opération nationale avait laissé les polices locales sans ressources pour le reste des opérations de police normale »<sup>154</sup>. Reiner rappelle par exemple que « l'Autorité de Police du Yorkshire tenta de limiter les dépenses de son *Chief Constable* dans le conflit des mineurs, mais en fut empêchée par un jugement de la Haute Cour »<sup>155</sup>. Le même auteur rapporte que « le 17 septembre 1984, l'Autorité de Police ordonna au *Chief Constable* du South Yorkshire de dissoudre la section de police montée, ainsi que la plus grande partie de la section canine. Elle justifia ces instructions par des raisons financières, bien que le *Chief Constable* (et la majorité de la presse) y ait vu une sanction de l'usage controversé qui avait été fait de la police montée dans le contrôle des piquets de grève. Le jour suivant, le Ministre de l'Intérieur prévint en conséquence l'Autorité de Police qu'elle risquait d'être en contravention de la loi sur la Police

---

<sup>151</sup> Circonscription locale urbaine.

<sup>152</sup> Martin Kettle, « The Police », in H. Drucker, P. Dunleavy, A. Gamble et G. Peele, eds., *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1983, p. 203.

<sup>153</sup> Voir Kim Fletcher, « Broadsides by Anderton run into crossfire », *The Sunday Times*, 21 mars 1982, p. 3.

<sup>154</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, op. cit. p. 194.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 196.

de 1964 »<sup>156</sup>, étant donné le principe d'indépendance du *Chief Constable* en matière de conduite des opérations de maintien de l'ordre public.

La très sérieuse confrontation entre *Chiefs Constables* et Autorités de police à laquelle on a assisté dans les années 1980 constitue l'une des plus importantes manifestations de très graves dissensions, voire de véritables fractures au sein même de la société et du système politique britannique au sujet du « gouvernement », au sens large, c'est-à-dire sur la façon dont les affaires de la société britanniques devaient être conduites. Les années 1980 ont été notamment caractérisées par la rupture totale du consensus entre les deux grands partis sur les questions politiques fondamentales telles que la politique de défense, la politique économique, et enfin la politique de maintien de l'ordre, précisément.

Les autorités politiques locales (et particulièrement les autorités locales travaillistes ont posé à cet égard la question fondamentale de la **légitimité** de l'Autorité de maintien de l'ordre.

On peut citer à cet égard la remarquable formulation du problème par Madame Margaret Simey, qui était au moment des émeutes de 1981 présidente de l'autorité de police locale du *Merseyside* (circonscription du « Grand Liverpool ») ; Merseyside fut l'une des autorités de police à majorité de gauche à s'affronter le plus durement avec la police de sa circonscription dans les années 1980, notamment dans une tentative de reprise en mains démocratique du contrôle de l'activité policière. La personnalité de Margaret Simey a beaucoup marqué cette période, notamment par sa réflexion sur la dimension « policière » du *government by consent*<sup>157</sup>. Ses « échanges » passionnés, quelquefois violents, avec le *Chief Constable* Kenneth Oxford, sont particulièrement célèbres.

---

<sup>156</sup> *Ibidem.*

<sup>157</sup> Voir à ce sujet Margaret Simey, *Government by consent : the principle and practice of accountability in local government*, Bedford Square Press of the National Council for Voluntary Organisations, London, 1985.

**Encadré 16 :**  
**Un échange entre Margaret Simey**  
**et le *Chief Constable* Kenneth Oxford.**

Le 7 avril 1983, ce commentaire humoristique apparaissait dans l'hebdomadaire *New Society*: « What is the terrible truth about Margaret Simey, chairman of the Merseyside Police committee ? Is she a nice old widow lady who one day went completely batty and started attacking policemen ? Or is she perhaps another missing spy in the Burgess / Maclean saga ? You know the story all too well. Scene by scene we've regularly followed the great love-hate drama of her professional exchanges with police Chief, Ken Oxford. in its way, it's been as moving as Romeo and Juliet, only clearly without the potential for such a satisfactory conclusion. Whatever occurs at those endless committee meetings, one imagine the dialogue move to the inevitable conclusion :

- Mrs Simey : How do we know the police are using their resources responsibly / meeting the needs of the community ?

- Ken Oxford : because, Mrs Simey, I tell you so !

From which, of course, one naturally has to suspect that the not very merry widow (la veuve pas très joyeuse) is threatening to undermine the foundations of law and order. Well, if you have any doubts, just look at the contestants. Shakespeare's Caesar would certainly not have hesitated to back the Chief of police ; anything lean and hungry about Ken has long since been bludgeoned to death by a surfeit of blubber. Margaret Simey, on the other hand, is thin and tall and talks « posh » (comme il faut). If they were both on « Gardener's question time » his is definitely the voice one would rely upon for crucial guidance on muck-spreading. Yet in spite of Margaret Simey's blatant failure in image, a sneaking doubt lingers (un doute insistant persiste). Is it just possible that the lady has the distinguishing characteristics that mark out the Hegelian hero ? Is she the right person, with the right ideas, arriving at the right moment ? I recently heard her speaking at the Lake District Probation Officers' conference. She was arguing eloquently that the autonomy of the police and social services in this country placed a particular burden upon democratic procedures (...). How disappointing for us if Margaret Simey finally eludes that stereotyped image that has rapidly developed around her. I mean, it's more fun reading about a nutty old widow lady than studying the arguments of a champion of liberty, isn't it ? »

Reproduit in Margaret Simey, *Government by consent*, *op. cit.* pp. v-vi (préface).

Margaret Simey déclarait donc en 1983 : « le message qui ressort de la mini-enquête Scarman<sup>158</sup> à laquelle l'autorité de police locale de Merseyside a procédé après les désordres de 1981, est que c'est la démocratie qui a laissé tomber les gens à Toxteth, et non pas la police. Si l'on veut s'exprimer franchement, il faut reconnaître que c'est l'incapacité de l'autorité de police locale à remplir son devoir politique qui est d'assurer que les citoyens sont policés avec leur propre consentement et selon leurs propres vœux, dans la mesure du possible, qui nous a poussés dans cette situation de crise »<sup>159</sup>.

<sup>158</sup> Allusion à l'enquête conduite par Lord Scarman sur les émeutes de Brixton de 1981, *op. cit.*

<sup>159</sup> Margaret Simey, in *The Guardian*, 23 novembre 1983.

Il faut noter en dernier lieu que les Autorités politiques locales s'expriment très souvent, en matière de politiques nationales de police, par l'intermédiaire de leurs associations. Nous avons déjà eu l'occasion de les mentionner : il s'agit essentiellement de l'*Association of Metropolitan Authorities*, d'une part et de l'*Association of County Councils* d'autre part<sup>160</sup>. Pour donner un exemple, ces deux associations ont exprimé formellement leur sentiment sur le *White Paper* publié par le Gouvernement, dans une déclaration non exempte de critiques très sévères. D'après ces associations notamment, « les propositions actuelles de réforme de la structure des Autorités de Police sont mauvaises, et saperont plutôt qu'elles n'amélioreront le contrôle démocratique local qui est la pierre de touche du policing par consentement »<sup>161</sup>.

Ces associations sont susceptibles d'exercer de fortes pressions ; ce sont des organes politiques, traditionnellement très influents (dans la tradition de l'*Association of Municipal Corporations*<sup>162</sup>). Ces associations ont notamment l'oreille des partis politiques.

### § 3 : Les Chief Constables : les maîtres de la « politique opérationnelle » ?

Il est significatif que le sociologue Robert Reiner débute son analyse de la position des *Chief Constables* dans la structure politique en posant la question « qui gouverne ? »<sup>163</sup>. La plupart des analyses (nombreuses) de la politique policière en Grande-Bretagne identifient le *Chief Constable*, c'est-à-dire le chef de la police locale, comme un élément « absolument central »<sup>164</sup> de celle-ci. D'après Robert Reiner, « les *Chief Constables* sont, selon l'analyse constitutionnelle dominante, les principaux auteurs de la politique de maintien de l'ordre dans leur circonscription, mais ils sont aussi collectivement (à travers l'Association des Chefs de la Police), les inspireurs de cette politique dans tout le pays »<sup>165</sup>. Les auteurs de l'analyse déjà citée sur le maintien de l'ordre pendant la grève des mineurs de 1984-1985, Sarah McCabe et Peter Wallington<sup>166</sup>, notent de leur côté que « la police dont nous bénéficions est déterminée par ce petit groupe d'hommes

---

<sup>160</sup> Voir par exemple *Police Review*, 24 avril 1992, p. 755. Voir aussi l'article de Michael Clarke, « Police Authorities slam White Paper », *Police Review*, 24 septembre 1993, p. 10. Voir aussi *supra* nos développements sur les positions des Autorités politiques locales sur les projets de réforme de la police, in Titre premier, chapitre second.

<sup>161</sup> Cité par Michael Clarke, *op. cit.*, p. 10.

<sup>162</sup> Voir *supra* Première partie.

<sup>163</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.* p. 249 (chapitre 11).

<sup>164</sup> Robert Reiner, *op. cit.* p. 4.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> Sarah McCabe & Peter Wallington, *The Police, Public Order, and Civil Liberties*, *op. cit.*

dont les attitudes personnelles sont un facteur fondamental dans la création des styles de police »<sup>167</sup>.

Comme nous l'avons déjà expliqué, un *Chief Constable*, nommé par l'Autorité locale de police avec avis conforme du Ministre de l'Intérieur (ou du *Secretary of State for Scotland* en Écosse), est chargé par la loi de « diriger et contrôler » dans chaque force de police, les policiers qui sont sous son commandement. En termes purement juridiques, l'interprétation de ces responsabilités ne présente, d'après les juristes Tony Jefferson et Roger Grimshaw, pas de difficultés. Selon eux en effet, « clairement, ces responsabilités englobent le commandement et le déploiement des ressources, humaines aussi bien que techniques, dans des situations particulières »<sup>168</sup>. On le voit, il s'agit là de la reconnaissance du *Chief Constable* comme décideur opérationnel suprême. Tony Jefferson et Roger Grimshaw en déduisent ainsi que « son pouvoir disciplinaire pour manquement aux instructions apparaît en conséquence un corollaire logique de ces responsabilités »<sup>169</sup>.

De plus, et c'est la question qui nous intéresse ici, on doit comprendre qu'« étant donné que chaque force de police est une organisation qui s'occupe en permanence de faire respecter les lois »<sup>170</sup>, et qui, en tant que telle, est amenée à traiter régulièrement et de manière routinière une grande quantité de problèmes différents d'application des lois, il est évident que des instructions à caractère plus général ainsi que des schémas plus généraux de déploiement -au-delà de ceux qui sont nécessaires à des situations particulières- sont également nécessaires. C'est la prise en compte de cette donnée qui est la base de la politique (*policy*) - aspect essentiel de toute activité sociale organisée de manière permanente et cohérente. Sur cette base, il s'ensuit que les responsabilités du *Chief Constable* en ce qui concerne la direction et le contrôle de sa force s'étendent à la maîtrise de la politique dans les domaines qui tombent dans sa juridiction - concrètement, les activités des policiers dont il est responsable. D'après les termes de la loi donc, la responsabilité pour "la direction et le contrôle" de policiers organisés de façon permanente et cohérente à l'intérieur des forces de police implique la responsabilité de la politique de gestion de ces activités »<sup>171</sup>.

La notion de politiques opérationnelles semble donc répondre à cette spécificité de la position des *Chiefs Constables* (et de leurs adjoints, et des

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>168</sup> Tony Jefferson & Roger Grimshaw, *Controlling the Constable*, *op. cit.* p. 18.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Nous traduisons ainsi *Law-enforcement*.

<sup>171</sup> Jefferson & Grimshaw, *op. cit.*, p. 19.

officiers supérieurs en général) dans le processus de prise de décision, et est toujours analysée comme telle<sup>172</sup>.

La prise de décision au cours d'une opération, et la politique opérationnelle, sont d'ailleurs bien souvent indissolublement liées. Par exemple, la décision d'employer à tel moment du conflit les unités spéciales est une décision de terrain, en fonction des circonstances ; mais elle peut aussi être considérée dans le cadre d'une politique opérationnelle définie ailleurs que sur le terrain. Il n'est pas admis par exemple que l'on déploie les unités spéciales sur la scène même des affrontements ; la politique du *last resort* (emploi en dernier recours des unités spéciales) est gouvernée par des facteurs qui dépassent de loin les nécessités opérationnelles du moment (self-image et image vis-à-vis du public, expériences précédentes, etc.)

Pour se faire une idée plus précise de ce type de décisions de politiques opérationnelles dans le domaine plus particulier du maintien de l'ordre public, on peut citer le manuel de maintien de l'ordre public, qui présente deux domaines de son utilisation par les *Chiefs constables* : le domaine des opérations, et celui du planning, c'est-à-dire à proprement parler celui de la politique de maintien de l'ordre public. Dans ce dernier cadre en effet, le manuel de maintien de l'ordre public est censé :

« (a) Aider (les *Chief Constables*) à mettre en relation la problématique d'évolution du désordre public vers l'émeute et l'usage mesuré de la force par la Police.

(b) Donner des points de repère aux Chefs des Polices au moment de décider quelles options tactiques ils désirent employer (et en conséquence pour lesquelles ils doivent prévoir de s'équiper), dans un contexte d'aggravation des désordres communautaires.

(c) Dans le cadre de l'entraînement général (national), aider les Chefs des Polices à évaluer leurs besoins d'entraînement additionnel interne.

(d) Fournir des arguments pour l'explication du choix de telle ou telle politique d'action, dans des discussions avec des groupes ou des autorités susceptibles de s'intéresser au dispositif de police.

(e) Aider les Chefs des Polices à envisager le recours à des ressources supplémentaires, ainsi qu'un dispositif souhaitable en cas de désordre très sérieux, ce qui peut nécessiter une action de planification.

(f) De façon générale, aider les Chefs des Polices à formuler des plans d'urgence<sup>173</sup> dans le domaine du maintien de l'ordre public ainsi qu'à donner des directives aux policiers de grades subalternes »<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> On peut voir, pour la définition et l'exposé d'une « politique opérationnelle », le document de l'*Assistant Chief Constable* de Strathclyde, exposé au *Lord Justice Taylor* lors de son inspection le 31 Octobre 1989, sur la politique de maintien de l'ordre de la Police de Strathclyde dans les stades de football : John T., Dickson, *Policing at football matches*, 31 Octobre 1989 (non publié).

<sup>173</sup> Nous traduisons ainsi *Force Contingency Plans*.

Il y a bien sûr différents niveaux d'élaboration de la politique opérationnelle. En pratique, le *Chief Constable* doit déléguer aux hommes de terrain ; comme nous l'avons vu en matière d'opérations de maintien de l'ordre public (dans le chapitre précédent), certaines politiques sont locales, c'est-à-dire adaptées à telle ou telle zone géographique. Le cas le plus flagrant est bien évidemment celui de la *Metropolitan Police*, étant donné son importance et en conséquence la variété de son « terrain »<sup>175</sup> d'intervention ; le terrain est en effet l'une des variables fondamentales de l'élaboration d'une politique opérationnelle.

Lorsqu'il devint *Commissioner* de *Metropolitan Police* en octobre 1982, Sir Kenneth Newman, prenant en compte cette donnée fondamentale, entreprit de réorganiser la structure de la force pour y introduire une décentralisation massive des responsabilités. Comme on l'a vu, la *Metropolitan Police* est depuis découpée en 8 circonscriptions principales<sup>176</sup>.

Pour donner un autre exemple de ces différences de niveau de conception de la politique, on opposera la politique de *mass arrests* et de *saturation policing*, auxquelles nous avons fait allusion plus haut, à la décision récente par la *Royal Ulster Constabulary* d'armer les femmes en maintien de l'ordre. À l'évidence, la première politique consiste en l'adaptation à des circonstances particulières et surtout à un contexte géo-politique particulier de méthodes acceptées par la force de façon générale (il s'agit bien d'une politique, car l'application de ces techniques nécessite de faire des choix en divers domaines, notamment en matière de formation et d'entraînement, mais aussi en matière de prévision et de gestion des ressources - un tel type de déploiement ou d'arrestations nécessite une grande quantité de personnels -, etc.).

La seconde politique est le type même de la politique centrale, décidée au niveau le plus élevé de la force.

Dans cette optique de leur spécificité en tant que maîtres de la politique opérationnelle, la plupart des *Chief Constables* ont opposé à la vision locale-communautaire du maintien de l'ordre public, défendue notamment par le parti travailliste, la doctrine de l'autorité professionnelle, soutenus en cela largement par le Parti Conservateur et le Gouvernement, ainsi que par la jurisprudence (v. *supra*). Dans cette perspective professionnelle de l'autorité, le maintien de l'ordre et la police sont vus comme une affaire de « professionnels », et non pas de « politiciens ». L'interventionnisme des autorités de police locale a ainsi été dénoncé par nombre de *Chief Constables* comme une « politisation » d'un domaine

---

<sup>174</sup> *Public Order Manual*, cité par Gerry Northam, *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>175</sup> On peut adopter ici une définition du « terrain », élaborée par le Professeur O'Sullivan à propos d'une réflexion sur la guerre révolutionnaire, mais qui s'adapte assez bien à la définition du « terrain » sur lequel interviennent les forces de l'ordre en général. Dans son article *a geographical appraisal of British and IRA strategy and tactics in Northern Ireland* (présenté à la Revue *Defense Analysis* en 1990, non publié), il donne cette définition : « le terrain comprend non seulement les éléments naturels et construits qui occupent une certaine zone (ou territoire), mais aussi les habitants et leurs sympathies ».

<sup>176</sup> Pour plus de précisions, voir notre annexe sur l'organisation de la police britannique

auparavant « neutre » et comme un élément perturbateur dans une relation consensuelle directe entre la police et le « public ». Cette argumentation apparaît très nettement à travers les interviews des *Chief Constables* effectuées par Robert Reiner : d'après lui en effet, « la grande majorité des *Chief Constables* rejette totalement l'engagement pris par le parti travailliste d'augmenter les pouvoirs des autorités locales afin de leur donner un contrôle clair de la politique de police. 95 % des chefs refusèrent même l'idée que l'autorité de police locale devrait contrôler la prise de décision dans la police »<sup>177</sup>.

Reiner cite l'argumentation de certains *Chiefs Constables* : « la police dépendrait des lubies politiciennes ; je suis totalement contre. On perdrait l'indépendance de la police, à laquelle le public est si attaché. Il faut être honnête, en fait le public est composé de toutes les sensibilités politiques -certains sont apolitiques. C'est pourquoi je pense que la politique policière ne doit pas voguer au gré de la fantaisie de tel ou tel parti au pouvoir... Il faut diluer l'influence politique. Elle est devenue trop forte à certains endroits, cela a alarmé les gens, et entraîné des affrontements entre certains *Chiefs* et leurs autorités. J'ai surmonté ce problème ; j'ai dû subir beaucoup d'interventions politiques, mais je me suis débrouillé pour éviter d'en tenir compte »<sup>178</sup>. Un autre estime qu'« en matière policière il y a deux rôles différents, et que l'on ne peut pas confondre. Parce que le policier est réellement le professionnel à l'intérieur de la structure tripartite. Avec des gens raisonnables, - et je vise ici aussi bien les chefs des polices que les autres - il n'y a pas vraiment de problèmes »<sup>179</sup>. Un autre, enfin : « les gens viendraient avec des coins, des endroits et des sillons partisans à labourer. Et ils m'amèneraient nécessairement, à moins que notre partenariat n'explose complètement, à déployer des ressources à des endroits que je ne considérerais pas comme importants. (Question de Robert Reiner : mais pourquoi devriez-vous décider ce qui est important, plutôt que les gens au pouvoir ?) - Parce que les gens élus au pouvoir ne sont pas professionnellement capables de décider quelles doivent être les priorités. Comment un quelconque politicien local pourrait-il décider quelles ressources je dois consacrer à un meurtre par rapport à celles à consacrer à un crime prémédité dans la cité dans laquelle il vit ? Il n'est pas objectif ! (Autre question de Robert Reiner : peut-être pourriez-vous leur donner des conseils sur les ressources requises...) - Mais je dois finalement décider où l'on doit faire porter l'effort, et ceci en prenant en compte la totalité du comté. Ces gens sont issus des quatre coins du comté, et ils sont soumis à de nombreuses pressions, conscientes ou inconscientes, partisans ou personnelles. J'aime à penser que mon entraînement et mon expérience dans la police m'ont appris à suivre une voie objective et professionnelle, sans crainte ni favoritisme ; afin de

---

<sup>177</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, op. cit. p. 258.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 261.

faire ce que je pense être le plus approprié pour la communauté dans son ensemble, et non pas seulement certains de ses segments »<sup>180</sup>.

Il est cependant clair que sur ce plan les affrontements ont dans la plupart des cas fait place au débat. Et depuis, il semble que dans la plupart des circonscriptions, les autorités locales et les *Chief Constables* soient arrivés à un *modus vivendi*. Dans la mesure où les *Police Committees* reconnaissent la légitimité de l'autorité professionnelle du *Chief Constable*, un grand nombre d'entre eux sont satisfaits du dialogue ainsi instauré avec la communauté locale ainsi que du processus de consultation ; certains souhaiteraient même des commissions locales plus pugnaces et surtout plus demandeuses d'information<sup>181</sup>.

L'idée fondamentale d'une distinction entre la politique générale (gestion) et la politique opérationnelle - la politique opérationnelle étant déterminée par le chef de la police locale -, est toujours valable, comme nous l'avons vu plus haut, notamment dans notre analyse des autorités opérationnelles.

Il est cependant nécessaire de nuancer largement cette affirmation :

- **Le gouvernement**, d'une part, comme il l'a toujours fait, tente - et arrive - à influencer les décisions des *Chief Constables*, y compris dans le domaine opérationnel. C'est d'ailleurs clair pour les *Chief Constables*, qui non seulement reconnaissent l'existence et la croissance de cette influence, mais la considèrent dans l'ensemble comme justifiée. L'un d'entre eux explique ainsi que : « Depuis que je suis à l'ACPO, il y a eu - c'est évident - un changement énorme dans le niveau de l'influence du centre sur les forces de police. Principalement pour des raisons financières. Et depuis que je suis Chef, j'ai noté peu à peu l'influence croissante du gouvernement central »<sup>182</sup>. Certaines décisions de politique opérationnelle apparaissent d'ailleurs comme tellement graves qu'il semble qu'elles nécessiteraient même une prise de position parlementaire. On mesure ici, ainsi que les éléments développés plus haut à propos de l'action gouvernementale le montrent, la difficulté de trancher entre définition locale et définition nationale de l'ordre public ou de la réponse au désordre public. On peut

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, pp. 260-261.

<sup>181</sup> *Ibidem*, pp. 250-258.

<sup>182</sup> Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, p.270. Ce chef donne à cette tendance plusieurs explications : « Une bonne part du problème vient de ce que les *Chief Constables* d'aujourd'hui sont davantage prêts à accepter cette influence du centre que la vieille génération. Cela tient à ce que les *Chief Constables* d'aujourd'hui le deviennent plus tard, pour la plupart, parce qu'il y a seulement 43 postes de ce rang. Leur temps de commandement est beaucoup plus court, et ainsi le turnover est beaucoup plus élevé. Tandis que, si vous prenez la force que je commande, elle a eu seulement 7 *Chief Constables* depuis 1839, alors que mon prédécesseur n'a tenu le poste que 4 ans. Ces *Chief Constables* du temps passé étaient formés d'une telle manière qu'ils commandaient leur force, et ils n'auraient admis aucune pression du *Home Office* ou de qui que ce soit. Et ils transmettaient cette philosophie à leurs successeurs. Mais, peu à peu, puisque ce métier est devenu plus carriériste, et puisque le turnover a augmenté, on a accepté l'influence davantage qu'autrefois ».

Pour plus de détails, voir Reiner, *op. cit.*, pp. 268-275.

revenir pour en donner un exemple, au problème de l'adoption de stratégies « offensives » de préférence à des stratégies « défensives ». Un *Chief Constable* peut-il décider d'adopter une stratégie offensive en maintien de l'ordre, alors que ceci va à l'encontre du modèle dominant ? Nous sommes en plein dans la question de l'appréciation du « programme » de la politique publique, élément évoqué par Mény et Thoenig<sup>183</sup>. En l'occurrence, on peut considérer que les juges et l'opinion publique (exprimée par les médias et les représentants parlementaires), sont les arbitres en dernier ressort de ces décisions.

- Il faut noter cependant d'autre part un **encadrement législatif** de plus en plus important de cette liberté de définition<sup>184</sup>.
- Enfin, et c'est peut-être le point le plus essentiel, un phénomène de développement de critères généraux provenant d'institutions **centrales**<sup>185</sup>. Le domaine d'action et le pouvoir de décision du *Chief Constable* sont de plus en plus encadrés et déterminés par les deux organes majeurs de « coordination technique » de la politique policière, l'*Association of Chief Police Officers* et *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, dont le rôle et l'influence se sont considérablement accrus depuis le milieu des années 1980. Les *Chief Constables* reconnaissent eux-mêmes l'importance de ces influences : « L'Inspection des Services de Police a un appétit insatiable d'information. Si on examine la croissance de l'Inspection - et j'y ai travaillé il y a vingt ans - elle est extraordinaire. Même les états-majors ont des états-majors ! J'espère que je ne parais pas trop cynique, mais nous avons la visite d'un inspecteur des services de police en mars, et, pour préparer cette visite, j'ai dû utiliser l'équivalent de 27 semaines de travail d'un employé. Et cela représente une énorme somme de travail. La totalité de notre administration est civilianisée, et mon adjoint a dû passer 27 semaines à préparer des documents pour cette visite... Le but de cette visite, comme vous le savez, est de savoir si nous sommes suffisamment efficaces de telle sorte que nous puissions recevoir 51 % de notre budget »<sup>186</sup>.

Un autre chef explique que : « L'Inspection des services de police d'aujourd'hui m'inquiète. Leurs inspections sont très différentes du passé. Beaucoup plus formelles. Mais j'apprécie le fonctionnaire qui vient scruter

---

<sup>183</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, p. 131 ; voir aussi sur ce sujet dans ce chapitre notre section préliminaire.

<sup>184</sup> En dehors des lois, de nombreux « rapports » constituent aussi autant de documents quasi-normatifs, soient qu'ils constituent la base de lois, soit qu'ils soient « approuvés » par des associations de policiers ou par le *Home Office* et qu'ils deviennent par là-même quasi-obligatoires, selon le processus que nous avons déjà évoqué, c'est-à-dire de la mise en place pratique de cette « quasi-législation » à statut mal défini mais qui n'en a pas moins une force normative.

<sup>185</sup> Voir *supra* les développements sur le *Home Office* et *infra* les développements sur l'ACPO et HMI (*Her Majesty's Inspectorate*).

<sup>186</sup> Voir Reiner, *op. cit.*, pp. 277. Rappelons que les 49 % restants proviennent de l'Autorité de Police locale.

mon personnel. Je regarde par dessus son épaule et je vois mon organisation à travers ses yeux. C'est une excellente expérience pour moi. Ce sont des événements à marquer d'une pierre blanche, les visites annuelles de l'Inspection des services... Il y a une dérive vers la centralisation de l'activité de police, et ils jouent un rôle croissant dans cette dérive. Ils vont même jusqu'à définir le système de management... »<sup>187</sup>.

En ce qui concerne l'influence de l'ACPO, un autre des chefs interviewés par Reiner explique que : « Les choses ont bien changé au cours des dix dernières années. L'ACPO s'est affirmée en tant qu'organisation professionnelle. Les 43 *Chief Constables* tendent à suivre une ligne commune, dégagée par une concertation, qui, sur questions fondamentales, semble faire l'unanimité, mais qui d'autre part doit s'adapter aux circonstances et à la situation locales. Un exemple typique : le *cas extrême du matraquage*. Quelle que soit la position de l'ACPO, si un *Chief Constable* n'est pas persuadé d'avoir un jour à s'en servir, il ne stockera pas de matériel et n'y entraînera pas ses hommes »<sup>188</sup>.

Nous examinerons plus particulièrement ces organes dans la section suivante ; en effet, ils ne disposent pas, malgré leur influence évidente, du pouvoir de décision de l'« autorité légitimante ».

Les observateurs du fonctionnement du système de police britannique dénoncent aujourd'hui le caractère fictif de la structure tripartite. On peut citer à cet égard Claude Journès qui observe que « la structure tripartite semble n'être plus qu'une fiction. Alors qu'elles emploient la moitié des effectifs policiers, les zones métropolitaines voient se dessiner (...) l'évolution vers un système national. Les *Chief Constables* d'autant plus attentifs aux désirs du Ministre de l'Intérieur qu'ils lui doivent une partie de leur carrière tendent eux à constituer une élite politique nationale favorable à cette mutation.

De fait, le ministère de l'Intérieur court-circuite fréquemment l'autorité de police ; ainsi, pour s'en tenir à cet exemple relatif aux Midlands de l'Ouest, lorsqu'en 1988 il s'adresse directement au district de Wolverhampton dans le cadre d'une initiative sur la sécurité dans les villes.

Il en est de même lorsque sont formés au niveau des subdivisions policières, donc à un niveau territorial inférieur à la compétence des autorités de police, des comités consultatifs prévus par la loi de 1984 et destinés à recueillir l'avis de la population afin de permettre à la force de police de préciser ses objectifs ; présidés par un membre de l'autorité de police et dominés par la classe moyenne,

---

<sup>187</sup> Reiner, *ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 281.

ces comités se montrent peu critiques et ne permettent guère de régler les conflits entre la police et le public »<sup>189</sup>.

Au fil des années, s'est constituée, comme nous l'avons vu, une sorte de construction d'une doctrine à fondement légal-professionnel, confondant dans un même principe de répartition des compétences l'*operational policy-making* et l'*operational decision-making*, favorisant ainsi la construction pratique d'une sorte de champ global et à géométrie variable de la maîtrise des opérations. Cette distinction constitue en fait avant tout un enjeu de pouvoir et confirme de fortes pesanteurs historiques. La distinction est en effet surtout utilisée par les autorités professionnelles (essentiellement par les *Chief Constables*) pour délimiter leur territoire d'autonomie, également pour l'agrandir, et elle est donc devenue, en période conflictuelle, un point focal du rapport de force entre les autorités locales et les *Chief Constables*.

L'ambiguïté du tripartisme est liée à l'essence même du système britannique qui est un système de compromis, résultat de fortes tensions politiques anciennes et toujours présentes dans les différents niveaux de conception de l'ordre politique (public). La formulation de cette structure de répartition du pouvoir en 1962 constituait à la fois un compromis, une tentative d'apaisement de la tension centre-localités, et une affirmation pratique du poids historique du Centre. La restructuration du système d'autorités était ainsi grosse des conflits qui éclatèrent dès que le relatif consensus socio-politique qui avait caractérisé le pays à partir de la fin de la seconde guerre mondiale commença à se fissurer, « de façon croissante à partir de la fin des années 1960 »<sup>190</sup>.

La question de la répartition des compétences renvoie sur celle de la multiplicité des niveaux d'élaboration et de décision de la politique ; c'est pourquoi on parle de politiques. Le schéma tripartite met en fait en lumière les tensions aux niveaux fondamentaux du système politique.

Mais l'examen des politiques de maintien de l'ordre révèle l'existence d'autres responsables, des acteurs de natures variées, à différents niveaux. Il existe ainsi d'autres décideurs légitimants que ceux énumérés par le schéma tripartite. Nous allons maintenant examiner ces autres décideurs, dont on peut dire qu'ils sont eux-aussi des autorités responsables des politiques du maintien de l'ordre public.

---

<sup>189</sup> Claude Journès (et al.), *La Police*, op. cit., p. 228.

<sup>190</sup> Robert Reiner, *Chief Constables*, op. cit. p. 17. On peut voir aussi sur ce thème Sarah McCabe & Peter Wallington, op. cit., pp. 39-40.

## Sous-section II : Les autres décideurs légitimants.

A partir du moment où l'on admet que l'action du Ministre de l'Intérieur en tant que *policy-maker* dans le domaine du maintien de l'ordre public s'explique essentiellement par le fait qu'il appartient au Gouvernement, il découle que la politique du maintien de l'ordre public ne relève pas non plus exclusivement au niveau gouvernemental du Ministre de l'Intérieur, mais qu'elle est susceptible de se former par l'action d'autres organes gouvernementaux.

Quand à l'influence du Parlement et du Juge sur le maintien de l'ordre public, certains ont pu évoquer la question de l'existence d'une politique parlementaire tandis que d'autres se sont demandés s'il n'apparaîtrait pas, à travers l'action de la jurisprudence, une véritable « politique judiciaire ».

En bref, les trois pouvoirs participent à l'élaboration de la politique de maintien de l'ordre public.

### § 1 : Le Premier Ministre et le Cabinet.

S'il n'est pas question de revenir sur le rôle spécifique que joue le Ministère de l'Intérieur dans la politique de maintien de l'ordre public sur le fondement d'un certain nombre de responsabilités légales ou purement conventionnelles (résultant notamment de comportements traditionnels, c'est-à-dire de coutumes historiquement établies<sup>191</sup>), il faut reconnaître que ce domaine reste cependant ouvert aux interventions du Cabinet, et particulièrement à celles du Premier Ministre<sup>192</sup>. En ce sens, de la même façon que l'on peut voir brutalement intervenir le Président de la République en France à propos de problèmes aussi divers que celui de la politique des espaces verts, de la réforme de la Constitution, ou de la police des manifestations, on peut par exemple voir le Premier Ministre « se lancer dans une croisade pour assainir le comportement des supporters dans les stades lors des matchs de football »<sup>193</sup>.

Dans cette perspective, l'intervention gouvernementale, entre autres celle du Premier Ministre, dans le *policy-making*, peut être repérée notamment au travers de la création mais aussi de l'action des comités du Cabinet (*Cabinet committees*), qui sont en pratique les véritables centres de décision politique.

---

<sup>191</sup> On peut citer le recours aux commissions d'enquête et d'analyse ; ainsi en matière de structuration et de réforme de la Police (v. *supra* notre analyse historique).

<sup>192</sup> Et ceci de façon évidemment d'autant plus probable si le Premier Ministre possède un « style de leadership » autoritaire, comme l'a notamment manifesté Mme Margaret Thatcher.

<sup>193</sup> Patrick Dunleavy et al., *Developments in British Politics*, Basingstoke and London, Macmillan, 1990, p. 3.

Ainsi que Dennis Kavanagh le fait remarquer, « une fois qu'une politique a été approuvée par le comité, elle peut alors se mettre en marche dans la machine gouvernementale, de telle manière qu'il peut être difficile de revenir dessus, même pour le Cabinet dans son entier »<sup>194</sup>.

Il existe deux grands types de comités de Cabinet : les *standing committees* ou comités permanents, qui ont, comme leur nom l'indique, une existence quasi-permanente, et les *ad hoc committees* ou comités *ad hoc*.

- **Les *Standing Committees*** sont en général présidés par le Premier Ministre et par les membres les plus importants du Cabinet (ministres). Ils traitent respectivement des grands domaines de la politique publique du Gouvernement, mais ne correspondent pas forcément à des ministères. Leur composition et leurs attributions sont du ressort du Premier Ministre et sont toujours susceptibles d'être modifiées par lui. En ce qui concerne le maintien de l'ordre public, on trouve ainsi toujours parmi ces comités permanents un comité plus ou moins chargé des « affaires intérieures », mais d'une part il n'est pas forcément présidé par le Ministre de l'Intérieur<sup>195</sup>, et d'autre part les affaires intérieures peuvent également relever d'autres comités<sup>196</sup>.

Il faut aussi distinguer dans cette catégorie des comités permanents les ***Official Committees***, composés de membres du *Cabinet Office*, c'est-à-dire des hauts fonctionnaires de l'administration gouvernementale, sous la direction du Directeur du Cabinet (*Cabinet Secretary*). Ces comités traitent également séparément de questions relevant aussi des comités ministériels, en général pour en préparer l'agenda ; ce sont plutôt des organes typiques des phases de « l'analyse » et de la « sélection » évoquées dans le schéma de Jones<sup>197</sup>. On peut ainsi évoquer parmi les *Official Committees* de 1984, dans le domaine qui nous intéresse, en premier lieu le *Cabinet Office Civil Contingencies Unit*, présidé par Lord Whitelaw, dont

---

<sup>194</sup> Dennis Kavanagh, *British Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1990, p. 192.

<sup>195</sup> En 1984, par exemple, le comité chargé des *Home Affairs and Social Policies* (qui incluait aussi l'Éducation) était présidé par Lord Whitelaw, alors Lord President et *Deputy Leader* du Party Conservateur (Voir Bill Coxall & Lyndon Robins, *op. cit.*, p. 125), et non pas par le Ministre de l'Intérieur, ni même celui des Affaires sociales.

<sup>196</sup> Il existait par exemple en 1984 un comité sur la « Politique étrangère, la Défense et l'Irlande du Nord », présidé par le Premier Ministre ; et un « comité sur le renseignement » (supervisant le MI5, le MI6 et le GCHQ) présidé également par le Premier Ministre.

<sup>197</sup> Mény et Thoenig, *op. cit.*, pp. 200-202. Ils posent notamment les définitions suivantes : « L'**analyse** définit un travail d'investigation du problème, des options et des alternatives sont recherchées. Les conséquences, avantages et inconvénients, effets induits et effets recherchés, sont anticipés et explicités. La question se pose même de savoir s'il faudrait agir ou non, et ce qui résulterait du fait de ne rien faire » (p. 200). « La **sélection** représente le processus de réduction des options à un seul choix. Elle s'accompagne de tensions qui recouvrent des divergences normatives et utilitaristes. Elle peut être le moment au cours duquel des conflits sont exprimés et traités, les faits ou l'analyse n'étant pas neutres aux yeux des divers acteurs en présence, en tous cas guère plus neutres que les buts. Compromis, marchandages, coalitions, sous-entendus, clair-obscur, constituent autant d'activités générées au cours de ce processus » (p. 201). Dans ce sens, on peut citer la remarque de Coxall et Robins qui estiment que la fonction des *official committees* est la suivante : « clear away inter-departmental disputes before the ministerial committees meet » (*op. cit.*, p. 127).

les attributions étaient « la planification des modalités de fonctionnement et de l'approvisionnement des services publics essentiels lors des conflits industriels »<sup>198</sup>. Le gouvernement conservateur a hérité de ce comité considéré comme « l'un des recoins les plus secrets de la machine du *Cabinet Office* à Whitehall<sup>199</sup>. D'après Peter Hennessy, qui est un spécialiste de la question<sup>200</sup>, « le rôle du comité est d'informer le Premier Ministre et le Cabinet en avance sur les meilleures méthodes de maintien en fonctionnement des services publics essentiels et des sources d'approvisionnement, si ces services devaient être touchés par des conflits industriels. Une fois qu'une grève est commencée, le comité se réunit régulièrement, parfois plusieurs fois par jour, afin de planifier la réaction gouvernementale à ces développements »<sup>201</sup> : on peut dire qu'il entre alors dans une phase de quasi-direction opérationnelle. Les liens de ce comité avec les différents services de renseignement, et notamment le MI5, ainsi que son rôle de coordinateur de l'information en provenance des différents départements ministériels concernés<sup>202</sup>, font de ce comité un organe vital de formulation de la politique de maintien de l'ordre dans le domaine des conflits industriels. On retrouve d'ailleurs comme en écho le même genre d'organismes à différents niveaux du système de maintien de l'ordre public.

Il existe ainsi une *Contingency Planning Unit* (unité de prévision) au sein du Quartier Général de la *Metropolitan Police* (dépendant de l'un des *Deputy Assistant Commissioners* chargé des *Territorial Operations*<sup>203</sup>); cette unité, que nous avons visitée en octobre 1992, élabore les plans de réaction en cas d'*emergencies*, ce qui signifie l'élaboration des différents scénarios sur l'échelle de gravité, notamment ceux de coopération avec les autres organisations potentiellement mobilisables en cas de catastrophes ou désordres publics (on pense notamment aux forces armées, mais aussi à tous les services d'urgence). On trouve également un organisme de ce style au ministère de la Défense (chargé notamment de la prévision de l'organisation militaro-policière en cas de désastre, conflits industriels très graves, ou insurrections). Nous avons rendu visite à une personne responsable de cet organisme en 1988, dont la tâche nous avait été décrite comme celle de la prévision de la coordination entre police et forces

---

<sup>198</sup> Voir Coxall & Robins, *op. cit.*, p. 126.

<sup>199</sup> Peter Hennessy, « Keeping important services going despite strikes », *The Times*, 13 novembre 1979.

<sup>200</sup> Voir notamment Peter Hennessy & Keith Jeffery, *States of Emergency, op. cit.*

<sup>201</sup> Peter Hennessy, « Keeping important services going despite strikes », *op. cit.*

<sup>202</sup> Voir pour une excellente description l'article précité de Peter Hennessy, et le texte d'une conférence du même auteur donnée à l'Université de Liverpool, le 29 janvier 1981 sur le thème du *Military Involvement in civilian affairs within the United Kingdom*, non publiée.

<sup>203</sup> Voir notre annexe sur l'organisation du commandement dans la *Metropolitan Police*.

armées en cas d'urgence. La méfiance des services du ministère de la Défense nous a cependant empêchée d'obtenir des informations très précises en la matière.

On peut aussi citer le *comité des directeurs de cabinet sur la sécurité intérieure*<sup>204</sup>, comité de hauts fonctionnaires qui aborde les différents domaines de la sécurité intérieure (haut niveau de gravité), et joue le même rôle que le précédent vis-à-vis des différents comités de ministres du Cabinet concernés.

- **Le second type de comités** est celui des *ad hoc committees* (aussi désignés par le code MISC (*miscellaneous*, c'est-à-dire divers). Comme leur nom l'indique, ils sont créés sur un problème qui apparaît comme particulièrement important au Premier Ministre. À l'évidence, ces comités illustrent particulièrement bien l'*input* du Premier Ministre dans la politique publique, notamment si celui-ci choisit de présider le comité en question. On peut en donner un exemple particulièrement intéressant en matière de maintien de l'ordre. En 1984, en réponse à une campagne de presse particulièrement virulente faisant suite à une augmentation de la violence dans les stades anglais, le problème de l'aménagement des stades, « un domaine qui relevait auparavant de la compétence d'un obscur sous-secrétaire du Ministère de l'Environnement, se retrouva promu au niveau d'un comité de cabinet présidé par le Premier Ministre. Cette intervention lourde poussa notamment à l'adoption d'une politique d'érection de barrières dans les stades. En 1989, après que 95 personnes furent mortes écrasées dans un stade encagé (*sic*) à Hillsborough, cette politique fut soudainement renversée, la sécurité des foules prenant le pas sur le contrôle des foules »<sup>205</sup>.

## § 2 : Le Parlement.

### I. Le problème d'une politique parlementaire de maintien de l'ordre.

On peut se poser la question de l'existence d'une politique parlementaire du maintien de l'ordre public, à travers laquelle se manifesterait en particulier l'influence des positions des partis politiques.

---

<sup>204</sup> Coxall & Robins, *op. cit.*, p. 126.

<sup>205</sup> Patrick Dunleavy *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

Dans son remarquable ouvrage de politique comparée<sup>206</sup>, le Professeur Samuel Finer décrit le Parlement britannique comme une « extension de l'Exécutif ». L'expression est très forte, mais elle rend compte d'une réalité qui n'est d'ailleurs pas seulement celle du Parlement britannique, mais de nombre de « régimes parlementaires » occidentaux, à savoir la sujétion du Législatif à l'Exécutif par le biais du fait majoritaire. Le Parlement constitue largement en effet, sauf exception, le lieu de l'enregistrement des projets de lois qui sont autant de décisions du Cabinet reflétant elles-mêmes le programme politique de la Majorité au pouvoir.

En ce qui concerne la fonction législative, le domaine de maintien de l'ordre ne nous paraît pas différer de la situation générale que décrit Jacques Leruez dans son ouvrage *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*. D'après lui, « il est clair que le vote de la législation à la Chambre des communes (mais cette remarque vaut pour les Lords aussi bien) n'est qu'une étape d'un processus bureaucratique qui commence au sein de l'administration d'un ministère, soit à la demande du Ministre lui-même, ou de ses adjoints (surtout quand la mesure figure en bonne place dans le manifeste du parti majoritaire), soit (le plus souvent pour les mesures techniques) à l'initiative d'un fonctionnaire ; ce processus peut amener (si le projet est suffisamment important) la publication d'un "livre blanc" qui constitue déjà un brouillon de législation précédé d'un attendu des motifs, livre blanc qui fait souvent l'objet d'un débat parlementaire, et permet au gouvernement de mieux mesurer le degré de résistance qu'il est susceptible de rencontrer. Mais, s'il y a quelquefois un décalage important entre livre blanc et projet de loi définitif, c'est le plus souvent moins pour tenir compte des avis parlementaires que des demandes des intérêts particuliers concernés. Et plus le document sera l'aboutissement d'un compromis délicat avec les groupes d'intérêt, moins le ministre sera prêt à accepter des amendements parlementaires. La loi une fois votée, le processus bureaucratique reprend et aboutit à des mesures d'application dont les députés contrôlent fort mal l'adéquation au texte qui leur permet juridiquement d'exister »<sup>207</sup>.

Le processus d'élaboration ainsi décrit nous paraît parfaitement recouvrir le processus de production de la réforme en cours sur la Police britannique. Et nous nous rallions entièrement à la formule de Jacques Leruez : « La Chambre élue fait œuvre légitimatrice plutôt que véritablement législative »<sup>208</sup>.

En ce qui concerne l'Irlande du Nord, la situation a bien sûr totalement changé depuis 1973. La suppression du Parlement de Stormont a entraîné le transfert de la discussion et des décisions du domaine de la loi vers le Parlement de Westminster. Les problèmes de maintien de l'ordre public et de sécurité

---

<sup>206</sup> Samuel Finer, *Comparative Government*, op. cit.

<sup>207</sup> Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, op. cit.

<sup>208</sup> *Ibidem*. On peut aussi se reporter sur ce sujet aux ouvrages de John Griffiths, *Parliamentary scrutiny of government Bills*, Allen and Unwin, 1974, et *Judicial Politics*, op. cit., pp. 168-175.

intérieure sont donc susceptibles d'être évoqués devant le Parlement britannique, comme le sont les autres « affaires nord-irlandaises ».

Les affaires du domaine correspondant à celui du *Home Office* en Irlande du Nord sont examinées par le *Home Affairs Committee* (voir *infra* nos développements sur cette commission).

Comme le fait remarquer Paul Brennan, « la plus grande partie des actions nécessitant une forme législative sont traitées par voie d'ordonnances<sup>209</sup>. Les ordonnances doivent être approuvées par la Chambre des Communes et la Chambre des Lords avant de recevoir l'approbation royale. Le désavantage majeur de cette procédure est que le débat est réduit à rien ou presque. Le gouvernement a tenté en différentes occasions, de remédier à la situation en procurant des copies des ordonnances aux partis politiques en leur demandant leurs commentaires avant l'introduction de celles-là devant la Chambre, et aussi en créant le *Northern Ireland Standing Committee* en 1975 »<sup>210</sup>.

Il fut une période où la célèbre expression - *the strings of the purse* - témoignait de la puissance parlementaire. Depuis longtemps, elle n'a plus grande signification, comme le montre encore Jacques Leruez à l'aide de quelques citations bien choisies : « Les attributions que le Parlement a conquises de haute lutte sur la Couronne... n'empêchent pas que les finances soient restées affaires gouvernementales... », « la situation actuelle (...) fait que d'énormes sommes sont accordées au gouvernement, virtuellement sans aucun débat »<sup>211</sup>, ce qui rejoint l'analyse de Mény et Thoenig, lorsqu'ils expliquent ainsi que « le vote du budget national d'un État est le type même d'une décision de routine. En effet, 95 à 97 % en moyenne du contenu est reporté d'une année sur l'autre »<sup>212</sup>.

Dans ce domaine comme ailleurs, la fonction principale reste celle de contrôle et d'information, comme nous allons le voir à travers l'étude de la Commission aux Affaires Intérieures de la Chambre des Communes (*Home Affairs Select Committee*).

## II. La Commission aux Affaires Intérieures de la Chambre des Communes.

Cette commission, qui est une commission permanente de la Chambre des Communes, est l'une des commissions spécialisées connues sous le nom de *Select Committees*, dont certains ont été réintroduits lors du retour au pouvoir du Parti

---

<sup>209</sup> *Orders in Council*.

<sup>210</sup> Paul Brennan *The conflict in Northern Ireland*, *op. cit.*, p. 77.

<sup>211</sup> André Mathiot, *Le régime politique britannique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1955, p. 229, et Joel Barnettt, *Memorandum to the Select Committee on Procedure (supply)*, Session 1980-1981, HMSO, 1981, cités par Jacques Leruez, *op. cit.* pp 71-72.

<sup>212</sup> Mény et Thoenig, *Politiques publiques*, *op. cit.*, p. 153. Voir aussi A. Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Little Brown Boston, 1964.

Conservateur en 1979<sup>213</sup>. En effet, la Chambre des Communes introduisit en 1979 14 nouveaux *Select Committees* dans les domaines suivants : Agriculture, Défense, Éducation, Emploi, Énergie, Environnement, Affaires Étrangères, Affaires Intérieures, Échanges commerciaux et Industrie, Services Sociaux, Transport, Trésor Public et Fonction Publique, Affaires Galloises et Affaires Écossaises. Ces commissions spécialisées jouent deux rôles essentiels : d'une part celui de contrôle de l'activité gouvernementale ; d'autre part celui de proposition. Elles conduisent et publient des rapports très informés, dans lesquelles elles font nombre de suggestions qui sont acceptées ou non par le Gouvernement et proposées au Parlement, soit aux commissions non spécialisées dites « permanentes » (*Standing Committees*) mais qui sont en fait *ad hoc*, soit à la « commission de la chambre entière » (*Committee of the Whole House*). On peut dire en vérité que ce sont de véritables commissions d'enquêtes. La composition de ces « commissions spécialisées » reflète bien entendu la traduction sur le plan parlementaire de l'équilibre du pouvoir politique.

La fonction générale de la commission sur les Affaires Intérieures est officiellement la même que celle des autres *Select Committees* : examiner les dépenses du gouvernement dans le domaine qui est de son ressort, en l'occurrence les affaires intérieures, et en demander compte aux ministres. Les « affaires intérieures » examinées par le *Home Affairs Committee* sont celles du Royaume-Uni, c'est-à-dire qu'elles incluent les affaires intérieures gérées par le Ministre de l'Irlande du Nord, ainsi que le précise le règlement de la Commission<sup>214</sup>.

Les pouvoirs de la Commission aux affaires intérieures sont, conformément aux statuts des commissions spécialisées, ceux d'une véritable commission d'enquête, ainsi que le mentionne encore le règlement de la Commission<sup>215</sup>. Ses méthodes de travail sont les suivantes : « sélectionner publiquement un domaine d'enquête, inviter les représentants de celui-ci à apporter des informations, rédiger un rapport à partir des informations rassemblées, et faire des recommandations appropriées »<sup>216</sup>.

<sup>213</sup> Pour une analyse détaillée de ce système de commissions parlementaires, voir Coxall & Robins, *op. cit.*, pp. 203-219 ; Kavanagh, *op. cit.*, 219-222 ; Philip Norton, *The British Polity*, Longman, New York & London, 1984, pp. 272-276 ; voir aussi Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 30-46.

<sup>214</sup> « The Home Affairs Committee is appointed under SO No. 86A to examine the expenditure, administration and policy of the Home Office and associated public bodies, and similar matters within the responsibility of the Secretary of State for Northern Ireland » (HC, *Fifth report from the Home Affairs Committee, Session 1979, The Law relating to public order*, Volume I, Report with minutes of proceedings, HMSO, London, 1980, p. ii.

<sup>215</sup> « The Committee has power :

(a) to send for persons papers, and records, to sit notwithstanding any adjournment of the House, to adjourn from place to place, and to report from time to time ;

(b) to appoint persons with technical knowledge either to supply information which is not readily available or to elucidate matters of complexity within the committee's order or reference » (HC, *Fifth report from the Home Affairs Committee, Session 1979, The Law relating to public order*, Volume I, Report with minutes of proceedings, HMSO, London, 1980, *op. cit.*, p. ii.

<sup>216</sup> Sir John Wheeler (président du *House of Commons Home Affairs Committee*), interviewé par Brian Hilliard, in « An eye on the future », *Police Review*, 26 janvier 1990, p. 174.

Trois exemples montrent que la commission des Affaires Intérieures se trouve au premier plan de la formulation de politique publique de maintien de l'ordre, et notamment dans la dimension qui nous intéresse surtout, à savoir la gestion du système de maintien de l'ordre public :

- **le premier exemple est celui des problèmes raciaux** : dès novembre 1981 en effet, la Commission publiait un rapport sur les relations interraciales<sup>217</sup>, dans lequel elle faisait un certain nombre de recommandations, dont certaines très concrètes, qui ont depuis été adoptées comme politiques par le Ministère de l'Intérieur d'une part, dans le cadre de son pouvoir normatif vis-à-vis du service de police en général, et par les forces de police d'autre part. La commission recommandait que « les forces de police devraient engager des efforts vigoureux pour le recrutement dans les minorités ethniques »<sup>218</sup>, vision qui trouva un écho important dans le rapport Scarman dans lequel l'Honorable Juge affirmait que « le Ministère de l'Intérieur devrait, en accord avec les *Chief Constables* et les communautés ethniques, engager une importante étude des moyens d'améliorer le recrutement des minorités ethniques dans la police professionnelle et de les impliquer davantage dans les activités parapolicieres, comme par exemple à prendre part au travail de la *Special Constabulary* (...). L'objectif de cette politique doit être d'arriver à ce que la composition de la police reflète parfaitement celle de la société qu'elle police. Rien d'autre ne pourra constituer un résultat satisfaisant »<sup>219</sup>. Lord Scarman expliquait en effet qu'« il est aujourd'hui largement accepté que la composition des services de police doit refléter celle de la société au service de laquelle ils sont attachés. Ce n'est pas le cas pour l'une des dimensions importantes de notre société, la dimension ethnique : en effet, dans la police, comme d'ailleurs dans d'autres secteurs importants de l'organisation sociale, les minorités ethniques sont très fortement sous-représentées »<sup>220</sup>.

En 1986, le *Home Affairs Committee* publiait un autre rapport sur le problème des agressions et des incidents à caractère racial<sup>221</sup>. On pouvait y lire que « chaque force de police opérant dans des régions où existe une forte proportion de minorités ethniques devrait plus clairement faire de la lutte contre les incidents racistes une de ses priorités ». Le rapport

---

<sup>217</sup> House of Commons - Home Affairs Committee, *Racial disadvantage*, HMSO, HC 424-1, London, 1981.

<sup>218</sup> *Ibidem*. Pour une discussion de ces problèmes de représentativité, voir la brillante analyse de Cynthia Enloe, in *Ethnic Soldiers*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980, pp. 224 à 230 en particulier, et Kenneth Meier, « Representative bureaucracy : an empirical analysis », in *American Political Science Review*, vol. 69, n° 2, juin 1975, pp. 526-542.

<sup>219</sup> Lord Scarman, *The Brixton disorders, op. cit.*, article 5.13, p. 78 ; voir aussi sur ce problème du recrutement des minorités ethniques les articles 5-6 à 5-17, pp. 76-79.

<sup>220</sup> *Ibidem*, article 5-6, p. 76.

<sup>221</sup> House of Commons -Home Affairs Committee, *Racial Attacks and Harassment*, HMSO, London, 1986.

affirmait d'autre part que la formation des policiers devrait inclure une instruction spéciale en ce qui concerne les problèmes raciaux. Depuis les recommandations des divers rapports de la commission et du rapport Scarman, on a remarqué dans la plupart des forces de police une volonté affirmée de mener une politique de recrutement ethnique. Certains ont même été jusqu'à parler de *positive discrimination*<sup>222</sup>.

Dans le même ordre d'idées, mais sur un plan encore plus « technique », on peut citer une autre recommandation, plus récente<sup>223</sup>, de la commission parlementaire selon laquelle la taille minimum, traditionnellement fixée par les différentes forces de police pour le recrutement des policiers, était en moyenne trop élevée dans une société devenue multi-raciale. Cette constatation s'insère bien sûr à l'intérieur de la formulation concrète de politique globale et continue d'encouragement à l'intégration des minorités ethniques dans la police, dans laquelle on peut très clairement reconnaître une certaine politique de maintien de l'ordre public. Sir John Wheeler, le président de la Commission, expliquait ainsi : « nous avons recommandé au Ministère de l'Intérieur d'imposer un minimum requis adapté à une société multiraciale. Une telle recommandation ne pose aujourd'hui aucun problème. Il y a dix ans, elle aurait été impensable. Mais, après tout, nous recherchons des policiers intelligents et intuitifs. Nous n'avons plus besoin des hommes grands et forts comme les bobbies traditionnels d'avant-guerre »<sup>224</sup>. Ce type d'analyse permet de comprendre que les réflexions et propositions de la commission ne soient pas toujours en phase avec celles des policiers, et notamment l'ACPO. La commission exerce cependant sans conteste une influence importante sur le Ministère de l'Intérieur.

- **le second exemple est celui de la réflexion sur les structures policières et le fonctionnement du système de police en général.** Un autre rapport de la commission, sur le problème de l'entraînement spécialisé dans la police<sup>225</sup>, publié en 1989, est significatif de l'influence de la commission sur le *policy-making*, puisque 23 de ses 26 recommandations ont été acceptées par le Ministre de l'Intérieur, puis adoptées progressivement par un certain nombre de forces<sup>226</sup>. Les recommandations du rapport non retenues par le Ministre de l'Intérieur comprenaient la restructuration de la

---

<sup>222</sup> En référence à la politique d'*affirmative action* largement déployée aux États-Unis, notamment dans les forces armées.

<sup>223</sup> Dans un rapport plus récent : House of Commons -Home Affairs Committee, *Higher Police Training*, HMSO, London, 1989.

<sup>224</sup> Cité par Brian Hilliard, dans son article « An eye to the future », *Police Review*, 26 janvier 1990, p.175.

<sup>225</sup> House of Commons - Home Affairs Committee, *Higher Police Training*, *op. cit.*

<sup>226</sup> La *Metropolitan Police* prit en janvier 1990 la décision de supprimer les critères de taille en matière de recrutement. Elle était la première à prendre une telle décision. Voir sur ce plan Brian Hilliard, « An eye on the future », *Police Review*, 26 janvier 1990, *op. cit.* Voir aussi « Met abolishes height standards in bid to attract ethnic recruits », *Police Review*, pp. 160-161.

structure de l'entraînement des officiers supérieurs de police, et notamment sa forte centralisation, une « régionalisation » de la police britannique obtenue par une fusion des 43 forces locales en 6 forces régionales, ainsi que l'introduction d'une procédure de sélection centralisée maîtrisée par le Ministre de l'Intérieur pour la nomination aux « grades ACPO ». Lors de la conférence annuelle de l'ACPO en octobre 1989, le Ministre de l'Intérieur, alors M. Douglas Hurd, rejeta publiquement ces propositions, tout en soulignant leur rôle de système d'alarme : d'après M. Hurd, les membres de l'Association devaient « trouver un système conduisant à l'élaboration de politiques communes »<sup>227</sup>, sous peine de se retrouver écartés du processus de prise de décision en la matière. D'après lui, le problème britannique majeur à une époque de tension internationale renouvelée s'analysait dans l'« apparente incapacité d'un quelconque organisme à représenter avec une autorité totale la politique opérationnelle de la Police »<sup>228</sup>.

- **le troisième exemple est celui de la législation en matière de maintien de l'ordre public.** Dans son rapport sur « le Droit du maintien de l'ordre public » en 1980, la Commission, après avoir procédé à une récapitulation et une analyse de la législation alors en vigueur, ainsi qu'à une récapitulation et une analyse des désordres publics dans la période contemporaine, procéda à un certain nombre de recommandations sur le contenu et la forme d'une réforme envisagée de la Loi sur le Maintien de l'Ordre Public de 1936 (modifiée) (*Public Order Act*). Une grande partie de ces recommandations (dont certaines furent d'ailleurs faites par d'autres organes que la Commission<sup>229</sup>), furent adoptées.

On peut en citer une qui a fait couler beaucoup d'encre parmi les juristes. Il s'agissait du pouvoir de re-diriger une marche ou une manifestation en cours dans une direction différente ou par une route différente de celle précédemment décidée. D'après l'article 3 (1) du *Public Order Act* de 1936, le seul titulaire d'un tel pouvoir était le Chef de la Police. La recommandation visait à modifier la législation afin de donner de façon précise et légale<sup>230</sup> un tel pouvoir à l'officier de police supérieur présent sur le terrain, quel que soit son grade. Les membres de la Commission recommandaient ainsi que « l'article 3 (1) de la Loi sur le Maintien de l'Ordre devrait être modifiée pour permettre à l'officier supérieur

---

<sup>227</sup> « Hurd tells ACPO to find a system for agreeing common policies », in *Police Review*, 13 octobre 1989, pp. 2056-2057.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> Notamment Lord Scarman dans son rapport sur les désordres de la place du Lion Rouge (*op. cit.*, article 131), mais aussi des associations de collectivités locales élues, telles que l'Association des Conseils de Districts (*Association of District Councils*) et l'Association des Autorités Urbaines (*Association of Metropolitan Authorities*), interrogées par la Commission.

<sup>230</sup> Les policiers possédaient déjà de tels pouvoirs, mais sur le fondement de la *Common Law*.

présent sur les lieux d'une manifestation de donner les directions qui lui semblent nécessaires pour assurer la préservation de l'ordre public ou empêcher la perturbation de la vie de la communauté »<sup>231</sup>. Ces éléments ont été intégrés dans le texte du *Public Order Act* de 1986<sup>232</sup>.

### § 3 : Le cas du Juge.

On peut, nous semble-t-il, distinguer deux questions :

- En premier lieu, le juge, censé exercer un contrôle, participe-t-il par là-même en réalité à l'élaboration de la politique de maintien de l'ordre ?
- En second lieu, met-il en œuvre une véritable politique judiciaire de maintien de l'ordre public ?

## I. L'influence et la participation du Juge à la politique du maintien de l'ordre public.

On peut distinguer trois niveaux essentiels d'intervention :

### A) Les magistrats jugent des atteintes à l'ordre public.

L'intervention du juge se manifeste ici à propos des procès. Le rôle du juge est considéré comme d'autant plus important en la matière que la définition des « infractions à l'ordre public » est très vague<sup>233</sup>. La participation du Juge à la politique de maintien de l'ordre public se manifeste alors dans la qualification des atteintes à l'ordre public, leur interprétation, l'étendue des droits, l'utilisation de telle ou telle législation ou « précédent » judiciaire, etc.

---

<sup>231</sup> HC, *Fifth report from the Home Affairs Committee, Session 1979, The Law relating to Public Order*, Volume I, Report with minutes of proceedings, HMSO, London, 1980, p. xi.

<sup>232</sup> On peut lire dans le *Public Order Act*, 1986 :

**article 12 (1)** : « If the senior police officer, having regard to the time or place at which and the circumstances in which any public procession is being held or is intended to be held and to its route or proposed route, reasonably believes that (a) it may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community, or (b) the purpose of the persons organizing it is the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do, he may give directions imposing on the persons organizing or taking part in the procession such conditions as appear to him necessary to prevent such disorder, damage, disruption or intimidation, including conditions as to the route of the procession or prohibiting it from entering any public place specified in the directions ».

L'**article 12 (2)** précise : « In subsection (1) « the senior police officer » means : (a) in relation to a procession being held, or to a procession intended to be held in a case where persons are assembling with a view to taking part in it, the most senior in rank of the police officers present at the scene, and (b) in relation to a procession intended to be held in a case where paragraph (a) does not apply, the Chief officer of police ».

<sup>233</sup> Voir à ce sujet notre description de l'infraction de *breach of the peace*, in *supra* chapitre premier.

L'interprétation retenue par le juge est donc déterminante. Une grande partie des juristes britanniques considèrent que l'ambiguïté du droit peut amener à la formation d'une véritable politique judiciaire. Un cas moderne parmi les plus importants et les plus commentés est celui de la grève des mineurs, notamment à propos du *picketing*, de l'étendue et des modalités du droit de grève et de la liberté du travail<sup>234</sup>, ainsi que de la protection de ces droits par les policiers.

Autre manifestation « indirecte » de l'influence déterminante du Juge sur la politique, cette fois opérationnelle : les policiers anticipent dans leur comportements et leurs stratégies, l'attitude potentielle du juge, comme nous l'avons déjà fait remarquer en matière opérationnelle<sup>235</sup>. Ne pourrait-on considérer qu'il s'agit d'une sorte de participation indirecte du juge à la définition des politiques de maintien de l'ordre ? Il s'agit d'une influence *a priori*.

## **B) Les magistrats tranchent les problèmes de répartition des compétences.**

L'intervention du Juge peut aussi se faire à l'occasion d'une requête directe pour trancher d'un problème de compétence dans un conflit en cours.

On a vu intervenir le Juge dans des domaines tels que l'identification des autorités du maintien de l'ordre public et la définition de leurs pouvoirs et de leurs domaines de compétence (notamment la distinction entre les opérations et la politique générale, etc.).

Ils ont ainsi été amenés à trancher des conflits de répartition des pouvoirs entre les *Chief Constables* et les Autorités de Police locales<sup>236</sup>, mais aussi des conflits entre les Autorités de Police locales et le Ministère de l'Intérieur<sup>237</sup>. Rappelons également le rôle historique très important de la jurisprudence dans la fixation des pouvoirs des militaires en matière de maintien de l'ordre public<sup>238</sup>.

Il est important de noter toutefois la particularité de l'autorité du Juge en tant que décideur : il ne se prononce que quand il est saisi.

---

<sup>234</sup> Voir sur ce sujet Sarah McCabe et Peter Wallington, *The Police, Public Order and Civil Liberties*, *op.cit.*; John Griffiths, *The Politics of the Judiciary*, *op. cit.* pp. 82-85. Jacques Leruez aborde aussi cette question dans *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.* p. 377. On peut aussi consulter l'article critique de Louise Christian, « Restriction without Conviction. The Role of the Courts in legitimizing Police control in Nottinghamshire », in B. Fine & R. Millar, *op. cit.* pp 120-136.

<sup>235</sup> Voir *supra* Chapitre premier, section III.

<sup>236</sup> Voir *supra* notre analyse de la jurisprudence sur l'indépendance opérationnelle du *Chief Constable* (Chapitre premier, section I).

<sup>237</sup> Voir notre analyse de l'affaire *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex p. Northumbria Police Authority*, *supra* sous-section I, §1.

<sup>238</sup> Voir *supra* Première partie, notamment Titre second, Chapitre troisième.

### C) Les magistrats et l'élaboration des politiques publiques.

Les juges participent à la politique du maintien de l'ordre public comme ils sont susceptibles de participer à l'élaboration des politiques publiques en général. Ils sont notamment très souvent consultés par le *Home Office*<sup>239</sup>, et ont un certain nombre d'activités dites « extra-juridictionnelles »<sup>240</sup>, telles que la participation au débat public, encore que ce domaine soit controversé, la rédaction de rapports, la direction d'enquêtes publiques diverses, etc.<sup>241</sup>.

Certains juges arrivent à peser d'un poids extraordinairement important sur la formulation des politiques de maintien de l'ordre, spécialement à cause de leur statut (les Lord-Justices appartenant ou ayant appartenu à la Cour d'Appel Suprême de la Chambre des Lords) : « Les hauts juges figurent parmi ceux qu'on appelle *the great and the good*, personnalités que les gouvernements recrutent pour pourvoir aux présidences des comités et commissions d'enquête auxquels les premiers ministres ont volontiers recours » écrit Jacques Leruez, qui ajoute : « si ce système est apprécié par les hommes politiques car il donne les apparences d'une grande neutralité, le risque d'une confusion des pouvoirs politique et judiciaire n'est pourtant pas absent »<sup>242</sup>.

Comment ne pas évoquer ici Lord Justice Scarman, dont le rapport sur les désordres publics de Brixton en 1981 a été revêtu immédiatement d'une telle autorité que ses recommandations ou même simples positions ont constitué le fondement d'un grand nombre de décisions de politique émanant aussi bien du gouvernement que des polices elles-mêmes ; on peut dire également que l'autorité du Lord Scarman est allée beaucoup plus loin que l'inspiration de mesures précises à partir du rapport en question<sup>243</sup>. Robert Reiner, rappelons le, parle de l'existence d'une véritable philosophie en matière de maintien de l'ordre, le Scarmanisme, et le post-Scarmanisme<sup>244</sup>.

À cet égard, alors que Michaël Brogden stigmatisait au début des années 1980 une idéologie conservatrice distillée notamment par les institutions de formation, il est clair d'après les interviews de Reiner que la publication et la diffusion du rapport Scarman, ainsi que son adoption consensuelle par les grands partis politiques et la majorité de l'*attentive opinion*, a profondément influencé l'idéologie des *Chief Constables*.

---

<sup>239</sup> John Griffiths, *The Politics of the Judiciary*, *op. cit.* p. 61.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 42-73.

<sup>242</sup> Jacques Leruez, *op. cit.*, p.374.

<sup>243</sup> Lord Scarman est ainsi régulièrement consulté et s'exprime sur tous les sujets touchant au maintien de l'ordre public et à la police ; voir article sur les émeutes de 1991, et aussi *Police Review*, 1992, p. 2228 (sur la nouvelle réforme sur la police).

<sup>244</sup> R Reiner, *Chief Constables*, *op. cit.*

## II. L'idée d'une « politique judiciaire » du maintien de l'ordre public.

La question n'est plus en ce cas seulement de déterminer si le juge exerce une influence sur la ou les politique(s) de maintien de l'ordre public, mais aussi s'il existe une politique judiciaire en matière de maintien de l'ordre public, et si oui en quoi elle consiste.

Il s'agit évidemment d'un sujet extrêmement controversé (étant donné la doctrine traditionnelle de la séparation des pouvoirs et le principe de la neutralité politique de la magistrature) ; cependant, la conception de la magistrature comme un pouvoir politique possède certains fondements, comme nous l'avons déjà évoqué<sup>245</sup>.

De plus, les récents et répétés *miscarriages of justice* notamment dans les différentes affaires concernant divers groupes irlandais, peuvent constituer des arguments en faveur de la thèse d'une justice appuyant l'ordre établi<sup>246</sup> :

- en tant que véhiculant une conception autonome et spécifique de l'ordre politique contenant un certain nombre de préjugés (pro-police et anti-irlandais notamment)
- potentiellement sensible à la pression de la conjoncture politique et de l'opinion publique<sup>247</sup>.

Le Juge relaye d'autre part la politique législative, et ceci dans le sens de son inclination. Cette idée constitue l'une des composantes les plus controversées et les plus intéressantes de la thèse de John Griffiths sur la politique judiciaire. Celui-ci exprime par exemple, à propos des conflits industriels dans les années 1980, l'idée que « dans les années 1980, la Haute Magistrature fut amenée à interpréter cette législation (industrielle) qui, de manière générale, était en accord avec sa propre aversion clairement formulée vis-à-vis des pouvoirs des syndicats qui avaient été réaffirmés dans la législation travailliste des années 1970 »<sup>248</sup>.

---

<sup>245</sup> Voir notre introduction supra. Sur ce plan, l'analyse la plus remarquable et la plus fouillée est celle de John Griffiths, dans son ouvrage *The Politics and the Judiciary*, *op. cit.* Voir notamment pp. 30-38. Jacques Leruez aborde aussi cette question : voir « Les Juges et le Politique », in *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 372-378.

<sup>246</sup> Se reporter également à notre introduction.

<sup>247</sup> L'exemple le plus frappant est bien sûr celui de l'hystérie publique, dont nous avons déjà rendu compte, déclenchée en 1974 par les bombes de Birmingham, à la suite desquelles se produisit l'inculpation et la condamnation des *Guilford 4* et *Birmingham 6*, ainsi que le vote du *Prevention of Terrorism Act* de 1974.

<sup>248</sup> John Griffiths, *The Politics of the Judiciary*, *op. cit.* p. 170.



**Section II :**

**Le système d'acteurs.**

L'examen du système d'acteurs auquel nous allons procéder n'est pas un moyen d'éclairer la politique publique elle-même, mais ce que nous avons appelé les décideurs légitimants, et notamment leur rationalité : on ne peut vraiment comprendre en effet cette rationalité qu'à partir des influences qui s'exercent sur ces autorités de décision, en particulier celles en provenance du système d'acteurs.

Nous avons déjà pu remarquer que le schéma tripartite de la répartition du pouvoir de décision en matière de politique du maintien de l'ordre, qui commande une grande partie des analyses sur la prise de décision policière, est un bon exemple du caractère problématique de l'identification du « système d'acteurs » pour l'étude d'une politique publique donnée. On a ici en effet la démonstration de ce que Mény et Thoenig décrivent comme le caractère « élastique »<sup>249</sup> de ce système. Et ils expliquent en effet que les « variations de la composition (du système d'acteurs) peuvent dérouter un analyste qui se contenterait de regarder les événements à travers la loupe des institutions politiques formelles »<sup>250</sup>. En réalité, « l'action publique ne se limite pas aux acteurs dont elle est formellement la fonction : hommes politiques, fonctionnaires. Elle incorpore d'autres acteurs qui, en principe, n'ont rien à voir avec le "jeu politique", mais dont le comportement et la présence comptent dans la façon dont les réalisations publiques se transforment en impacts sociétaux »<sup>251</sup>.

Nous venons de mettre en lumière toute une série d'autorités, de « décideurs légitimants » qui constituent les acteurs centraux de la politique publique du maintien de l'ordre. Conformément aux apports de l'analyse des politiques publiques, nous allons voir maintenant qu'ils ne sont pas les seuls « joueurs actifs »<sup>252</sup>, mais qu'ils agissent en interdépendance avec d'autres acteurs. Mény et Thoenig<sup>253</sup> classent ceux-ci en trois catégories :

- des organismes chargés de mettre en œuvre les décisions prises par les autorités ;
- des ressortissants qui réagissent aux réalisations produites par celles-ci ;
- des groupes d'intérêt ou des institutions tierces qui exercent une influence sur l'action projetée ou en cours.

Notre étude sur les autorités se situe dans le cadre de la décision publique. Nous n'aborderons pas le problème de la mise en œuvre, bien qu'il soit à noter que, conformément au modèle de Jones, les différentes phases de la politique sont

---

<sup>249</sup> Mény et Thoenig, *Politiques publiques, op. cit.*, p. 151.

<sup>250</sup> *Ibidem.*

<sup>251</sup> *Ibidem.*

<sup>252</sup> Pour employer une expression de Mény et Thoenig, *op. cit.* p. 151.

<sup>253</sup> *Ibidem.*

profondément liées. On doit cependant procéder ici de façon schématique, pour mettre à jour et affiner l'étude des autorités publiques.

L'influence des acteurs que nous allons décrire s'exerce au niveau de la **formulation** des politiques<sup>254</sup> de maintien de l'ordre public. C'est pourquoi seule la troisième catégorie peut leur servir de cadre. Mais parmi les acteurs que nous avons identifiés au sein de ce système qui se constitue autour de la politique publique de maintien de l'ordre, tous ne se laissent pas aisément classer dans cette catégorie. Une rubrique supplémentaire nous semble devoir être créée, que nous appellerons par référence au troisième modèle de l'analyse organisationnelle<sup>255</sup>, les structures de la « politique bureaucratique », c'est à dire les organismes plus ou moins intégrés à un acteur donné qui constitue une structure d'aide à la décision : prenons comme exemple le *Policy Committee* de la *Metropolitan Police*, qui, composé du *Commissioner*, du *Commissioner* adjoint (*Deputy Commissioner*), des quatre sous-directeurs (*Assistant Commissioners*), du Receveur (*Receiver*), et du Directeur de l'Information, se réunit afin de discuter et formuler les politiques de la *Metropolitan Police*<sup>256</sup> ; ou encore celui de l'*Inforce Monitoring Group*, organe formé à l'intérieur de la force de police de Strathclyde, qui surveille tous les développements en matière de police du football et réfléchit en permanence à la question, afin de soumettre directement et régulièrement des recommandations au *Chief Constable*<sup>257</sup>.

Nous incluerons dans cette catégorie les commissions d'enquête mises sur pied par le *Home Secretary*, l'Inspection des Services de sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary - HMI*), et enfin l'Association des Chefs de la Police (*Association of Chief Police Officers - ACPO*).

S'agissant de l'ACPO, nous savons que notre classification peut faire problème. Certains la considèrent comme un organe de représentation, allant jusqu'à parler de « leaders syndicaux »<sup>258</sup>. Toutefois, nous partageons l'analyse de Robert Reiner<sup>259</sup> lorsqu'il écrit que « l'ACPO est aujourd'hui moins une association représentative qu'à l'origine, et bien plus un organisme professionnel et opérationnel. Bien que restant un organe non officiel, sans spécification statutaire ni légale de ses fonctions, elle est à l'évidence utilisée par le *Home Office* comme l'instrument de sa politique d'harmonisation de la fonction policière à l'échelle nationale, ce qui, dans une certaine mesure place cette association en

---

<sup>254</sup> Selon Mény et Thoenig, « la **formulation** désigne le travail grâce auquel un enjeu inscrit sur l'agenda gouvernemental, ou un problème, est transformé en alternatives pour l'action, en solutions » (*op. cit.* p. 200).

<sup>255</sup> Graham Allison, *The Essence of Decision*, LittleBrown, Boston, 1971.

<sup>256</sup> Voir McKenzie et Gallagher, *op. cit.*

<sup>257</sup> Voir Home Affairs Committee, *Policing football Hooliganism*, p. 61.

<sup>258</sup> Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p.361.

<sup>259</sup> Robert Reiner, *Chiefs Constables*, *op. cit.*, p. 279.

position de rivalité (non déclarée) avec la *Metropolitan Police*, qui jusque là avait le monopole de représenter la force de police nationale virtuelle »<sup>260</sup>.

On rattachera également à cette catégorie, faute de mieux, le rôle joué par un certain nombre d'acteurs militaires. Nous entendons par là :

- **Les officiers supérieurs chargés des opérations militaires de maintien de l'ordre public** d'une part et en ce sens chargés de la formulation de la **politique opérationnelle** du maintien de l'ordre public (actuellement seulement en Irlande du Nord auprès du Ministre de l'Irlande du Nord, et au Ministère de la Défense) ;
- **Les officiers supérieurs, auteurs de la doctrine.** Leur cadre d'intervention comprend en premier lieu la formation des officiers, (notamment au sein du *Staff College* de Camberley, pour la formation militaire supérieure, mais aussi de l'Académie Royale Militaire de Sandhurst, pour la formation initiale des officiers<sup>261</sup>), et en second lieu un certain nombre de cercles et d'organisations de réflexion, et notamment le *Royal United Services Institute for Defence Studies* (RUSI), dont on peut dire qu'il participe à la formulation de la politique.

Deux précisions importantes doivent être apportées :

- nous parlerons d'un certain nombre d'acteurs organisés qui possèdent une influence directe et habituelle sur le processus de décision en matière de maintien de l'ordre public. On peut en effet considérer que l'influence sur la politique de maintien de l'ordre, comme pour toute politique publique, peut venir des endroits les plus divers : le système politico-social, économique, international, etc. l'opinion publique et ses vecteurs bien sûr, voire même de certaines influences privées ; il est des éléments d'influence que l'analyste ne pourra jamais repérer ni décrire. Mais nous ne visons pas ici ce type d'influence.
- nous ne traiterons ni des media ni des partis politiques, ce qui pourrait étonner.

Nous savons que la presse écrite et la télévision jouent un rôle important dans les processus politiques britanniques comme dans toutes les démocraties<sup>262</sup>,

---

<sup>260</sup> Reiner précise cependant que : « il est clair que pour la majorité des *Chief Constables*, l'ACPO est vraiment leur organisation. Non un pouvoir dominant mais un forum permettant un échange d'influences entre pairs d'une même profession. Ils en critiquent parfois la faiblesse, ou le manque de coordination, jamais la caractère contraignant, sauf peut-être une minorité d'individualistes acharnés qui y voient un instrument de pouvoir grandissant aux mains d'une poignée d'ambitieux ». (*Ibidem*)

<sup>261</sup> Voir par exemple Sir Hugh Beach, *Internal Uses of the Military*, Royal Military Academy of Sandhurst, 30 septembre 1980.

<sup>262</sup> Voir par exemple Dennis Kavanagh, *British Politics. Continuities and Change*, Oxford University Press, 2e ed.1991, p. 27 ; B. Coxall & L. Robins, *op. cit.*, pp. 306-329, et Kenneth Newton, « The Mass Media », in P. Dunleavy

et nous reconnaissons avec Jacques Leruez qu'ils sont des acteurs de la vie politique<sup>263</sup>. Mais, sous peine d'une plate répétition de ce que de meilleurs connaisseurs ont écrit, il ne nous était pas possible de traiter ce sujet de manière systématique, ce qui aurait demandé une recherche de très grande ampleur que nous n'étions pas en mesure de mener dans le cadre de notre thèse. Les media ont d'ailleurs été évoquées à diverses reprises dans ce travail dans notre introduction, dans le titre premier de notre deuxième partie ; l'étude de la doctrine incontournable du *policing by consent* nous a également conduite à envisager le rôle des media en tant que véhicules mais aussi leaders de l'opinion publique<sup>264</sup>.

Nous ferons le même raisonnement en ce qui concerne les partis politiques, dont l'influence primordiale sur politique britannique n'est pas à démontrer. Nous avons également évoqué la structuration partisane du débat sur les problèmes de maintien de l'ordre public au cours de nos développements<sup>265</sup>.

Nous verrons donc successivement :

- les structures de la politique bureaucratique (sous-section I);
- les groupes d'intérêt et institutions tierces (sous-section II).

## **Sous-section I : Les structures de la politique bureaucratique.**

### **§ 1 : Les commissions nommées par le Ministre de l'Intérieur.**

Il s'agit d'une pratique courante et en même temps traditionnelle de l'action gouvernementale britannique : on évoquera ici à nouveau les différentes commissions qui ont travaillé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle sur la réforme de

---

et al., *Developments in British Politics*, n° 2, Macmillan, 1986, pp. 313-325. Voir aussi, sur le problème spécifique de l'Irlande du Nord, Richard Deutsch, *Le conflit nord-irlandais et la Presse écrite britannique : une guerre de propagande ?* Communication non publiée, au séminaire sur « La violence en Irlande du Nord », La Sorbonne Nouvelle, Paris III, mai 1982. Voir également, Constable G. Keenoy, « Acknowledged as part of our constitutional bedrock, policing by consent is seen by some as a paradox », in *Police Journal*, octobre-décembre 1985, pp. 293-302. Voir enfin Steve Chibnall, *Law and Order News*, Tavistock Publications, London, 1977.

<sup>263</sup> Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, op. cit. pp. 329-345.

<sup>264</sup> On peut se reporter pour une analyse intéressante à l'article d'Alain Guyomarch, « La réforme de la Police en Angleterre : un enjeu politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 3, pp. 428-432.

<sup>265</sup> Voir notamment *supra* Titre premier, chapitres premier et second.

On peut se reporter au remarquable ouvrage dirigé par Philip Norton, *Law and Order and British Politics*, Gower Press, Aldershot, 1984 ; aux analyses de Jacques Leruez, *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, op. cit. d'Alain Guyomarch, op.cit., pp.422-428, et de Coxall et Robins, « Parties approaches towards Law and Order », in *Contemporary British Politics*, op.cit., pp. 359-365.

l'organisation de la police, et par exemple, la Commission chargée, en 1839, d'étudier la question de l'établissement des polices dans les Comtés<sup>266</sup>.

Citons aussi le *Desborough Committee* qui fut une étape majeure dans l'évolution de la Police et de la conception de l'autorité. On a déjà dit que la nomination de cette commission fut faite notamment à la suite des grèves de policiers de 1919, de triste mémoire dans l'histoire de la police et du maintien de l'ordre ; bien que le rapport produit par la commission n'ait proposé aucune réforme de la structure d'organisation générale de la police, il insista lourdement sur la nécessité d'une véritable homogénéisation de l'échelle des salaires et des conditions de travail dans tout le pays, ainsi que sur l'importance d'un développement de la communication et de l'information entre le Ministère de l'Intérieur et les Chefs des polices locales, au vu en particulier de l'organisation des grèves par les syndicats qui s'étaient créés dans les polices sur le modèle des *trade-unions* ouvriers. En conséquence, le *Police Act* de 1919, tout en affirmant l'impossibilité de création de *trade-unions* dans la Police, crée deux organisations nationales, la *Police Federation* (organisation professionnelle nationale de représentation des intérêts de la Police) et le *Police Council* chargé de conseiller le ministère de l'Intérieur sur toutes questions concernant la police. La même loi crée un département de police au ministère de l'Intérieur, armé de pouvoirs accrus de régulation des conditions de salaires et de service.

Plus récemment, on peut citer la *Commission Sheehy* (1992-1993), chargée d'enquêter et de se prononcer sur la réforme des conditions de salaire et de travail des policiers, ainsi que sur la structure du commandement, et l'enquête de la Commission du Ministère de l'Intérieur chargée de l'enquête sur la réforme globale de l'organisation de la Police, qui a débouché sur le Livre Blanc sur la Police de 1993, et dont nous avons déjà rendu compte<sup>267</sup>.

Comme le montre parfaitement l'exemple de la Commission Sheehy, ces commissions peuvent être composées de personnalités diverses, leur compétence et leur champ d'action étant entièrement déterminés et appréciés par le Ministre de l'Intérieur<sup>268</sup>.

---

<sup>266</sup> Voir *First Report of the Commissioners appointed to inquire as to the best means of establishing an efficient Constabulary Force in the Counties of England and Wales, in Parliamentary Papers*, vol. XIX, 1839, pp. 68-88, 136, 185-86. Cette Commission recommandait l'établissement d'une Police nationale.

<sup>267</sup> Voir *supra*, Titre premier, chapitre second.

<sup>268</sup> Voir, sur la Commission Sheehy, l'article de Claire Casey, « A fresh start on pay », *Police Review*, 10 juillet 1992, pp. 1264-1265., et sur le Livre Blanc, celui de Michael Clarke, « New Balance of Power », *Police Review*, 2 juillet 1993, pp. 12-13. Sur le contenu de ces rapports et les très importants débats qu'ils ont occasionnés, les numéros de la *Police Review* depuis avril 1993.

## § 2 : L'Inspection des Services de Sa Majesté.

### I. Organisation et missions.

L'Inspection des Services de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* ou HMIC) fut créée en 1856 par le *County and Borough Police Act* en même temps que celui-ci rendait obligatoire la création des polices locales. Le mode de désignation des Inspecteurs de Sa Majesté n'a jamais varié : ils sont nommés par la Reine, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, et du Ministre de l'Écosse. Leur nombre, par contre, a fluctué, ainsi que la définition de leur rôle et leur mode de répartition<sup>269</sup>. Ils sont aujourd'hui au nombre de six, chacun ayant la responsabilité d'une « région »<sup>270</sup>.

On peut dire aujourd'hui que HMI a trois fonctions de base :

- la première est l'inspection des forces de police du Royaume-Uni, excepté celle de la *Metropolitan Police* et de la *Royal Ulster Constabulary*, qui ne sont inspectées que si elles en expriment le désir.
- la seconde fonction est celle de consultant auprès des acteurs du système tripartite (Ministres, *Chief Constables*, et Autorités Locales). Les Inspecteurs sont fréquemment contactés sur des points particuliers de politique.
- la troisième fonction est celle de conseil en matière de politique auprès du Ministre de l'Intérieur et de la bureaucratie du *Home Office*. L'Inspecteur en Chef de la *Constabulary* est le principal conseiller professionnel du Ministre de l'Intérieur, et dix policiers du Bureau central de l'Inspection sont directement reliés au *Home Office Police Department*.

On doit signaler ici l'importante décision prise il y a deux ans (1991) de rendre publics les rapports des Inspecteurs sur l'état des forces de police individuelles, ce qui a provoqué des débats très controversés, notamment lors du refus de l'octroi du certificat d'efficacité par l'Inspection à la Police du Derbyshire en 1992 (rappelons que le refus de ce certificat peut entraîner le retrait du financement par le *Home Office*, ainsi que l'exigence de la démission du *Chief Constable* de la force).

---

<sup>269</sup> Pour des détails sur cette évolution historique, voir l'article de Richard Cowley, « A Watchdog for the Service », *Police Review*, 26 juillet 1991, pp. 1521-1524.

<sup>270</sup> Voir sur ces régions, notre annexe sur l'organisation de la Police britannique.

L'Inspection produit aussi, en dehors des rapports d'inspection des forces, des rapports « thématiques » détaillés sur des domaines divers de l'organisation ou des opérations des forces.

## II. HMI et la politique de maintien de l'ordre public.

On verra successivement le rôle que joue l'Inspection dans le contrôle de « l'efficacité des forces de police », et dans la formulation des politiques.

### A) HMI et le contrôle de l'efficacité des forces de police.

L'Inspection intervient dans le processus de standardisation de la Police. Le « processus de standardisation » désigne globalement une évolution vers l'adoption par les différentes forces et autorités de critères communs de recrutement, de formation professionnelle, de conditions et de techniques de travail, de discipline et d'administration générale, c'est-à-dire finalement la construction d'une « profession de police » distincte des multitudes de polices locales. Il n'entre pas bien sûr ici dans nos intentions de procéder à une description de ce processus historique. On peut se reporter pour cela aux analyses détaillées de nombre d'historiens britanniques<sup>271</sup>. Ce phénomène ne nous intéresse ici qu'en tant qu'il recouvre une évolution de l'autorité de gestion.

Une grande partie des historiens a vu dans la mise en place et le *management* de ce processus de standardisation le moyen par lequel l'autorité centrale (c'est-à-dire le gouvernement) a finalement réussi<sup>272</sup> à imposer son autorité en la matière. Le processus est cependant très lent. La continuité entre les « anciennes » (moyennâgeuses) et les « nouvelles » forces de police (créées à la suite des lois de 1833, 1835 et 1839) est grande et bien connue. A cet égard, une étape clé fut la création des Inspecteurs de Police du Ministère de l'Intérieur (*Home Office Inspectorate of Constabulary*) dont le rôle était au départ de délivrer un certificat d'« efficacité » aux forces de police auquel était subordonné l'octroi du financement par le Ministère de 25 % du coût des salaires et de l'uniforme des policiers. Le financement gouvernemental fut étendu en 1875 à 50 % de ces coûts. En 1920, la participation du Ministère de l'Intérieur s'étend à 50 % de la totalité du budget de chaque force. Il a été augmenté pendant l'ère thatchérienne (1986) et constitue aujourd'hui 51 %.

---

<sup>271</sup> Notamment Eric St Johnston, qui fut *Chief Constable* du Lancashire. Voir Eric St Johnston, *One policeman's story*, Barry Rose, Chichester, 1978.

<sup>272</sup> Ainsi désignée à la suite du cas *Fisher v. Oldham* de 1930 (2 KB 364), dans lequel le juge rejetait la notion de relation de maître/serviteur en ce qui concerne les rapports entre l'autorité de police locale et le policier. Ce cas est considéré comme le fondement du principe de *constabulary independence* censé caractériser la position constitutionnelle du policier dans l'État.

Le rôle des Inspecteurs de Police de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectors of Constabulary*) est toujours de contrôler l'efficacité de chaque force de police. Il s'est étendu au fil du temps à quasiment tous les aspects de ce que les Britanniques appellent aujourd'hui le *management* de la force locale.

L'Inspection des Services est ainsi aujourd'hui l'un des vecteurs principaux de la formulation mais aussi du contrôle de l'élaboration et de la mise en œuvre par les forces locales des fameux indicateurs de performance.

Plus généralement, l'Inspection assume aujourd'hui un triple rôle<sup>273</sup> :

- mesurer l'efficacité et le rendement des forces, par le moyen des inspections
- influencer le développement d'une police adaptée aux besoins de la communauté ;
- recenser et diffuser des exemples à suivre.

En vérité, l'Inspection des services est aujourd'hui considérée par un grand nombre d'analystes comme l'organe le plus contraignant et le plus centralisateur dans le domaine des politiques de police<sup>274</sup>.

## B) La formulation des politiques.

On en donnera un exemple<sup>275</sup> : Charles McLachlan, l'un des six HMI anglais recommanda en 1988 dans son rapport sur le massacre de Hungerford la création de patrouilles de police armées vingt-quatre heures sur vingt-quatre, consistant en des équipes de deux policiers ayant reçu un entraînement spécial au maniement des armes et à la conduite automobile, dans des véhicules rapides (au moment de l'introduction de ces équipes, il s'agissait de *Ford Sierra* aux moteurs de 2,8 litres ou de *Vauxhall Senator* aux moteurs de 3 litres<sup>276</sup>. À l'intérieur de chaque voiture on trouve « un coffret pour les armes en fer renforcé dissimulé entre le siège arrière et le coffre. Le coffret contient au moins un fusil *Remington* à pompe et deux pistolets *Smith & Wesson* 38 millimètres. Le fusil peut tirer des cartouches spéciales destinées à faire sauter les gonds de portes. Les policiers dans la voiture doivent porter des gilets pare-balles et des casques »<sup>277</sup>. L'année suivant cette recommandation, plusieurs forces de police créèrent de telles unités : au milieu de l'année 1989, « au moins cinq forces, la *Metropolitan Police*,

---

<sup>273</sup> HMI, *Annual Report*, 1991, Cmnd 21, HMSO, London, 1992, p. 11.

<sup>274</sup> Voir *Police Review*, 29 mars 1991, pp. 644-645.

<sup>275</sup> Pour d'autres exemples voir aussi *Police Review*, 1er Janvier 1993, p. 26.

<sup>276</sup> Voir l'article de Jon Craig et David Leppard, « Police squads go on armed patrol », in *The Sunday Times*, 2 avril 1989.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

*West Midlands, West Yorkshire, Northumbria et Nottinghamshire*, déployaient des patrouilles armées. Sept autres forces, parmi lesquelles *Merseyside, Avon & Somerset*, et *Surrey*, en envisageaient la possibilité »<sup>278</sup>.

### § 3 : L' *Association of Chief Police Officers (ACPO)*.

L' *Association of Chief Police Officers* est un élément particulièrement important de la structure du système d'acteurs de la politique de maintien de l'ordre, comme elle est un exemple typique de la structure informelle de ce système, illustration de ce « principe de souplesse » qui caractérise selon Noëlle Burgi l'intervention de l'État en Grande-Bretagne<sup>279</sup>. L'ACPO n'a en effet aucune existence proprement légale (c'est-à-dire qu'elle ne fait l'objet d'aucune loi du Parlement britannique).

Des détails sur la naissance et le développement de cette organisation, ainsi que sur ses structures générales, peuvent être trouvés et dans les développements précédents<sup>280</sup> et en annexe. Nous nous attacherons ici à dégager les caractéristiques de l'ACPO en tant que *policy-maker*, ainsi qu'un certain nombre d'exemples de cette contribution à la politique, dans le domaine du maintien de l'ordre public bien entendu. Précisons que notre désignation sous un sigle unique ne doit pas faire oublier le découpage régional, qui, ici comme ailleurs, marque le système politique britannique. Il faut en effet rappeler ici qu'il existe aujourd'hui en réalité deux ACPOs : l' *Association of Chief Police Officers of England, Wales, and Northern Ireland*, qui inclut (depuis 1970 seulement) les officiers supérieurs de la *Royal Ulster Constabulary*, et l' *Association of Chief Police Officers in Scotland*, qui comme son nom l'indique, marque, comme en différents endroits du système de maintien de l'ordre, la différence écossaise. Cette structuration reflète bien sûr les différentes préoccupations des systèmes

---

<sup>278</sup> *Ibidem*.

<sup>279</sup> Voir Noëlle Burgi, *L'État britannique contre les syndicats*, *op.cit.* et voir notre introduction sur ce sujet. Rappelons ici que d'après Noëlle Burgi, le « principe de souplesse », dégagé dans le cadre de l'analyse des relations et conflits industriels, est immanent aux « formes très particulières des instruments d'intervention étatique en Grande-Bretagne », et qu'il « les distingue d'une tradition plus strictement rationnelle-légale. Cette flexibilité (...) se manifeste par une certaine imprécision des catégories définissant, par exemple un ministre de tutelle, la notion de représentativité syndicale, les conditions d'exercice de la négociation collective, ou la nature juridique des conventions. Elle laisse ouverte une zone d'incertitude à l'intérieur de laquelle il est possible de réinterpréter plus rapidement le droit, selon les cas, dans un sens restrictif ou permissif » (*op. cit.*, p. 229). Plus avant dans son analyse, l'auteur identifie notamment cinq de ces formes d'intervention, révélatrices de ce principe de souplesse, dans le cadre des relations professionnelles (particulièrement présentes pendant l'entre-deux-guerres : 1) les commissions d'enquête ; 2) le « néo-corporatisme » ; 3) la propagande ; 4) la répression ; 5) la non-intervention. (*op. cit.*, pp. 49-50).

<sup>280</sup> Première partie, Titre second Chapitre troisième.

de police anglo-gallois, nord-irlandais et écossais, ce qui se traduit aussi par la tenue de deux conférences annuelles séparées<sup>281</sup>.

Parmi les objectifs de l'Association, formalisés lors de la réorganisation de l'ACPO en 1968, l'un est assez clairement descriptif du rôle que se donnait cet organe en matière de politique publique : « veiller au débat et formuler des avis dans les domaines touchant au service de police » (*to provide opportunities for discussion and to give advice on matters affecting the police service*), ce qui correspond assez bien aux caractéristiques de la phase de **formulation de la politique publique** envisagée par Jones.

L'action de l'ACPO dans le domaine de la politique de police est apparente à trois niveaux principaux :

- Les travaux de ses différents organes :

Il s'agit des travaux des commissions et sous-commissions permanentes, ou encore commissions ad hoc, dans tous les domaines de la politique policière, qui font l'objet de rapports réguliers, de deux types : ceux à l'usage de la Couronne et du Gouvernement, de l'Inspection des Services et de divers organes et commissions publics<sup>282</sup> ; ceux à l'usage général des services de police mais aussi du public britannique, qui sont, eux, publiés<sup>283</sup>. L'importance de ces rapports, qui sont de plus en plus normatifs, est croissante : la publication du Strategic Policy Document en Octobre 1990 en est un exemple significatif, notamment dans l'optique de la formulation des indicateurs de performance, et plus généralement des règles gouvernant la Police britannique. Le maintien de l'ordre public relève de plusieurs sous-commissions de l'ACPO :

- la sous-commission sur le Maintien de l'ordre public (*Sub-Committee on Public Order*) ;
- la sous-commission sur le *football disorder* ;
- la sous-commission sur l'entraînement ;
- la sous-commission sur le terrorisme ;

---

<sup>281</sup> Voir pour des exemples *Police Review*, 1992, p. 1717, p. 1956.

<sup>282</sup> Voir par exemple, « ACPO survey predicts crisis of senior officer recruitment », *Police Review*, 23 février 1990, pp. 368-369. voir aussi « ACPO mounts defence of terrorism powers », *Police Review*, 1er novembre 1991, sur un rapport confidentiel à la *Royal Commission on Criminal Justice* (l'objet était le maintien de pouvoirs spéciaux dans la lutte anti-terroriste et le *Prevention of Terrorism Act*). On peut aussi citer le rapport de l'ACPO sur la création d'un service national de renseignement, en 1990, qui s'est d'ailleurs traduit par la création de ce service dans les faits (voir *supra* notre section sur la centralisation du renseignement, *supra* chapitre premier). Voir aussi « National CID could become operational by 1991, says ACPO », *Police Review*, 15 juin 1990, pp. 1180-1181. Ce projet fut annoncé lors de la conférence d'été de l'ACPO en juin 1990.

<sup>283</sup> Voir par exemple *Towards a Future Training Strategy*, ACPO, mai 1992. Voir aussi « ACPO blames rural violence on manpower crisis », *Police Review*, 10 juin 1988, p. 1209, « ACPO proposes National Soccer Unit », *Police Review*, 2 septembre 1988, p. 1825.

- la sous-commission sur les circonstances exceptionnelles (*emergencies*).

L'un des instruments parmi les plus importants de l'action de l'ACPO dans la politique du maintien de l'ordre public est l'Unité de Prévision Nationale en matière de maintien de l'ordre public (*National Public Order forward Planning Unit*), créée en 1982, à la suite de la vague de désordres publics urbains en Grande-Bretagne. Cette unité est composée de 10 officiers de différentes forces, dépendant du sous-comité sur le maintien de l'ordre public (pour la structure de cette unité voir notre annexe sur l'ACPO).

Cette unité a au plan national les fonctions suivantes :

- faire des recherches sur les méthodes, et tactiques, ainsi que tester les équipements, destinés à lutter contre le désordre public ;
- élaborer et réviser le Manuel de maintien de l'ordre public (*Tactical Options Manual*) ;
- faire circuler les informations et les recommandations sur les stratégies et méthodes de maintien de l'ordre ;
- élaborer et tenir à jour un Manuel sur l'équipement destiné au maintien de l'ordre.

L'unité est basée à *Scotland Yard* au sein de la TO20 (*Public Order Branch*), et chaque force de police a théoriquement un *Forward Planning Liaison Officer*, chargé de coordonner l'application des directives de l'ACPO en matière de maintien de l'ordre public, ainsi que d'assurer la liaison entre le comité central de l'ACPO et les policiers, sur tous sujets relevant du maintien de l'ordre.

En 1992, l'unité travaillait à la mise sur pied de véritables équipes professionnelles et permanentes d'experts policiers du maintien de l'ordre. L'idée était d'utiliser des équipes de deux ou trois officiers chevronnés et possédant une grande expérience du maintien de l'ordre public, qui se déplaceraient à la fois de façon régulière, par des visites aux forces, mais aussi sur les lieux des désordres, afin de donner leur avis d'experts<sup>284</sup>.

Il faut noter cependant que depuis le début de 1993, cette unité est menacée de disparition à cause du manque de fonds, dû à l'application de la politique de restriction des crédits dans la Police<sup>285</sup>.

- **L'expression collective des avis professionnels des officiers supérieurs (qui forment dans certains cas la doctrine).**

---

<sup>284</sup> Entretiens avec le *Chief Superintendent* John Binns (Greater Manchester Police), président de la *National Public Order Forward Planning Unit*, octobre 1992.

<sup>285</sup> Voir *Police Review*, 5 février 1993, p. 9.

Celle-ci se fait au cours de nombreuses conférences et réunions organisées par l'ACPO : des conférences bi-annuelles générales, des conférences thématiques<sup>286</sup>, la conférence annuelle de l'Association Internationale des Polices (*International Police Association Conference (IPEC)*), etc. Il est traditionnel que le *Home Secretary* soit présent lors des conférences annuelles de l'ACPO, et même qu'il les ouvre ; il n'est pas rare qu'il y annonce des décisions politiques importantes, ou qu'il y définisse les grandes lignes de sa politique dans tel ou tel domaine.

L'expression collective peut aussi être constituée de réactions ou de prises de position collectives vis-à-vis d'événements importants ou de projets controversés de réforme, etc. Récemment, l'ACPO a jeté tout son poids dans la balance contre les conclusions du rapport Sheehy, et permis ce que le président de la *Police Federation* a qualifié d'« union historique » des policiers<sup>287</sup>. En général s'expriment alors le Président ou le Secrétaire de l'ACPO sur des questions générales, les présidents des comités et des sous-comités dans des domaines particuliers<sup>288</sup>.

Les avis et les réactions de l'ACPO ont un caractère de plus en plus normatif. On peut prendre l'exemple du refus de l'adoption des bâtons, en totale opposition avec la Fédération de la Police (voir notre annexe sur les agressions contre la Police), qui a jusqu'à cette année bloqué tout essai de ces nouvelles « armes », le *Home Secretary* ayant également pris position dans le même sens.

- **Le conseil aux décideurs.**

- Les consultations, fixes ou spéciales, entre l'ACPO et les décideurs légitimants, sont très fréquentes.
- Il faut signaler en premier lieu les *Home Office Central Conferences of Chief constables*, qui se tiennent deux fois par an en mai et novembre, qui réunissent les représentants du *Home Office*, les officiers de l'Association, les présidents et les secrétaires des comités, trois représentants de l'ACPO in Scotland, le *Chief constable* de la RUC et les *Commissioners* de la *City of London* et de la *Metropolitan Police*.
- Les contacts sont également au moins bi-annuels avec le *Home Affairs Committee* de la Chambre des Communes et avec les

---

<sup>286</sup> Lors de sa conférence sur le problème de la Drogue (qui fait maintenant l'objet d'une conférence annuelle spéciale), en 1991, l'ACPO s'est ainsi prononcée contre la légalisation de la drogue. Voir par exemple le compte-rendu de l'« ACPO Drugs Conference » de 1991 dans *Police Review*, 26 avril 1991, pp. 856-857 ;

<sup>287</sup> Voir « Historic Unity over Sheehy », *Police Review*, 20 août 1993, p. 12.

<sup>288</sup> Voir par exemple « Police Complaints Authority report brings angry reaction from ACPO », *Police Review*, 3 mai 1991, pp. 892-893.

représentants des Autorités locales de police. En dehors de ces réunions régulières, il y a des réunions spéciales<sup>289</sup>.

L'ACPO a récemment fortement évolué : pendant longtemps en effet, il ne s'agissait pas d'un organe véritablement central. On peut dire que l'ACPO a longtemps été doublement faible :

- du fait d'une part de la forte indépendance des *Chief Constables*. ceux-ci ont longtemps éprouvé (et éprouvent encore dans certains cas) de grosses difficultés à élaborer des politiques communes du fait des réalités très souvent divergentes des différentes unités représentées par les différents officiers supérieurs.
- du fait de l'absence d'une instance administrative réellement coordinatrice, encore moins directrice. Le Président de l'ACPO n'est pas un directeur, il n'a pas de pouvoir de coercition.

Cependant, l'évolution de l'ACPO s'est accélérée depuis le milieu des années 1980, ce qui nous amène à souligner que cette évolution est en grande partie liée, comme d'ailleurs beaucoup d'autres, à l'évolution de la situation de désordre public et aux nécessités du maintien de l'ordre. Nous avons d'ailleurs déjà abondamment évoqué le rôle central joué par l'ACPO pendant la grève des mineurs (dans notre chapitre I). Cette transformation en un véritable organe central de *policy-making* est fortement encouragée par le Gouvernement, qui veut de plus en plus y voir un organe de coordination et d'expression d'une politique nationale, notamment sur le plan opérationnel, ceci particulièrement dans la perspective de l'intégration européenne.

En 1989, le *Home Secretary* de l'époque, Douglas Hurd, se plaignait lors de la conférence bi-annuelle de l'ACPO du fait que lors de réunions internationales sur les problèmes de police, il était obligé d'expliquer que « bien qu'étant le ministre responsable de la Police, je suis incapable de prendre aucun engagement en ce qui concerne les problèmes opérationnels »<sup>290</sup>.

La transformation de l'ACPO procède d'une évolution lente et progressive, dont on peut souligner à nouveau le lien profond avec ces tensions du système politique que nous avons abondamment décrites, et qui restent, malgré la transformation de la société et de la Police, profondes.

En effet, même si chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître la toujours plus grande intégration de cette structure, on doit cependant considérer la persistance de l'indépendance des *Chief Constables*, indépendance susceptible de se faire sentir plus ou moins selon les circonstances et les personnalités.

---

<sup>289</sup> Entretien avec le *Chief Superintendent* John Binns.

<sup>290</sup> Douglas Hurd, lors de la conférence annuelle de l'Association of *Chief Police Officers* de 1989 à Preston ; compte-rendu dans *Police Review*, 13 octobre 1989, p. 2057.

#### § 4 : Les acteurs militaires.

Il est clair que l'influence extrêmement importante des autorités militaires dans certains domaines (gestion et utilisation des forces armées, problème du Régiment pour la Défense de l'Ulster en Irlande du Nord<sup>291</sup>, entraînement etc. en matière de maintien de l'ordre grave (comme en Irlande du Nord) et de lutte anti-terroriste) est fortement sous-estimée par les schémas purement juridiques de décision.

La participation des autorités militaires à la politique de maintien de l'ordre public est pourtant bien réelle. En effet, au delà de son évidente participation (décisive) à l'élaboration et la gestion de la politique militaire (aspect opérationnel) de maintien de l'ordre public en période ou dans l'espace d'intervention directe de l'armée, on retrouve les autorités militaires au niveau de la politique générale du maintien de l'ordre public (formulation, discussion, mise en œuvre) d'une part dans le cadre des situations de gravité exceptionnelle (il s'agit notamment du *Joint Planning* en Irlande du Nord) mais aussi, et c'est l'aspect le moins connu, par une participation à la formulation de celle-ci en temps normal ou dans un espace de non-intervention directe.

L'importance de la réflexion militaire doctrinale dans le domaine de la sécurité interne est très grande, et celle-ci exerce une forte influence, directe ou indirecte, à la fois sur l'institution militaire elle-même (qui est chargée de la mise en œuvre des politiques sur le terrain), mais aussi sur les décideurs légitimants (gouvernement, chefs et officiers supérieurs des polices). Cette influence s'exerce bien sûr dans les cours dispensés à l'École de Guerre, mais aussi dans les cours de formation des policiers, dans divers séminaires, publications, etc.

Il existe ainsi une littérature militaire britannique très abondante dans le domaine de l'*Internal Security*. Certains ouvrages ont eu une influence de loin supérieure aux autres, même en dehors du lectorat militaire, et sont devenus de véritables classiques de la théorie contre-révolutionnaire et de la réflexion sur les problèmes de sécurité plus généralement : on citera en premier lieu l'ouvrage de Sir Charles Gwyn, *Imperial Policing*<sup>292</sup>. D'après le Professeur Keith Jeffery, cet ouvrage, qui constituait un texte de base au *Staff College*, fut réimprimé quatre fois entre 1934 et 1939, cette dernière étant l'année de sa seconde édition<sup>293</sup>.

Dans cette étude, le Général Gwyn notait déjà que « les mouvements subversifs peuvent prendre de nombreuses formes et être d'intensité variable ; mais même lorsque se déclenche la rébellion armée, celle-ci présente un problème militaire très différent de celui d'une campagne de guerre mineure. Il n'y a pas

---

<sup>291</sup> Sur ce régiment, voir *infra* « le cas particulier du Gouvernement de la République d'Irlande ».

<sup>292</sup> Macmillan, London, 1934.

<sup>293</sup> Voir Keith Jeffery, « Intelligence and Counter-Insurgency Operations : Some Reflections on the British Experience », *Intelligence and National Security*, vol. 2, n° 1, 1987, p. 146.

d'objectif défini, et les conditions sont celles de la guérilla, dans laquelle des bandes de rebelles insaisissables doivent être pourchassées, et où il faut prévoir des mesures de protection pour empêcher ces rebelles de saisir des occasions. Dans ce contexte, une sévérité excessive peut contrarier l'élément neutre ou loyal de la population, augmenter le nombre de rebelles, et encourager un sentiment persistant de ressentiment et d'amertume. D'un autre côté, il faut que le pouvoir et la résolution du Gouvernement soient démontrés. Tout ce qui peut être interprété comme de la faiblesse encourage ceux qui sont en dehors du combat à rester en bons termes avec les rebelles »<sup>294</sup>.

L'importance de la dimension « psychologique » était, on le voit, largement soulignée, ainsi que la conscience de la nécessité de la très grande flexibilité de l'action militaire. Dans cette étude, le Général Gwyn mettait aussi en avant l'importance de l'existence d'un système de police civil, avec lequel l'Armée devait absolument coopérer sans chercher à le remplacer, ce qui sera toujours une constante de la doctrine militaire britannique de sécurité interne ; à cet égard, le manuel officiel de l'Armée de l'époque, *Notes on Imperial Policing*<sup>295</sup>, confirma cette analyse, et la nécessité pour l'Armée de maintenir toujours collaboration la plus proche possible avec les organisations civiles, et notamment les systèmes de renseignement.

Les ouvrages du Général de Brigade Frank Kitson ont pris le relais une génération plus tard. Son livre *Low-Intensity Operations*<sup>296</sup>, dont l'idée essentielle est celle de la nécessité d'adaptation de la défense de l'ordre public à la croissante sophistication des mouvements politiques dans le monde moderne, est internationalement connu, et un autre de ses ouvrages *Bunch of five*<sup>297</sup>, est également très lu dans par les officiers britanniques. Deux autres classiques du genre sont l'ouvrage de Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*<sup>298</sup>, décrivant les expériences de l'auteur lors des campagnes du Vietnam et de Malaisie, et celui de Julian Paget, *Counter-Insurgency campaigning*<sup>299</sup>.

L'influence du Colonel Richard Clutterbuck<sup>300</sup>, très lu dans les cercles « conservateurs », est également considérable. Celui-ci a participé à la campagne

---

<sup>294</sup> Gwyn, *op. cit.*, p. 5.

<sup>295</sup> War Office, London, 1934.

<sup>296</sup> *Op. cit.*

<sup>297</sup> Faber & Faber, London, 1977.

<sup>298</sup> Chatto & Windus Ltd, London, 1966.

<sup>299</sup> Faber & Faber, London, 1967.

<sup>300</sup> Ses ouvrages sont nombreux, et incluent *The Long, Long War* (Cassel, London, 1967), *Riot and Revolution in Singapore and Malaya 1945-1963*, (Faber & Faber, London, 1973), *Protest and the Urban Guerrilla*, Cassel, London, 1973, *Living with terrorism* (Faber & Faber, London, 1975), *Guerrillas and terrorists* (Faber & Faber, London, 1977), *The Media and Political Violence* (Macmillan, London, 1983), *Industrial Conflict and Democracy : the Last Chance*, Macmillan, London, 1984, et ed., *The Future of Political Violence. Destabilization, disorder, and terrorism* (Macmillan, London, 1986).

de Malaisie et a servi à Singapour. Il est passé progressivement de la théorie proprement contre-révolutionnaire à l'étude du terrorisme, de la violence, et de la sécurité intérieure.

Dans ce domaine, la réflexion sur la « sécurité intérieure » et les « conflits de basse intensité »<sup>301</sup> a beaucoup influencé certains aspects de la politique de maintien de l'ordre en Irlande du Nord. Trois domaines-clés peuvent être dégagés<sup>302</sup> :

- la réalisation de l'importance du Renseignement.
- la dimension « psychologique » des opérations de maintien de l'ordre<sup>303</sup> ; cette dernière catégorie mérite quelques explications : on peut donner l'exemple de l'utilisation de la doctrine des *Hearts and Minds*. Celle-ci est l'une des clés de la conception contre-révolutionnaire ; elle provient d'un retournement de la doctrine révolutionnaire de Mao-Tsé-Toung, à la source de la plus grande partie de la réflexion militaire contre-révolutionnaire. Selon la doctrine des *Hearts and Minds*, la population est vue comme la clé du combat révolutionnaire. Comme le remarquait en ce sens Robert Taber dans *The War of the Flea (La guerre des mouches, lecture obligatoire de l'Armée américaine dès sa parution*<sup>304</sup>), « la défaite de l'armée ennemie, le renversement du gouvernement sont des objectifs secondaires, dans le sens où ils viennent plus tard. L'effort primordial du guerrillero est de mobiliser la population, sans le consentement de laquelle aucun gouvernement ne peut tenir »<sup>305</sup>.

Le concept de la bataille pour les *Hearts and Minds* a constitué le fondement de la stratégie militaire britannique en Irlande du Nord, en réaction notamment aux effets désastreux de la politique d'internement administratif mise en place d'ailleurs contre l'avis des militaires en 1971.

Toute politique opérationnelle de maintien de l'ordre public possède une « dimension psychologique » (appelée *psy-ops* dans le jargon militaire),

---

<sup>301</sup> On peut voir General The Lord Bourne, « The Direction of Anti-Guerrilla Operations », *Brassey's Annual 1964*. Voir également War Office, *Notes on Imperial Policing*, London, 1934, et *Imperial Policing and Duties in Aid of the Civil Power*, London, 1949. Voir aussi Lieutenant-Colonel P. W. Graham, « Low-level Civil/Military Coordination, Belfast, 1970-73 », in *RUSI Journal*, vol. 119, (1974), n° 3, et plus récemment, Lieutenant-Colonel Michael Dewar, *The British Army in Northern Ireland*, Arms and Armour Press, London, 1985 (Le Lt-Col. Dewar fait aujourd'hui partie des chercheurs permanents de l'Institut International d'Études Stratégiques de Londres).

<sup>302</sup> Notre raisonnement est notamment fondé sur notre analyse du contenu de l'enseignement du Staff College de Camberley (École de Guerre de l'Armée de Terre britannique). Ces documents étant confidentiels (*restricted*), nous ne pouvons en donner des extraits.

<sup>303</sup> Pour une analyse de ces concepts de sécurité interne, on peut voir Institute for the Study of Conflict, « Northern Ireland : Problems and Perspectives », *Conflict Studies*, n° 135, pp. 32-35.

<sup>304</sup> *The War of the Flea. A Study of Guerrilla Warfare Theory and Practice*, London, Paladin, 1970

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 19.

incluant notamment la propagande ou le « matériel psychologique » ; les techniques psychologiques font l'objet d'entraînement et de planification, comme c'est le cas pour tout type d'opérations.

Un autre concept-clé de la doctrine militaire contre-révolutionnaire, le concept d'*attrition* (guerre d'usure), terme fondamental du vocabulaire de la guerre révolutionnaire ainsi que de la « contre-révolution », est aujourd'hui utilisé officiellement par le Gouvernement britannique pour décrire l'un des éléments de la stratégie officielle de l'Armée britannique dans la lutte anti-terroriste en Irlande du Nord<sup>306</sup>.

- l'importance cruciale d'une « politique de l'information » (on dirait aujourd'hui politique médiatique ou de communication), que celle-ci se traduise en termes de stratégie de relations avec les media ou en termes de contrôle (censure partielle ou totale) de ceux-ci<sup>307</sup>.

Les préoccupations mentionnées ci-dessus apparaissent notamment très clairement dans le discours militaire lors d'un séminaire du RUSI sur le thème *Internal security : a neglected aspect of defence*<sup>308</sup> : de façon intéressante, le Général Bredin expliquait en 1976 que « le problème du statut de la presse et de la télévision dans les opérations de sécurité interne est des plus complexes. Mais si la démocratie doit survivre alors elle doit abandonner certaines de ses libertés dans le but de détruire l'ennemi qui utilise précisément ces libertés pour la détruire. L'expérience de l'Irlande du Nord semble démontrer clairement qu'il faut choisir entre d'un côté le succès et la préservation de la vie de nos soldats et des policiers, et de l'autre une liberté douteuse de la presse. Notre presse ne décrocha pas d'interviews de Hitler et de Gæbbels pendant la guerre ni ne rapporta avec objectivité dans les journaux leurs étranges opinions. Pourtant elle fait l'équivalent aujourd'hui et traite les avocats de la violence et de l'anarchie comme une minorité raisonnable dont les opinions ont le droit d'être entendues. Ce n'est pas sans quelque raison que la BBC par exemple, est régulièrement désignée, aussi bien dans les cercles civils que militaires en Irlande du Nord, du nom de l'Anti-British Broadcasting Corporation. Il n'y a pas de doute dans mon esprit sur l'idée que la position des media dans les situations en matière de sécurité interne est un aspect négligé des problèmes de Défense »<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Un document officiel sur « les forces armées en Irlande du Nord », produit par le Service d'Information de l'Armée (Ministère de la Défense) daté de juillet 1992 expliquait ainsi, sous le titre « POLICY » : « In simple terms, the Army's operational policy is to assist the RUC to return Northern Ireland to normality through the 3 pillars of : a. Reassurance. b. Deterrence. c. Attrition ».

<sup>307</sup> Voir *supra*.

<sup>308</sup> *Internal Security : a neglected aspect of Defence ?*, Report of a seminar held at the Royal United Services Institute for Defence Studies, Whitehall, London, 7 avril 1976.

<sup>309</sup> Major-General H. E. Bredin, CB, DSO, MC, in *Internal Security : a neglected aspect of Defence ?*, *ibidem*.

On peut à partir de là avancer l'hypothèse de l'influence des autorités militaires sur les politiques générales de maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni, étant donné l'énorme influence dans les cercles administratifs et policiers anglais de la réflexion et de la pratique des forces de l'ordre en Irlande du Nord sur le conflit nord-irlandais ; c'est particulièrement clair dans les trois domaines-clés de la réflexion militaire dégagés plus haut. On constate en effet depuis le milieu des années 1980 une très nette **montée de l'intérêt pour le Renseignement** dans le domaine du maintien de l'ordre public d'une part<sup>310</sup>. **La dimension psychologique des opérations et la problématique des relations avec les media** sont deux autres éléments très importants du développement des stratégies en matière de maintien de l'ordre public : en Irlande du Nord depuis le début des troubles, la *Royal Ulster Constabulary* ayant été nettement influencée par l'Armée dans sa « reconstruction » professionnelle<sup>311</sup>, en Grande-Bretagne surtout depuis le milieu des années 1980.

Plus généralement, on peut noter que là réside l'une des clés de l'explication de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la « militarisation de la police », qui traduirait notamment (entre autres) une influence de la vision militaire du maintien de l'ordre public non seulement dans le domaine de la gestion (au sens large) des forces armées et de leur action en maintien de l'ordre, mais dans le domaine général du maintien de l'ordre public.

On constate une influence sur la Police dans la pratique (adoption de pratiques et de méthodes militaires). Il est un fait que nombre de nouvelles « techniques », adoptées par les différentes forces de police du Royaume-Uni, peuvent être interprétées comme des adaptations d'un modèle militaire. Nous pouvons en citer quelques exemples :

- En premier lieu, l'accent est aujourd'hui mis sur l'importance de la **discipline**. À Hounslow, l'école d'entraînement au maintien de l'ordre, qui date de 1985, on apprend l'obéissance aux ordres, le travail en équipe, la nécessité de l'entraînement. Les unités (*units*) spécialement affectées au maintien de l'ordre sont composées d'équipes entraînées ensemble, qui rappellent effectivement un peu la « section »<sup>312</sup>. On peut considérer que l'acceptation de cette doctrine constitue la plus grande révolution qui ait

---

<sup>310</sup> Voir *supra*, chapitre premier. Par exemple, l'un des « nouveaux » éléments de la stratégie des forces de police britannique en matière de maintien de l'ordre public est l'établissement d'« indicateurs de tension » : voir par exemple, *Metropolitan Police* (TO 20 Public Order Branch), *An Integrated Intelligence System for Community Tension Assessment*, *Metropolitan Police*, London, Avril 1990. Il est clair que le domaine dans lequel le renseignement policier a atteint le plus haut degré de sophistication est celui du football.

<sup>311</sup> Voir sur ce sujet notre étude sur *L'Armée britannique en Irlande du Nord : Contribution à une théorie du maintien de l'ordre*, *op. cit.*, particulièrement pp. 202-205, et 224-234.

<sup>312</sup> C'est le terme employé par l'Armée de Terre française, dont l'équivalent américain est la *platoon* (environ une vingtaine d'hommes).

eu lieu dans ce domaine. Elle est en effet totalement en contradiction avec la doctrine sacro-sainte de l'autonomie opérationnelle du policier.

- Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les policiers se sont également penchés récemment sur la question du **commandement** en maintien de l'ordre : l'idée qu'il y a des stratégies, des choix à faire, des planifications, est aujourd'hui totalement acceptée, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années. Ici encore on est en totale contradiction avec ce que PAJ Waddington appelle les « méthodes traditionnelles », dans lesquelles l'autonomie opérationnelle du policier est un concept clé.
- Parallèlement, il faut noter la prise en compte croissante de l'importance de la formation et de l'entraînement, qui sont reconnus comme indispensables. En pratique cependant, l'entraînement est relativement rare.
- Enfin, un autre aspect frappant de l'évolution policière de la conception du maintien de l'ordre est la gestion de l'« intendance » en tant que facteur affectant le bon déroulement des opérations de sécurité, ce qui constitue une caractéristique de la doctrine et de l'organisation militaire. Les problèmes de nourriture, repos, soins, distraction des policiers sont aujourd'hui considérés comme des problèmes-clés faisant partie de la politique opérationnelle de maintien de l'ordre.

Ces éléments nous ramènent à un important sujet de débat de ces dix dernières années en Grande-Bretagne, celui de la « paramilitarisation » de la police, notamment dans sa fonction de maintien de l'ordre public. Certains utilisent ce terme de paramilitarisation pour stigmatiser le passage à des méthodes agressives et anti-démocratiques, d'autres (ils sont encore rares) voient en la paramilitarisation le signe de l'adoption de méthodes plus efficaces car mieux adaptées à la réalité des situations auxquelles ont à faire face aujourd'hui les policiers britanniques. La seconde interprétation est notamment le fait, en Grande-Bretagne, de PAJ Waddington<sup>313</sup>. Celui-ci définit la paramilitarisation de façon concrète : selon lui, il s'agit essentiellement de **l'introduction dans le maintien de l'ordre public du concept de *command and control*** par les officiers de police engagés dans les opérations. L'intégration de ce concept par les policiers permettrait donc de développer ces caractéristiques du comportement militaire que sont l'élaboration de stratégies, par exemple par la planification, et la capacité de mise en œuvre de ces stratégies par la possibilité de contrôle des instruments, à savoir les forces de l'ordre, en les soumettant à la discipline, qu'il identifie comme le concept-clé de l'action militaire.

Vue de près, cette analyse rappelle assez fortement celle de la professionnalisation, prise bien sûr dans son sens technique. Elle rejoint en partie,

---

<sup>313</sup> In *The Strong Arm of the Law*, *op. cit.*

ce qui surprendrait probablement son auteur, une conception française du maintien de l'ordre, résumée par Dominique Montjardet : « le maintien de l'ordre est une technique. Combinaison raisonnée d'outils, procédés, modes opératoires mis en œuvre par un collectif et fondant une organisation qui a tous les traits d'un organisation de travail (apprentissage, spécialisation, encadrement, contrôle) et s'analyse comme telle »<sup>314</sup>.

En ce sens, l'influence exercée par le modèle militaire doit ici s'analyser en tant qu'influence d'un modèle professionnel - dans le sens de modèle d'« organisation de travail » - et non pas comme un modèle guerrier. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que ce sont les mêmes qualités de l'organisation militaire qui sont aujourd'hui vantées pour justifier l'utilisation des régiments professionnels dans les missions dites humanitaires et de maintien de la paix internationales : la neutralité et la discipline. Or, ces missions sont précisément aux antipodes des missions de guerre.

## **Sous-section II : Les groupes d'intérêt et institutions tierces.**

### **§ 1 : Les organes de représentation collective des policiers.**

Les organes de représentation collective sont au nombre de deux : la *Police Federation*, d'une part, et la *Superintendents' Association*, d'autre part.

La *Police Federation*, qui compte environ 125 000 membres, fut créée en 1919 par le Parlement afin de représenter les intérêts des policiers des grades inférieurs à celui de *Superintendent*. La *Police Federation* négocie avec le Gouvernement, au travers du *Police Negotiating Board*, les conditions de travail et de salaire des policiers qu'elle représente, comme le font les autres associations. La Fédération est dirigée par des policiers en activité élus. Elle exprime au Ministre de l'Intérieur les opinions des policiers dans le domaine professionnel, au travers du *Home Office Advisory Board*, et elle s'exprime également sur tout aspect de la politique publique policière.

La *Superintendents' Association* joue le même rôle que la *Police Federation* vis-à-vis des *Superintendents* et *Chief Superintendents*. Comme dans le cas de l'ACPO, il existe un équivalent écossais des deux associations. Il existe également, depuis plus récemment (1972), une *Police Federation for Northern Ireland*<sup>315</sup>. On

---

<sup>314</sup> Dominique Montjardet, « Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelle des CRS », in *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, p. 101.

<sup>315</sup> Pour plus de détails sur ces associations, voir *Police Review*, 100 years of service to the officers who serve the British Public, numéro spécial de l'édition du centenaire, 1993.

peut noter la naissance récente de la *National Association of Special Constabulary Officers*<sup>316</sup>.

Ces associations (les policiers britanniques ayant toujours refusé l'étiquette syndicale), participent à la formation et à la discussion des politiques générales par l'intermédiaire de leurs organisations « fédérales », ainsi que, dans une certaine mesure, à la gestion de leur force par le biais de la consultation à laquelle procède le *Chief constable* auprès des représentants des associations de policiers dans chaque force de police, depuis le rapport de la Commission Edmund-Davies en 1978.

## **I. La consultation des Fédérations.**

La nomination de la Commission Edmund Davies faisait suite à l'agitation dans la Police en 1977 à propos des conditions de salaire et de travail. Depuis le rapport de cette commission, il est devenu obligatoire pour tout *Chief constable* d'établir des structures de négociation et de consultation à l'intérieur de la force avec les représentants de la Fédération de la Police (représentant les policiers des grades en-dessous de celui de *Superintendent*). Ces structures sont censées assurer la formulation de l'avis des rangs subalternes dans la politique générale de la force. En pratique, on peut dire qu'il s'agit d'un véritable « tour de table » dans les forces de police locales, procédure qui, d'après Reiner, est parfaitement bien acceptée par les *Chief Constables*. D'après ses interviews avec ceux-ci, il estime que la majorité considère sur ce sujet qu'« un style de management basé sur un important degré de consultation (est) non seulement souhaitable, mais aussi beaucoup plus efficace »<sup>317</sup>.

## **II. Les associations de policiers comme lieux de formulation et de débat de la politique policière.**

Les différentes associations ont leurs conférences annuelles, lors desquelles sont abordés tous aspects de la politique policière. La voix de la *Police Federation* a traditionnellement été très forte, et ses membres n'hésitent pas à soutenir des positions très fermes dans les domaines les plus controversés. On peut trouver un exemple récent de l'implication et de l'influence des associations de policiers sur la politique dans la campagne retentissante menée par la *Police Federation* et après elle toutes les associations, contre le rapport Sheehy. On trouvera les comptes-rendus de ces débats et actions dans la *Police Review*, que nous avons déjà citée à cet égard.

---

<sup>316</sup> Voir *Police Review*, 1991, p. 1262.

<sup>317</sup> Robert Reiner, *Chief Constables, op. cit.*, p. 235.

### III. La formulation de la politique.

On peut citer le rôle des *Joint Negotiating and Consultative Committees* (JNCC), qui regroupent les trois associations de policiers dans leur cadres nationaux, les ACPOs, les Associations de Superintendants et les *Police Federations*.

Un exemple du travail de ces commissions est la rédaction de l'*Operational Policing Review* de 1990<sup>318</sup> par le JNCC anglo-gallois. Ce document tente de rendre compte de la réalité contemporaine de l'organisation et du fonctionnement de la police anglo-galloise ; ce document fut lors de sa publication salué par la *Police Review* comme « un important document de recherche », (*a highly important piece of research*) « qui devrait se trouver au fondement de certaines décisions très difficiles concernant l'avenir de la Police Britannique »<sup>319</sup>.

## § 2 : Les « experts ».

### I. Diversité de l'expertise.

Certains individus, mais aussi certains groupes, ou personnes morales, peuvent arriver à peser d'un poids extraordinairement important sur la formulation des politiques de maintien de l'ordre.

En dehors des Juges (dont nous avons traité dans le cadre de nos développements sur les décideurs légitimants), la **doctrine** est alimentée par un certain nombre d'individus que l'on peut regrouper sous l'appellation générale d'experts, quoique la définition n'en soit pas très facile. Nous pensons ici particulièrement à l'influence importante des techniciens, c'est-à-dire les policiers.

Il s'agit d'autre part de groupes ou institutions reconnus comme ayant une certaine autorité morale, et en tous cas très actifs dans la surveillance du système et des problèmes qui touchent soient aux libertés, soit au fonctionnement du système de police et de maintien de l'ordre et du système politique plus généralement, dans le Royaume-Uni, tel le *National Council for Civil Liberties* (NCCL).

Il n'est évidemment pas possible dans le cadre de ce travail de recenser toutes les personnalités et tous les groupements qui ont, ou ont eu, de près de loin, à faire quelque *input* à la politique de maintien de l'ordre public. On fera seulement quelques développements sur le rôle de certains experts, telle

---

<sup>318</sup> Joint Consultative Committee of the Police Staff Associations, *Operational Policing Review*, Police Federation publications, Surbiton, Surrey, 1990.

<sup>319</sup> Brian Hilliard & Gary Mason, « The state of the service », *Police Review*, 16 mars 1990, p. 536. Voir aussi *Police Review*, 29 mars 1991, p. 645.

l'influence très importante qu'a exercée à partir de la fin des années 1970 et dans la première moitié des années 1980 le *Chief Constable* de la Police du Devon et des Cornouailles (*Devon and Cornwall*), John Alderson, le théoricien de la doctrine du *Community Policing*.

On rapprochera de l'influence exercée par ces experts celle d'organismes de réflexion ou de journaux spécialisés. Quant aux premières, on peut citer le *Royal Institute of International Affairs*, et l'*International Institute of Strategic Studies*. Pour les seconds, on notera le rôle de la *Police Review*, qui constitue depuis 100 ans un forum d'expression des points de vue des différents acteurs, en privilégiant évidemment l'expression des membres de l'institution, mais ouvert à beaucoup d'autres spécialistes : ministres, universitaires, politiques (acteurs ou partis), etc.<sup>320</sup>.

## II. L'influence des *Chiefs Constables* sur la doctrine du maintien de l'ordre.

La Police britannique n'est pas un bloc monolithique. La bureaucratisation et la professionnalisation n'ont pas empêché l'expression de différences de vue importantes, voire tout à fait opposées, notamment dans le domaine de la conception du maintien de l'ordre public.

Les Chefs des Polices sont des personnages publics qui ont de multiples occasions d'exprimer leur conception de leur fonction. Certains ont même été jusqu'à exprimer des critiques et des préférences d'ordre politique (on peut voir à ce sujet l'évocation qu'en fait Alderson dans l'ouvrage de Jurgen et Thomaneck)<sup>321</sup>.

L'influence que peuvent exercer les Chefs des Polices sur la formulation, voire la formation des politiques du maintien de l'ordre à d'autres niveaux que celui de leur propre force, est certaine. Cette influence, quelquefois dominante, se manifeste notamment dans les travaux de l'ACPO, qui est, à proprement parler, un organe de formulation des politiques dans tous les domaines de la police. Cependant, l'influence d'un certain nombre de Chefs des polices peut aller bien au-delà, et concerner la discussion et la formation de la politique nationale, en parallèle ou non avec une réflexion formellement en cours dans l'institution elle-même. On a ainsi souvent vu, dans la période contemporaine, des *Commissioners* de la *Metropolitan Police* prendre publiquement position dans des domaines particulièrement importants et souvent controversés des politiques de maintien de l'ordre, par exemple la question du port d'armes.

Certains *Chief Constables* ont ainsi véritablement secoué la police dans son entier, mais aussi certaines conceptions établies dans le système socio-politique,

---

<sup>320</sup> Voir par exemple la campagne de sensibilisation menée par cette revue sur le problème des agressions contre les policiers, de 1986 à 1990.

<sup>321</sup> *Police and Public order in Europe, op. cit.*, p. 24.

par leurs prises de position : à l'occasion d'enquêtes, par exemple, ou par la publication d'ouvrages, d'opuscules, ou d'articles dans la presse, mais aussi à l'occasion de discours dans l'exercice de leurs fonctions (devant les associations de policiers par exemple) ou lors d'émissions de télévision. On citera les exemples de Sir Robert Mark et sa doctrine d'emploi de la force, déjà évoquée (*winning by appearing to lose*), de Sir Kenneth Newman et sa doctrine de la *professionnalisation*<sup>322</sup>, et de la tonitruante voix de James Anderton (*Chief Constable de Greater Manchester*), dans les années 80.

### § 3 : Le cas particulier du Gouvernement de la République d'Irlande.

L'idée de la participation d'un gouvernement étranger au *policy-making* d'un gouvernement aussi indépendant que le Royaume-Uni, et dans un domaine aussi sensible que le maintien de l'ordre intérieur, semble *a priori* difficilement concevable.

Pourtant, à y regarder de plus près, la considération de l'ancienneté et de la particularité des liens entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande peut rendre cette proposition moins surprenante qu'il n'y paraît. En premier lieu, les citoyens de l'Irlande du Sud, même après l'affirmation de celle-ci en tant qu'État indépendant (*Republic of Ireland*) en 1949, ont toujours entretenu des relations politiques particulières avec le Royaume-Uni. Certes, la déchirure brutale de 1921, les conditions sanglantes dans lesquelles a été enfantée la République d'Irlande, et l'établissement d'une domination unioniste quasi-absolue dans le Nord, ont entraîné une sorte de *statu quo* glacé des relations politiques entre les deux États, que l'explosion de la violence et l'intervention de l'Armée britannique en Irlande du Nord en 1969 n'ont pas contribué à améliorer.

Il faut considérer cependant d'une part, comme le soulignait en 1992 un ancien Premier Ministre de la République d'Irlande<sup>323</sup> que la République d'Irlande n'a jamais véritablement cessé de faire connaître ses vues et ses revendications en matière de sécurité intérieure en Irlande du Nord.

D'autre part, et surtout, la configuration politique en la matière a considérablement changé en 1985 avec la signature de l'Accord Anglo-Irlandais (*Anglo-Irish Agreement*)<sup>324</sup>. Cet « Accord », qui est en réalité un véritable traité

---

<sup>322</sup> Voir notamment *Police Review*, 31 juillet 1987, pp. 1526-1528.

<sup>323</sup> Lors d'un discours très applaudi à l'occasion du Congrès de l'Association britannique de Science Politique à l'Université de Belfast, en avril 1992. Voir Dr Garrett Fitzgerald, *Some reflections on the future of the European Community. Address to the Political Studies Association Conference at Queen's University of Belfast*, mercredi 8 avril 1992. Non publié.

<sup>324</sup> *Anglo-Irish Agreement*, signé le 15 novembre 1985 par Mme Margaret Thatcher pour le Royaume-Uni et M. Garret Fitzgerald pour la République d'Irlande. Pour le compte-rendu d'un certain nombre de réactions officielles à la signature de cet accord, voir le numéro special de la revue *Ireland Today*, novembre 1985, ainsi que Tom Hadden & Kevin Boyle, *The Anglo-Irish Agreement*, Edwin Higel Ltd et Sweet & Maxwell Ltd, London, 1989. Sur l'*Anglo-Irish Agreement*, on peut lire : Brendan O'Leary, « The *Anglo-Irish Agreement* : statecraft or

international entre les deux gouvernements du Royaume-Uni et d'Irlande du Nord et de la République d'Irlande, fut signé le 15 novembre 1985, à Hillsborough Castle<sup>325</sup>, dans le comté de Down, en Irlande du Nord. En Grande-Bretagne, une motion de soutien à l'accord fut votée à la Chambre des Communes par 473 voix contre 47 le 27 novembre 1985, et à la Chambre des Lords le 26 novembre (sans décompte des voix). En Irlande, une motion du même type fut votée à *Dail Eireann* (l'Assemblée nationale irlandaise) le 21 novembre, par 88 voix contre 75, et par *Seanad Eireann* (le Sénat irlandais) par 37 voix contre 16 le 28 novembre 1985.

En ce qui concerne son contenu, l'Accord Anglo-Irlandais se prononce en premier lieu sur le statut politique de l'Irlande du Nord, puis prononce l'établissement d'une Conférence Inter-gouvernementale (*Intergovernmental Conference*), qui constitue précisément, en ce qui concerne les « affaires nord-irlandaises » et « les relations entre les deux parties de l'Irlande », un organe de formulation de la politique, comme nous le constatons à la lecture du texte. En effet, l'article 2 de l'*Anglo-Irish Agreement* stipule :

« (a) Il est établi par la présente, d'après la structure du Conseil Anglo-Irlandais mis sur pied après la rencontre des deux Chefs de Gouvernement le 6 novembre 1981, une Conférence Intergouvernementale (laquelle est désignée dans ce document ci-après sous le nom de La Conférence) compétente pour l'Irlande du Nord, et en relation avec les deux parties de l'île d'Irlande, chargée de traiter, de la manière envisagée dans cet accord, et régulièrement, des problèmes suivants :

(i) les affaires politiques ;

(ii) les problèmes de sécurité et attendant ;

(iii) les questions juridiques, comprenant le fonctionnement de la justice ;

(iv) la promotion de la coopération trans-frontalière.

(b) Le Gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que le Gouvernement irlandais exprimera des vues et des propositions sur les problèmes concernant l'Irlande du Nord, à l'intérieur du champ d'action de la Conférence<sup>326</sup> (...). Dans l'intérêt de la paix et de la stabilité des efforts déterminés seront faits au travers de la Conférence afin de résoudre toutes divergences. La Conférence sera principalement concernée par l'Irlande du Nord ; mais certains des problèmes considérés impliqueront une action de coopération dans les deux parties de l'Irlande et possiblement en Grande-Bretagne. (...) Il n'y a aucune délégation de souveraineté de la part ni du Gouvernement du Royaume-Uni, ni du Gouvernement

---

folly ? », *West European Politics*, vol. 10 (1987), n° 1, pp. 5-32, E. Haslett, *The Anglo-Irish Agreement : Northern Ireland perspectives*, Unionist Joint Working Party, Belfast, 1987, J. McGarry, « The Anglo-Irish Agreement and the prospects for power-sharing in Northern Ireland », *Political Quarterly*, vol. 59 (1988), n° 2, pp. 236-250, Tom Hadden & Kevin Boyle « Breathing new life into the Accord », *Fortnight*, n° 272 (avril 1989), pp. 11-12. Voir aussi A. Kenny, *The road to Hillsborough*, Pergamon Press, Oxford, 1986.

<sup>325</sup> Ancienne résidence du Gouverneur-général de l'Irlande du Nord avant que cette fonction soit abolie en 1973 avec la reprise de l'administration directe.

<sup>326</sup> C'est nous qui soulignons.

irlandais, et chacun garde la responsabilité des décisions et de l'administration dans sa propre juridiction »<sup>327</sup>.

Le Traité prévoit ainsi une organisation intergouvernementale concrète à différents niveaux, et rentre à ce sujet dans un certain nombre de détails importants : selon l'article 5 de l'*Anglo-Irish Agreement*, en effet : « La Conférence se rencontrera au niveau ministériel ou administratif, selon les besoins. Ainsi, les affaires de la Conférence seront-elles examinées au plus haut niveau<sup>328</sup>. Des réunions régulières et fréquentes seront tenues. Des réunions pourront également être convoquées à la demande de l'une des parties. Les fonctionnaires peuvent se rencontrer à des niveaux inférieurs. La composition de la Conférence et celle des sous-groupes seront peu nombreuses et flexibles. Lorsque la conférence se réunira au niveau ministériel, un ministre irlandais faisant office de Représentant ministériel permanent, et le Ministre de l'Irlande du Nord présideront conjointement la séance. Dans le cadre de la Conférence, d'autres ministres irlandais et britannique peuvent tenir ou assister à des réunions s'il en est besoin ; lorsque les problèmes juridiques seront abordés, les *Attorneys General* pourront y assister. Les ministres peuvent être accompagnés de fonctionnaires de leur ministère et de leurs conseillers professionnels : par exemple, lors de la discussion de la politique de sécurité ou de problèmes relevant de la coopération dans ce domaine, ils peuvent être accompagnés du Commissioner de la *Garda Síochána* et du *Chief Constable* de la *Royal Ulster Constabulary*<sup>329</sup> (...). Un Secrétariat permanent sera mis sur pied par les deux Gouvernements afin d'assister la Conférence dans l'accomplissement de ses fonctions décrites dans l'Accord ».

On s'aperçoit donc que, comme nous le notions un peu plus haut, la fonction fondamentale de la Conférence Intergouvernementale est de constituer un espace de discussion régulier entre les deux gouvernements à différents niveaux sur les problèmes de leur compétence, le traité n'impliquant aucune délégation ou partage de souveraineté. Il semble évident que le choix des mots « points de vue et propositions » dans l'expression « le Gouvernement du Royaume-Uni accepte que le Gouvernement irlandais exprime ses vues et ses propositions » souligne que le Gouvernement irlandais ne fait pas partie du processus de prise de décision proprement dit, qui demeure l'apanage du Ministre de l'Irlande du Nord, et en dernier ressort du Cabinet britannique. Ainsi que le remarquent fort justement Tom Hadden et Kevin Boyle, « ces arrangements sont très loin de mettre sur pied une quelconque instance de décision commune<sup>330</sup> dans le domaine des affaires nord-

---

<sup>327</sup> Version britannique de l'*Anglo-Irish Agreement* ; dans la version irlandaise, la prééminence protocolaire est donnée au Gouvernement de la République d'Irlande.

<sup>328</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>329</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>330</sup> Nous traduisons ainsi *Joint Authority*.

irlandaises. L'obligation de faire de réels efforts pour résoudre les divergences de vue a été analysée comme un moyen de rendre la Conférence plus que consultative, mais cependant moins qu'exécutive<sup>331</sup>. Il s'agit donc bien d'un organe de **formulation** de la politique. En pratique, l'application de ces différents projets a varié<sup>332</sup>, mais il est clair que la tenue de réunions « régulières et fréquentes » a été respectée (en mai 1989, la Conférence Intergouvernementale s'était réunie 27 fois depuis la signature de l'Accord<sup>333</sup>), et que celles-ci ont été des occasions de discussion réelle des éléments de la politique nord-irlandaise, et notamment de la politique de sécurité<sup>334</sup>.

Étant donnée la situation politique de l'Irlande du Nord, on peut estimer que tout domaine politique y a un lien avec le maintien de l'ordre public. Il est clair par exemple que l'article 6 est concerné ; celui-ci prévoit que « la Conférence constituera un cadre dans lequel le Gouvernement irlandais pourra exprimer ses vues et ses propositions sur le rôle et la composition des organes nommés par le Ministre de l'Irlande du Nord, ou par les Services qui sont sous sa direction et son contrôle, y compris :

- La Commission consultative permanente sur les Droits de l'Homme (*The Standing Advisory Commission on Human Rights*)
- L'Agence pour l'égalité des droits en matière d'Emploi (*The Fair Employment Agency*)
- La Commission pour l'Égalité des droits (*The Equal Opportunities Commission*)
- L'Autorité de Police d'Irlande du Nord (*The Police Authority for Northern Ireland*)
- Le Bureau des Plaintes contre la Police (*Police Complaints Board*). »

De même, l'article 5, qui prévoit l'examen par la Conférence de tous problèmes concernant le respect des droits de la minorité en Irlande du Nord, est bien sûr très fortement concerné par la politique globale du maintien de l'ordre.

Cependant, comme l'annonce l'article 2, la politique de maintien de l'ordre « proprement dite », telle que nous l'avons définie en tous cas dans ce chapitre, à savoir **tous les actes et non-actes concernant la gestion du problème des désordres publics au moyen de l'utilisation du système de maintien de l'ordre public, à l'exclusion de son utilisation opérationnelle**, fait l'objet de deux articles plus spécifiques de l'Accord, les articles 7 et 9.

---

<sup>331</sup> Tom Hadden & Kevin Boyle, *The Anglo-Irish Agreement*, op. cit. p. 23.

<sup>332</sup> Voir *ibidem*, chapitre 5 et 6, pp. 67-82. Voir aussi Brendan O'Leary, « Northern Ireland and the Anglo-Irish Agreement », in Partick Dunleavy et al., *Developments in British politics*, n° 3, op. cit., pp. 269-290.

<sup>333</sup> Voir le texte publié par les deux Gouvernements de leur « Review of the working of the Intergovernmental Conference », 24 mai 1989, in Tom Hadden & Kevin Boyle, *The Anglo-Irish Agreement*, op. cit., pp. 83-88.

<sup>334</sup> *Ibidem*.

L'article 7 prévoit en effet que :

« (a) la Conférence examinera :

(i) la politique de sécurité ;

(ii) les relations entre les forces de sécurité et la communauté ;

(iii) la politique des prisons ;

(b) la Conférence examinera la situation de sécurité lors de ses réunions régulières et fournira ainsi des occasions de traiter les problèmes de politique, ainsi que les incidents sérieux et les événements prévus.

(c) les deux Gouvernements sont d'accord pour reconnaître la nécessité d'un programme de mesures spéciales en Irlande du Nord destinées à améliorer les relations entre les forces de sécurité et la communauté, avec l'objectif particulier de rendre les forces de sécurité plus acceptables par la communauté nationaliste. Un tel programme sera mis sur pied afin que la Conférence puisse l'examiner, et pourrait inclure l'établissement d'un mécanisme local de consultation, l'entraînement des forces aux relations communautaires, la mise sur pied de programmes de prévention de la criminalité (crime prevention schemes) incluant la participation de la communauté, l'amélioration de la procédure de traitement des plaintes, et un plan d'action pour augmenter la proportion des recrues provenant de la minorité dans la *Royal Ulster Constabulary*. Des éléments de ce programme pourraient être considérés par le Gouvernement irlandais comme susceptibles d'être appliqués à l'intérieur de leur propre juridiction.

(d) La Conférence peut examiner les problèmes relevant de la politique des prisons. Des cas individuels peuvent y être soulevés, afin de demander des informations ou de lancer des enquêtes ».

L'article 9 stipule, quant à lui, que :

« (a) Afin d'encourager la coopération trans-frontalière dans le domaine de la sécurité, la Conférence mettra sur pied un programme de travail à appliquer par le *Commissioner* de la *Garda Síochána* et le *Chief Constable* de la *Royal Ulster Constabulary* et, quand cela sera approprié, des groupes de fonctionnaires, dans des domaines tels que l'évaluation des menaces, l'échange d'informations, les structures de liaison, la coopération technique, l'entraînement du personnel, et les ressources opérationnelles.

(b) La Conférence n'aura pas de responsabilités opérationnelles ; la responsabilité pour les opérations de police restera en effet le domaine des chefs des deux forces de police respectives, le *Commissioner* de la *Garda Síochána* gardant ses liens avec son Ministre de la Justice et le *Chief Constable* de la *Royal Ulster Constabulary* les siens avec le Ministre de l'Irlande du Nord ».

La politique de sécurité est évidemment l'un des sujets principaux de discussion entre les deux gouvernements. Les deux auteurs pré-cités, Tom Hadden et Kevin Boyle, font d'ailleurs remarquer en ce qui concerne la formulation juridique du texte, que celle-ci (« the Conference **shall** consider »), « affirme

clairement que l'examen des problèmes de sécurité est obligatoire et non pas, comme c'est le cas pour de nombreux aspects des travaux de la Conférence, dépendante du fait que le Gouvernement irlandais initie cet examen en manifestant son point de vue et en faisant des propositions »<sup>335</sup>.

En pratique, les questions de sécurité ont été abordées lors de presque toutes les réunions de la Conférence, avec toutefois des variations dans l'importance de leur évocation, selon l'agenda de la Conférence du moment. Les Chefs des Polices respectivement irlandaise et nord-irlandaises ont assisté à la plupart des réunions, et il a été fait largement usage de l'instrument des « réunions spéciales » pour aborder tel ou tel aspect des problèmes spécifiques posés par la situation de sécurité en cours.

L'une des préoccupations majeures du Gouvernement de Dublin régulièrement abordée au cours des réunions gouvernementales mais aussi au cours des séries de réunions aux différents niveaux de consultation, est le problème de l'acceptabilité des forces de sécurité par la « communauté nationaliste » (ou catholique). À cet égard, Dublin a plusieurs fois exprimé sa « préoccupation » en ce qui concerne la composition des forces de sécurité d'une part, et le comportement de ces forces sur le terrain et vis-à-vis de la communauté catholique nationaliste d'autre part. La question de la composition est celle de la proportion de catholiques et de protestants. Dans ce domaine, les forces de sécurité proprement nord-irlandaises (c'est-à-dire à l'exclusion de l'Armée britannique professionnelle) n'ont jamais pu faire illusion. La *Royal Ulster Constabulary* n'a jamais dépassé les 10 % de catholiques, et tourne actuellement autour de 7 %. La deuxième force nord-irlandaise « préoccupante » pour le Gouvernement de l'Irlande du Sud était l'*Ulster Defence Regiment*, force créée en 1969 par le Gouvernement britannique pour remplacer l'ancienne *Ulster Special Constabulary*<sup>336</sup>, et surtout assumer la tâche de soutien de l'Armée britannique dans la lutte anti-terroriste, après l'effondrement de la police nord-irlandaise et son désaveu par les autorités britanniques<sup>337</sup>.

Cette force était quasi-entièrement composée à sa création de volontaires à temps partiel (ceux-ci forment aujourd'hui environ 50 % de l'effectif du Régiment Royal Irlandais<sup>338</sup>, les autres 50 % étant des professionnels du régiment). Elle a toujours été considérée par la communauté catholique comme absolument inacceptable ; les plaintes fréquentes à propos du comportement de l'UDR sont une constante des « relations » entre l'institution et la communauté,

---

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>336</sup> Force spéciale de la police de l'Ulster (v. *supra* Première partie, Chapitre cinquième).

<sup>337</sup> Voir à ce sujet Lord Hunt, (président), *Report of the Advisory Committee on Police in Northern Ireland*, Cmnd 535, HMSO, Belfast, 1969.

<sup>338</sup> Voir plus bas.

et elles ont été assorties d'appels constant à sa dissolution, dont le Gouvernement de la République d'Irlande s'est, à plusieurs reprises, fait l'écho<sup>339</sup>.

À l'opposé, l'attitude de la communauté protestante vis-à-vis du Régiment pour la Défense de l'Ulster est caractérisée par un attachement viscéral, et la première manifestation en a été un engagement enthousiaste dans les rangs de ce régiment dès sa création, ainsi que par une solidarité mutuelle entre la Communauté et ceux qu'elle considérait comme « ses » défenseurs, qui ne s'est jamais tarie. L'un des meilleurs exemples de cette solidarité et de cette identification de la communauté protestante à l'UDR fut la véritable prise en mains par la communauté protestante, et particulièrement par le Parti Démocratique Unioniste (*Democratic Unionist Party*) du pasteur Ian Paisley<sup>340</sup>, de la défense de quatre soldats de l'UDR, surnommés les *UDR4*<sup>341</sup>, dont on pensait qu'ils avaient été condamnés injustement.

Ces différents éléments nous aident à comprendre pourquoi l'*Ulster Defence Regiment* a véritablement constitué dès sa naissance à l'intérieur du conflit nord-irlandais, un **enjeu politique**. C'est pourquoi la décision spectaculaire, annoncée par le Gouvernement britannique en Juillet 1991, et appliquée en juillet 1992, de dissoudre l'*Ulster Defence Regiment*, en pleine réouverture des « pourparlers » entre les partis politiques nord-irlandais, est particulièrement intéressante : elle doit à notre avis être considérée comme une véritable décision politique (*Policy Decision*), bien qu'ayant été présentée, pour des raisons évidentes, comme faisant partie d'un plan plus vaste de réorganisation des forces armées<sup>342</sup>. Cette décision

---

<sup>339</sup> Sur l'*Ulster Defence Regiment*, et sur les problèmes posés par cette force dans le système politique et de sécurité nord-irlandais, voir Anne Mandeville, *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ?*, rapport présenté dans le cadre du colloque « L'Irlande : vers une société laïque ? », organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, Collège des Irlandais, Paris, 1992 ; voir aussi Anne Mandeville, « Format organisationnel et violence de l'État », in P. Braud, *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1992, pp. 205-226. Voir aussi Chris Ryder, *The Ulster Defence Regiment : an instrument of peace ?*, Methuen, London, 1991 ; voir également Richard Mapstone, *Soldiering in a divided society : the attitudes of soldiers in Northern Ireland*, rapport présenté dans le cadre de la troisième conférence biennale de l'European Research Group on the Military and Society (ERGOMAS), Toulouse, 2-5 juillet 1992. Voir aussi l'ouvrage de Ian Paisley, *The case for the UDR 4*, The Mercier Press, Dublin, 1992. Voir également les articles de John Reed, « The UDR : a commitment to the cause of law and order », *Armed Forces*, Mars 1982, pp. 51-55, et Hugo Arnold, « Crime, Ulsterisation and the future of the *Ulster Defence Regiment* », *Fortnight*, 7 octobre 1985, pp. 4-5. Voir enfin Ministry of Defence, *Formation of the Ulster Defence Regiment*, Cmnd 4188, HMSO, London, 1969.

<sup>340</sup> Le propre fils de Ian Paisley, Ian Paisley jr, a rédigé et publié un manifeste de défense des quatre membres de l'UDR qui auraient été injustement condamnés. On peut consulter : Ian Paisley (jr), *The case for a re-trial of the UDR4*, pamphlet du Democratic Unionist Party (s.r.), *Reasonable doubt : the case for the UDR 4*, The Mercier Press, Dublin, 1992 ; Peter Robinson, *Hands off the UDR !*, publications du Democratic Unionist Party, Belfast, 1991 ; et « Hands off the UDR », *The New Protestant Telegraph*, 7 octobre 1989, pp. 1 et 5.

<sup>341</sup> En référence aux *Guilford 4* et aux *Birmingham 6*, irlandais injustement accusés d'être à l'origine des attentats à la bombe de 1974, parmi les plus meurtriers de l'IRA en Angleterre, et emprisonnés sur la base de faux témoignages policiers et d'expertises plus ou moins fantaisistes (sur ces affaires, voir *supra* notre introduction).

<sup>342</sup> Voir la déclaration du Ministre de la Défense Tom King devant la Chambre des Communes le 22 juillet 1991 (*Defence Review*).

politique peut être analysée comme une confirmation des plus nettes de la « dimension irlandaise » à la source de la signature de l'Accord Anglo-Irlandais.

Il semble incontestable que le règlement du problème de l'*Ulster Defence Regiment* fasse partie de ce « programme de mesures spéciales en Irlande du Nord destinées à améliorer les relations entre les forces de sécurité et la communauté, avec l'objectif particulier de rendre les forces de sécurité plus acceptables par la communauté nationaliste » (article 7). Il est à cet égard particulièrement significatif que le Régiment pour la Défense de l'Ulster ait été remplacé par un autre régiment, le Régiment Royal Irlandais (*Royal Irish Regiment*), dont le nom-même permet de s'apercevoir immédiatement que son domaine de référence n'est plus celui de l'Ulster mais celui de l'Irlande. Les caractéristiques du Régiment Royal Irlandais sont elles aussi significatives, et en tous cas particulièrement symboliques : la dissolution de l'UDR est en effet le résultat d'une « fusion » de ce régiment avec un autre régiment, qui bien qu'appartenant à l'Armée britannique, a la particularité de recruter également en République d'Irlande. Ceci a permis au Gouvernement britannique de déclarer officiellement que « le nouveau régiment représentera les deux traditions de l'Irlande. Nous souhaitons qu'il puise dans le large réservoir de recrutement dont a traditionnellement bénéficié le régiment des *Royal Irish Rangers* en Irlande du Nord, Grande-Bretagne et République d'Irlande, et qu'il recrutera davantage dans la communauté minoritaire en Irlande du Nord »<sup>343</sup>.

Ainsi, même si les événements ont bien souvent montré les limites de cette structure en matière de prise de décision<sup>344</sup>, il est ainsi clair que plusieurs décisions politiques, en la matière, même si elles ne sont pas toutes aussi significatives que la dissolution de l'UDR, sont des illustrations des résultats de l'influence de l'*input* du Gouvernement de la République d'Irlande dans ce processus de formulation de la politique de maintien de l'ordre public<sup>345</sup>, même si celui-là n'en est évidemment pas la seule source.

---

<sup>343</sup> Lettre d'un fonctionnaire du Northern Ireland Office à l'auteur, 20 janvier 1992.

<sup>344</sup> Un exemple flagrant en est l'« affaire Stalker » (1988), dans laquelle les décideurs britanniques ont fait preuve du plus total mépris vis-à-vis des vociférations du gouvernement irlandais. Sur cette affaire, voir John Stalker, *Stalker*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1988.

<sup>345</sup> Comme le soulignait le Gouvernement britannique lui-même en 1989 (voir à ce sujet le document du Northern Ireland Office, *Developments since the signing of the Anglo-Irish Agreement*, HMSO, London & Belfast, 1989), ainsi que le « Bilan » officiel de l'Accord fait et publié par les deux gouvernements le 24 mai 1989, *op. cit.*

# CONCLUSION GÉNÉRALE



Nous avons tenté, dans cette étude, de réaliser une analyse **politique** du système de maintien de l'ordre public. Notre hypothèse de départ était en effet celle de la possibilité d'identification de critères permettant non seulement de repérer le système de maintien de l'ordre dans le champ politique, mais de mettre en lumière la place essentielle qu'il y tient.

Ceci ne nous est apparu possible qu'à travers une étude de cas orientée par une démarche comparative.

Notre deuxième hypothèse était en effet que l'étude du système de maintien de l'ordre du Royaume-Uni nous permettrait de dégager des enseignements non seulement sur la réalité britannique, mais en général sur les liens fondamentaux unissant le système politique et le système de maintien de l'ordre. David Bayley notamment insiste à cet égard, dans un remarquable article consacré à la comparaison internationale des polices, sur la nécessité de « rendre compte des différences entre les nations »<sup>1</sup>. Il déplore cependant l'absence ou la rareté de la réflexion **théorique** dans ce type d'études. De manière pertinente, il note deux points délicats : tout d'abord le fait que chacune des dimensions qui peuvent permettre de rendre compte de différences ou de ressemblances entre les systèmes, et donc de les comparer - il fait ainsi allusion par exemple à la répartition de l'autorité dans la Police, à la question du nombre de policiers dans l'État, la nature et l'étendue des responsabilités, les fonctions de la Police, la représentation des minorités ethniques, l'organisation hiérarchique, la décentralisation de l'autorité, etc. -, fait appel à des éléments de différentes théories. Le problème étant bien sûr de savoir « fragmenter » l'objet de recherche et le replacer dans ces différents champs théoriques.

En second lieu, une autre difficulté apparaît selon lui sur le plan de l'analyse des différents éléments comparatifs, dans la mesure où « les catégories analytiques employées pour décrire les variations de la police dans le temps et dans l'espace sont trop générales et trop peu précises. A-t-on vraiment bien défini le sens de mots comme moderne, professionnel, démocratique, politique, centralisé ? »<sup>2</sup>.

Consciente de la réalité et de la difficulté de ces problèmes, nous avons tenté d'adopter une démarche qui soit pertinente pour une analyse du système de maintien de l'ordre significative du point de vue politique : il s'agit d'une part de la mise à jour des « racines » du système, d'autre part de la prise en compte du cadre étatique, et enfin de l'application de concepts fondamentaux de l'analyse politique à la réalité multiple que constitue le maintien de l'ordre, et plus généralement de la tentative de confrontation de cette réalité aux paradigmes de la sociologie du Politique. Ces trois aspects de la démarche sont d'ailleurs liés les uns aux autres.

---

<sup>1</sup> David Bayley, « Note de recherche sur la comparaison internationale des polices », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (novembre 1991-janvier 1992), p. 19.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

La recherche des racines nous a permis, nous semble-t-il, de poser plusieurs jalons importants pour comprendre le système britannique :

- tout d'abord l'existence de fondements **anciens** et **contradictoire**s, à la fois résultantes et expressions d'une tension historique majeure dans le système politique britannique, la tension centre-localités.

En effet, si l'examen de l'évolution historique du système de maintien de l'ordre permet de confirmer un caractère fondamental bien connu du modèle politique britannique, à savoir l'existence extrêmement ancienne de fortes structures de gouvernement local, il amène aussi à constater une réalité moins connue, celle de ce que nous avons appelé le « modèle centraliste », c'est-à-dire l'ancienneté du poids important du centre, ou plutôt des centres, sur le plan décisionnel, mais aussi la présence d'une **idéologie** centraliste « rationnelle », la tradition « benthamite ».

- l'histoire permet également de dégager les contours très anciens d'un système de maintien de l'ordre beaucoup plus vaste que celui constitué par la seule organisation policière, et surtout la persistance à travers les siècles de cette organisation. On s'aperçoit en effet que dans le cas du Royaume-Uni, si l'on ne tient compte que de la Police, on est conduit à occulter tous les autres aspects du système de maintien de l'ordre (juges de paix, *Irish Secretary*, *War Office* et Armée, organisations citoyennes locales, etc.), c'est-à-dire, dans cet espace politique, à peu près l'*essentiel* de ses structures jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'étude du système de maintien de l'ordre amène ainsi, et c'est tout aussi fondamental, à relativiser le caractère de rupture fondamentale qu'aurait constitué la création de la Police anglaise au début du XIX<sup>e</sup> siècle, et notamment du point de vue du système d'autorités, c'est-à-dire des responsables du contrôle des forces et de la politique de maintien de l'ordre : sur le plan de l'évolution du système d'autorités en effet, la date de 1894 peut ainsi paraître plus importante que celle de 1829 (création de la *Metropolitan Police*), puisqu'à cette date les magistrats locaux perdirent officiellement, au profit des *Chief Constables*, leur pouvoir de réquisition directe des troupes pour le maintien de l'ordre public.

L'étude du phénomène de maintien de l'ordre public en général, et du système de maintien de l'ordre public en particulier, met ainsi en lumière les clivages politiques fondamentaux qui traversent le Royaume-Uni, comme nous avons déjà commencé à le découvrir il y a quelques années en travaillant sur le conflit nord-irlandais. Précisément, la combinaison de l'analyse historique et politique du système de maintien de l'ordre public fait à notre avis apparaître la « dimension nord-irlandaise », et plus généralement les clivages ethno-politiques comme des éléments fondamentaux de toute analyse politique du Royaume-Uni.

Ceci nous amène à évoquer le troisième aspect de notre démarche, à savoir notre tentative de conceptualisation du domaine du maintien de l'ordre public, qui nous a amenée à élaborer, préciser, ou adapter un certain nombre de concepts susceptibles de servir à l'analyse comparée des systèmes de maintien de l'ordre public. Le maintien de l'ordre étant considéré comme une fonction politique, et comme un système d'action, sont alors apparues des dimensions fondamentales de la structuration de ce système, permettant l'identification des autorités et de leurs champs d'action : la dimension que nous avons appelée géo-politique (correspondant aux différents niveaux de l'ordre étatique britannique), et la dimension fonctionnelle (comprenant les opérations et la politique publique), de ce système d'action, ces dimensions pouvant d'ailleurs se recouvrir.

La description de ces clivages et de leur évolution nous a d'ailleurs amenée à mettre en question un certain nombre de concepts qui semblent aller de soi, mais dont la confrontation avec la réalité britannique fait problème : nous avons ainsi été amenée par exemple à relativiser la notion même de centre dans l'analyse politique. Ce que nous avons désigné dans cette étude par l'expression de modèle centraliste est en fait une problématique plus complexe que celle exprimant simplement une vision d'un contrôle politique gouvernemental central, au sens français de l'organisation du maintien de l'ordre par exemple. Il faut en effet tenir compte du fait que le terme de centre peut revêtir, étant donnée la particularité de l'ordonnement politique britannique, des sens différents. Par exemple, l'analyse qui est faite généralement des caractéristiques historiques de la Police irlandaise, puis de celles, contemporaines, de la Police nord-irlandaise, est à cet égard révélatrice, puisque celles-ci sont présentées dans la majorité des cas comme des forces centralisées. Le problème est que le centre dont dépendait la RIC et dont dépend aujourd'hui la RUC n'était pas le même que celui dont dépendait et dépend encore aujourd'hui la *Metropolitan Police*, par exemple. Dans le même ordre d'idées, le processus de centralisation de la Police britannique évoqué aujourd'hui par une grande partie des observateurs doit être, lui-aussi, relativisé, car il recouvre seulement dans l'esprit de ces observateurs, le système anglo-gallois.

On peut dire ainsi à notre avis qu'aujourd'hui comme hier, dans le domaine des opérations et de la politique publique du maintien de l'ordre, la structuration du champ d'exercice des autorités est dominée par des tensions fondamentales, qui sont à peu près les mêmes ou qui sont en tous cas les héritières des tensions que nous pensons avoir dégagées tout au long de notre étude historique. Ces tensions constantes se manifestent par des rapports de force et des rapports d'influence, c'est-à-dire des rapports de négociation, mais aussi d'affrontements et de domination, directs ou indirects.

L'actualité de la tension centre-localités peut être relevée dans de nombreux exemples. L'un des plus flagrants est celui de la politique de réforme des structures du système de maintien de l'ordre public, et dont le récent Livre Blanc

du Ministère de l'Intérieur sur la Police est le dernier avatar. L'examen des structures des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre permet de rendre compte d'une part du poids de plus en plus important des forces centripètes dans le système britannique, poids qui se manifeste par la croissance des institutions centralisées ou centralisatrices, mais aussi d'une certaine résistance des forces localistes, notamment sur le plan de la politique opérationnelle.

Cette tension recouvre plus ou moins une autre tension fondamentale du système de maintien de l'ordre public, que l'on retrouve en général dans l'évolution des systèmes politiques démocratiques, à savoir la tension entre le fondement politico-démocratique de l'exercice du pouvoir, et celui que l'on peut qualifier de professionnel-bureaucratique. À cet égard, l'examen des autorités britanniques responsables aujourd'hui des politiques de maintien de l'ordre est particulièrement révélateur : en effet, alors que l'on avait assisté à partir de la fin des années 1970 à une sorte d'affrontement entre une conception policière-professionnelle de la politique de la police et du maintien de l'ordre et une conception démocratique-localiste, on voit aujourd'hui se réconcilier les tenants de la vision localiste de l'autorité et les policiers professionnels en danger d'être supplantés par des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur ou des cadres d'entreprises commerciales.

Un second élément se dégage de l'observation des autorités responsables de la politique de maintien de l'ordre public : il s'agit du constat du lien entre la configuration d'intervention et de fonctionnement de ces autorités et la structuration du champ politique britannique. Ce lien peut être observé à deux niveaux :

- on peut dire en premier lieu que la configuration et le fonctionnement du système des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre sont liés à la structuration **idéologique** du champ politique.

Les clivages sont ici essentiellement partisans. Les deux exemples les plus fondamentaux de cette structuration idéologique sont d'une part l'identification du Parti Travailleiste avec la conception localiste-démocratique de l'autorité de maintien de l'ordre, notamment au travers des revendications des Autorités locales de Police, et d'autre part celle du Parti Conservateur avec une conception économiste et « managériale » de celle-ci.

- on peut dire en second lieu que la configuration et le fonctionnement du système des autorités responsables des politiques de maintien de l'ordre sont liés à la structure du **pouvoir politique**.

Ici encore, on retrouve en premier lieu les clivages partisans (terme pris dans l'acception des politistes anglo-saxons). Étant donné le caractère fondamentalement partisan de l'organisation du pouvoir politique

britannique, on va observer dans la plupart des cas une identification d'un certain nombre d'autorités avec le parti au pouvoir, qui dispose du Gouvernement. Depuis près de quinze ans de gouvernement conservateur, les Autorités centrales du maintien de l'ordre public, qui jouent un rôle fondamental dans la politique de maintien de l'ordre, sont donc aussi des autorités conservatrices. Le gouvernement dispose également, rappelons-le, en régime parlementaire majoritaire, de l'outil législatif. Il dispose en fait de l'outil normatif en général (en dehors de la sphère du gouvernement local). On comprend mieux dans cette perspective la revendication fondamentale du Parti Travailleuse, à savoir le maintien, voire le développement, d'un contrôle local par les élus de la politique de maintien de l'ordre public (de la politique de police en général). On se demande d'autre part si l'évidente action du gouvernement conservateur dans le sens d'une centralisation et plus récemment d'une tentative de dé-professionnalisation des autorités policières anglo-galloises, n'est pas, en termes purement politiques, un calcul à court terme. Ceci souligne à notre sens d'autant plus le fondement idéologique d'une telle politique.

Cette structuration du pouvoir politique se retrouve enfin de manière particulière dans le cas de l'Irlande du Nord.

Le caractère fondamentalement conflictuel de l'espace politique nord-irlandais a structuré la configuration du système des autorités de maintien de l'ordre de différentes manières suivant les rapports de force politiques : de 1922 à 1972, durant le règne majoritaire des protestants unionistes au Parlement et au Gouvernement nord-irlandais (conformément à un système modelé sur le système majoritaire de Westminster), les autorités de maintien de l'ordre public étaient le reflet de cette configuration majoritaire. Avec l'abolition du Parlement d'Irlande du Nord et l'introduction de l'administration britannique directe en 1972, la configuration a profondément changé : il s'est opéré non seulement une centralisation du système des autorités, mais une dé-ulstérisation de celui-ci, dans la mesure où l'*input* des forces politiques nord-irlandaises est devenu nul, remplacé par un ministère de l'Irlande du Nord, membre du Cabinet coopérant avec des autorités opérationnelles non-irlandaises ; cette marginalisation des nord-irlandais en tant que décideurs est devenue absolue lors de la signature, contre le vœu des Unionistes, d'un accord entre les deux Gouvernements du Royaume-Uni et de la République d'Irlande, qui institutionnalisait ce dernier en tant que membre du système d'acteurs du maintien de l'ordre en Irlande du Nord.

La problématique moderne fondamentale des autorités de maintien de l'ordre public se noue, on le voit, autour de concepts qui mettent en relief la permanence des tendances conflictuelles qui nous semblent caractériser, aujourd'hui comme hier, la conception britannique du maintien de l'ordre public en tant qu'exercice spécifique du pouvoir politique.

Nous estimons donc avoir avancé dans l'élaboration d'une théorie générale du maintien de l'ordre ; celle-ci reste cependant à construire.

D'une part, nous sommes restée dans le cadre d'un régime politique particulier, celui d'une culture européenne démocratique. Il s'est d'autre part agi ici de procéder à une analyse des structures politiques de l'exercice de la fonction de maintien de l'ordre public, et plus particulièrement la structure de décision. Le second élément de ce que nous avons défini comme le système de maintien de l'ordre public, à savoir le format organisationnel du système de forces de l'ordre, doit lui aussi faire l'objet d'une systématisation théorique. À cet égard, les études que nous avons menées sur ce sujet soulignent déjà dans ce domaine, la pertinence des problématiques mise à jour grâce à l'étude des autorités, à savoir celle de la permanence des structures et celle de leurs tensions.

# BIBLIOGRAPHIE



On trouvera ici l'ensemble des sources que nous avons consultées dans le cadre de notre recherche<sup>1</sup>.

La nature du sujet et des méthodes utilisées appelle un traitement à part, parmi les sources dites « primaires », des informations recueillies auprès d'acteurs du système de maintien de l'ordre, et qui sont notamment à l'origine d'une grande partie des sources des développements sur les autorités de maintien de l'ordre aujourd'hui. On comprendra ainsi que la bibliographie comporte une rubrique comprenant les enquêtes que nous avons menées pour la réalisation d'études de cas, ainsi que les noms et qualités d'un certain nombre d'acteurs de terrain. Nous avons aussi jugé bon de mentionner les noms et qualités de certains universitaires spécialisés dans les différents domaines auxquels touche notre étude, lorsque leur contribution intellectuelle a constitué un apport majeur à notre réflexion, mais aussi à l'orientation de nos recherches.

Les ouvrages, articles, rapports, etc., ont posé, comme il se doit, un certain nombre de problèmes de classification.

L'un était dû tout d'abord à la grande place que nous avons volontairement accordée à la démarche de sociologie historique, afin de rendre compte mais aussi d'utiliser l'apport que nous considérons comme majeur de la discipline historique, notamment anglo-saxonne mais aussi, quoique dans une moindre mesure, française, à la connaissance même de l'objet de recherche de maintien de l'ordre public. Fallait-il isoler les ouvrages et documents de nature historique ? Nous avons finalement, après des hésitations, répondu par la négative, étant donné le fondement-même de notre démarche, qui était de mettre à jour les liens fondamentaux du présent avec le passé, à savoir à la fois la présence du passé dans le présent, mais aussi l'aspect quelquefois relatif de ce que l'on considère comme les « ruptures » modernes. L'importance de certains ouvrages ou études portant à la fois sur des aspects historiques et contemporains des phénomènes examinés a achevé de nous convaincre. Nous pensons ici par exemple, pour n'en citer qu'un petit nombre, aux ouvrages de Stanley Palmer<sup>2</sup>, Richard Vogler<sup>3</sup>, Séamus Breathnach<sup>4</sup>, Robert Reiner<sup>5</sup>, Paul Arthur<sup>6</sup>, ou, pour les français, Georges Carrot<sup>7</sup>, et Claude Journès<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Nous voudrions signaler qu'une grande partie des ouvrages a pu être consultée au Centre d'Études et de Recherches sur la Police de l'Université de Toulouse I, qui possède un riche fonds bibliographique sur les problèmes de sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Stanley Palmer, *Police and Protest in England and Ireland, 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

<sup>3</sup> Richard Vogler *Reading the Riot Act: the Magistracy, the Police, and the Army in Civil Disorder*, Open University Press, Milton Keynes, 1991.

<sup>4</sup> Séamus Breathnach, *The Irish Police. From earliest times to the present day*, Anvil Books, Dublin, 1974.

<sup>5</sup> Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Harvester Wheatsheaf, London, 1985.

<sup>6</sup> Paul Arthur, *Government and Politics in Northern Ireland*, Longman, Harlow, 1980.

<sup>7</sup> Georges Carrot, *Le Maintien de l'Ordre en France*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 1983.

Le second problème s'est posé plutôt à propos du classement « dans l'espace » : fallait-il isoler le « problème » ou la « question » irlandais (e), comme il est de tradition dans la plupart des études sur le Royaume-Uni ? Cette question apparaissait de prime abord d'autant plus pertinente que nous avons constaté une véritable fracture intellectuelle en la matière, et notamment chez les universitaires britanniques (cette constatation est aussi valable pour l'Écosse, quoique pour des raisons quelque peu différentes). Là encore, nous avons finalement résolu de n'en rien faire ; ce choix s'explique à la fois en fonction de notre problématique globale d'analyse (traiter du Royaume-Uni en tant qu'État), mais aussi du constat, dans ce domaine du maintien de l'ordre public, d'une réalité à la fois idéologique et concrète profondément imbriquée, que nous avons tenté de mettre à jour dans notre étude, et qui nous semblait donc devoir être logiquement reflétée dans le traitement bibliographique.

Nous avons adopté un principe traditionnel de classement, en distinguant d'une part les ouvrages et articles, et d'autre part les sources primaires. S'agissant des ouvrages et articles, nous avons suivi un classement alphabétique. On trouvera donc les rubriques suivantes :

### **I. Ouvrages et articles.**

- I. 1. Ouvrages et articles consacrés à des généralités ou à des aspects théoriques.
- I. 2. Ouvrages et articles portant sur le Royaume-Uni en général.
- I. 3. Ouvrages et articles portant en tout ou partie sur le maintien de l'ordre public.

### **II. Sources primaires : Rapports, enquêtes, documents, textes, presse, interviews.**

- II. 1. Rapports et enquêtes.
- II. 2. Textes et documents.
- II. 3. Presse spécialisée
- II. 4. Interviews et correspondances.

---

<sup>8</sup> Claude Journès, *L'État Britannique*, Publisud, Paris, 1985.

## **I. Ouvrages et articles.**

## I.1. Ouvrages et articles consacrés à des généralités ou des aspects théoriques.

ABRAHAMSSON, B., *Military professionalization and political power*, Sage publications, Beverly Hills, 1972.

BADIE, B., « Formes et transformations des communautés politiques », in GRAWITZ, M., & LECA, J., *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, Tome I, pp. 599-663.

BADIE, B., et BIRNBAUM, P., *Sociologie de l'État*, Grasset (Coll. Pluriel), Paris, 1982.

BADIE, B., & HERMET, G., *Politique comparée*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

BECKER, G., *Human Capital*, Wiley, New York, 1964.

BENDIX, Reinhart, *Nation-building and citizenship*, Garden City, New York, 1969.

BODY-GENDROT, S., *Ville et Violence*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.

BOTTOMLEY, K., « L'interprétation des statistiques officielles de la criminalité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 4 (février-avril 1991), pp. 75-93.

BOUDON, R. :

- *Effets pervers et ordre social*, Presses Universitaires de France, Paris, 1979 (2<sup>e</sup> édition).
- « La mesure statistique : un contrepoint à l'idéologie », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 4 (février-avril 1991), pp. 7-9.

BRAILLARD, P., *Théorie des Systèmes et Relations Internationales*, Ets É. Bruylant, Bruxelles, 1977.

BRAUD, P. :

- « Du pouvoir en général au pouvoir politique », in GRAWITZ, M., & LECA, J., *Traité de Science Politique*, Tome 1 (« L'Ordre Politique »), Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 335-394.
- *Le jardin des délices démocratiques*, FNSP, Paris, 1991.
- *Sociologie Politique*, L.G.D.J., Paris, 1992.

BRAUD, P. (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Editions L'Harmattan, Paris, 1993.

BRAUDEL, F., *Grammaire des Civilisations*, Flammarion, Paris, 1993.

BURKE, E., *Reflections on the revolution in France*, Penguin Books, Harmondsworth, 1968.

CHALUMEAU, E., & PORCHER, R., « Réflexions pour une comparaison entre les statistiques policières de criminalité en Angleterre, Allemagne et France », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 4 (février-avril 1991), pp. 141-168.

CHEVALLIER, J.J. :

- *Histoire des Institutions et des Régimes Politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, Paris, 1972.
- *Les Grandes Oeuvres Politiques. De Machiavel à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1970.

- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E., *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977.
- DENNI, B., et LECOMTE, P., *Sociologie du Politique*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1990.
- DENQUIN, J.M., *Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985
- DURKHEIM, E. :
- *Les règles de la méthode sociologique*, Presses Universitaires de France (Collection Quadrige), Paris, 1986.
  - *Leçons de sociologie*, Presses Universitaires de France (Collection Quadrige), Paris, 1990.
- EDMONDS, M., ed. :
- *Central Organizations of Defence*, Westview Press, Boulder, Colorado, et Pinter publishers, London, 1985.
  - *Armed Forces and Society*, Leicester University Press, 1988.
- ELIAS, N., *La dynamique de l'Occident*, Calmann Lévy, Paris, 1975.
- FAVRE, P., *Naissances de la Science Politique en France 1870-1914*, Fayard, 1989.
- FINER, S. :
- *Comparative Government*, Penguin Books, Harmondsworth, 1975.
  - *The Man on Horseback. The role of the Military in Politics*, Penguin Books, Harmondsworth, 1976.
- GATTI-DOMENACH, J., « L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 4 (février-avril 1991), pp. 177-185.
- GRAHAM, D. H., & GURR, T., *Violence in America. Historical and comparative perspectives*, U.S. Government printing office, Washington D.C., 1969.
- GRAWITZ, M. :
- *Méthodes des Sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1990 (8e édition).
  - *Lexique des Sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1991.
- GRAWITZ, M., et LECA, J., *Traité de Science Politique*, (quatre volumes), Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- GURR, T., *The Role of the State in Political Violence : a theoretical analysis*, rapport présenté lors du Congrès annuel de l'Association Internationale de Science Politique, Paris, 1985.
- HAMPSHER-MONK, I., *A history of modern political thought*, Blackwell Publishers, Oxford, 1992.
- HUSBANDS, C. T., « Contemporary right-wing extremism in Western European democracies » *European Journal of Political Research*, 9, 1981.
- HUNTINGTON, S. :
- *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven & London, 1968.
  - « Civil violence and the process of development », *Adelphi Paper* n° 83, International Institute for Strategic Studies, London, 1971.
- JONES, C. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont, 1970.

- LACROIX, B., « Ordre politique et ordre social », in GRAWITZ, M., & LECA, J., *Traité de Science Politique*, Tome 1 (« L'Ordre Politique »), Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 469-566.
- LAGROYE, J., *Sociologie politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, Paris, 1991.
- LANE, J.E. & ERSSON, S., *Politics and Society in Western Europe*, Sage Publications, London, 1991 (2<sup>nd</sup> edition).
- LIPOVETSKY, G., *L'Ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Gallimard, Paris, 1983.
- LOCKE, J., *Two treatises of Government*, 1690.
- LUKES, S., *Power*, Macmillan, London, 1974.
- MABILEAU, A., « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in GRAWITZ, M., et LECA, J., *Traité de Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris 1985, Tome I, pp. 553-598.
- MACKENZIE, W. J. M., *Violence, Pouvoir, Décision*, P.U.F, Paris, 1975.
- MARICHY, J. P. :
- *Cours d'Institutions Politiques* à l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, photocopié.
  - « The Central Organization of Defence in France », in EDMONDS, M., *Central Organizations of Defence*, Westview Press, Boulder, Colorado, et Pinter Publishers, London, 1985, pp. 35-64.
  - « Problématique de la décision en matière de défense », *Mélanges offerts à Pierre Montané de la Rocque*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, 1986.
- MEIER, K., « Representative bureaucracy : an empirical analysis », in *American Political Science Review*, vol. 69, n° 2, juin 1975, pp. 526-554.
- MÉNY, Y., *Politique comparée*, Montchrestien, Paris, 1993.
- MÉNY, Y., (sous la direction de) *Centres et Périphéries : le partage du pouvoir*, Economica, Paris, 1983.
- MÉNY, Y., & THOENIG, J. C., *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.
- MOONMAN, E., ed., *The Violent Society*, Frank Cass & Co. Ltd, London, 1987.
- NIEBURGH, H., *Political Violence. The Behavioural Process*, St Martin's Press, New York, 1969.
- PAINE, T., *Rights of Man*, Penguin Books, Harmondsworth, 1984.
- PETIT-DUTAILLIS, C., *La monarchie féodale en France et en Angleterre*, Éditions Albin Michel, Paris, 1971.
- ROSENBLUM, N. L., *Bentham's theory of the modern state*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1978.
- ROWAN, I., « Are statistics significant ? », *Police Review*, 6 juillet 1990, p. 1345.
- SMITH, A.D., *The ethnic origins of nations*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- SOROKIN, P., *Social and Cultural Dynamics*, Allen & Unwin, London, 1937.

THOMPSON, M., ELLIS, R., WILDAVSKY, A., *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder, San Francisco & Oxford, 1990.

THORPE'S, C., *Pure logistics. The science of war preparation*, National Defence University Press, Washington D.C., 2<sup>nd</sup> edition 1986 (1<sup>st</sup> ed. 1917).

TILLY, C., ed., *The formation of national States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975.

WEBER, M., *Le Savant et le Politique*, Plon (Coll. 10/18), 1959.

## I. 2. Ouvrages et articles portant sur le Royaume-Uni en général.

ADAMSON, I., *The identity of Ulster*, Pretani Press, Belfast, 1987 (2e ed.).

ANWAR, M., *Race and politics. Ethnic minorities and the political system*, Tavistock publications Ltd, London, 1986.

ARTHUR, P., *Government and Politics in Northern Ireland*, Longman, Harlow, 1980.

BARTLETT, T., *The Brotherhood of affection : the United Irishmen 1791-1798*, rapport présenté au colloque du Centre Universitaire d'Etudes Irlandaises, « L'Irlande, vers une société laïque ? », College des Irlandais, Paris, 1992.

BELLAMY, C. A., & WHITEBROOK, M. P., *Reform or reformation : the State and the theory of the State in Britain*, *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 14 (décembre 1981), n° 4, pp. 725-743.

BEW, P., GIBBON, P., & PATTERSON, H., *The State in Northern Ireland 1921-1972 : political forces and social classes*, Manchester University Press, Manchester, 1979.

BEW, P., & PATTERSON, H., *The British State and the Ulster crisis*, Verso Books, London, 1985.

BIRCH, A. H., *Political Integration and Disintegration in the British Isles*, Allen & Unwin, London, 1977.

BISHOP, P., & MALLIE, E., *The Provisional IRA*, Heinemann, London, 1987.

BLACKSTONE, Sir W., *Commentaries on the Laws of England*, Thomas Tegg, London, 1830.

BOAL, F., CAMPBELL, J., & LIVINGSTONE, D., « The Protestant mosaic : a majority of minorities », in ROCHE, P., & BARTON, B., *The Northern Ireland Question : Myth and Reality*, Avebury, Aldershot, 1991.

BOULTON, D., *The UVF, 1966-1973. An Anatomy of Loyalist Rebellion*, Gill & Macmillan, Dublin, 1973.

BOWYER BELL, J., *The IRA. The Secret Army 1916-1979*, The Academy Press, Dublin, 1979.

BOYD, A., *Holy War in Belfast*, Anvil Books, Tralee, 1969.

BOYLE, K., HADDEN, T., HILLYARD P. :

- *Law and State : the Case of Northern Ireland*, Martin Robertson, London, 1975.
- *Ten Years on in Northern Ireland*, The Cobden Trust, Nottingham, 1980.

BRENNAN, P. :

- « La violence politique des Républicains », *L'Irlande Politique et Sociale*, volume I, n° 1, 1985, pp. 39-56.
- *The Conflict in Northern Ireland*, Longman France Paris, 1991.
- *L'État en Irlande. Aspects de son développement 1801-1949*, Thèse de Doctorat d'État, Université de la Sorbonne Nouvelle (Paris III), 1993.

BRENNAN, P., & DEUTSCH, R., *L'Irlande du Nord. Chronologie 1968-1991*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, Paris, 1992.

BROWN, C., *Multi-ethnic education : a sociological analysis of the response of the state school system in England*, thèse de doctorat non publiée, Université de Birmingham, 1984.

BROWN, T., *The Whole Protestant Community : the making of a historical myth*, Field Day, Derry, 1985.

BULPITT, J. G., *Territory and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester, 1983.

BURGESS, T.P., *A crisis of conscience : moral ambivalence and education in Northern Ireland*, Avebury Press, Aldershot, 1993.

BURGI N. :

- *L'État britannique contre les syndicats*, éditions Kimé, Paris, 1992.
- « État faible, pouvoir fort : l'exemple de la Grande-Bretagne », *Revue Française de Science Politique*, volume 42, n° 3, juin 1992, pp. 402-416.

BYRNE, T., *Local government in Britain*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1985 (3<sup>rd</sup> edition).

CHARLOT, M. :

- *Naissance d'un problème racial. Minorités de couleur en Grande-Bretagne*, Armand Colin, Paris, 1972
- *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Presses Universitaires de France (Coll. Thémis), Paris, 1990.

CLUTTERBUCK, R., *Britain in agony*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1980 (2<sup>nd</sup> edition).

CONNOLLY, J., *Labour in Irish history*, Three Candles, Dublin, 1910.

COOGAN, T., P., *The IRA*, Pall Mall Press, London, 1970, Editions Alain Moreau, Paris, 1972 pour la traduction française.

COXALL, B., & ROBINS, L., *Contemporary British Politics*, Macmillan, London, 1991.

DARBY, J., *The background to the conflict*, Appletree Press, Belfast, 1983.

DENNING, The Right Honourable, Lord, *The Discipline of Law*, Butterworths, London, 1979.

DE PAOR, L., *Divided Ulster*, Pelican Books (2e ed.), Harmondsworth, 1971.

DEUTSCH, R. :

- *Northern Ireland 1921-1974 : a select bibliography*, Garland, New York, 1975.
- *Le Conflit nord-irlandais et la presse écrite britannique. Une guerre de propagande ?*  
Communication au séminaire sur « La violence en Irlande du Nord », La Sorbonne nouvelle, Paris III, mai 1992.
- *La crise de l'Irlande du Nord. Repères et interprétations : 1969-1984*, Thèse de Civilisation, Université de Paris III (Sorbonne nouvelle), 1985.
- « Les Paramilitaires protestants », *L'Irlande Politique et sociale*, volume I, n° 1, 1987, pp. 17-37.
- « Le langage de la haine dans les chansons loyalistes en Irlande du Nord », in Jean Brihault, (sous la direction de)
- *L'Irlande et ses langues*, Société française d'Études Irlandaises, Presses Universitaires de Rennes, 1992, pp. 107-113.

DEUTSCH, R., & MAGOWAN, V., *Northern Ireland 1968-1974 : a chronology of events*, 3 volumes, Blackstaff Press, Belfast, 1973-75.

DEUTSCH, R., & RAFROIDI, P., « La question d'Irlande du Nord 1968-1988 », *Études Irlandaises* (Hors série), Presses de l'Université de Lille, 1988.

DRUCKER, H., & BROWN, G., *The Politics of Nationalism and Devolution*, Longman, London, 1980.

DRUCKER, H., DUNLEAVY, P., GAMBLE, A., & PEELE, G., *Developments in British Politics*, n° 2, Macmillan, London, 1986.

DUNLEAVY, P., GAMBLE, A., & PEELE, G., *Developments in British Politics*, n° 3, Macmillan, London, 1990.

DUNN, S., *Secular education in Northern Ireland : the unwanted option*, rapport présenté au colloque organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, « L'Irlande, vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 22-23 mai 1992.

DUTTER, L. E., « Northern Ireland and theories of ethnic politics », *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, n° 4, December 1980, pp. 613-640.

EDMONDS, M., ed., *The Defence Equation. British Military Systems*, Brassey's Defence Publishers, 1986.

ESTYN EVANS, E. « The personality of Ulster », *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1970, p. 4.

FIELD, S. et al., *Ethnic minorities in Britain : a study of trends in their position since 1961*, Home Office Research Study n° 68, H.M.S.O, London, 1981.

FINER, S., *The Life and Times of Sir Edwin Chadwick*, Methuen, London, 1952.

FITZGERALD, G., *Some reflections on the future of the European Community. Address to the Political Studies Association Conference at Queen's University of Belfast*, 8 avril 1992, non publié.

FOSTER, R. F., *Modern Ireland, 1600-1972*, Allen Lane, London, 1988.

GALLAGHER, M., « Do Ulster Unionists have a right to self-determination ? », *Irish Political Studies*, vol. 5, 1990, pp. 11-30.

GALLAGHER, T. :

- *Glasgow : the uneasy peace. Religious tension in modern Scotland*, Manchester University Press, Manchester, 1987.
- « Scotland and the *Anglo-Irish Agreement* : the reaction of the Orange Order », *Irish Political Studies*, vol. 3 (1988), pp. 19-32.

GALLIHER, J. & de GREGORY, J., *Violence in Northern Ireland : Understanding Protestant Perspectives*, Gill & Macmillan, Dublin, 1985.

GASH, N., *Mr. Secretary Peel : the life of Sir Robert Peel to 1830*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1961.

GIBBON, P., *The origins of Ulster Unionism*, Manchester University Press, Manchester, 1974, p. 126.

GIBSON, B., *The Birmingham Bombs*, Barry Rose, London, 1976.

GILBERT, V. F., « Current bibliography of Immigrants and Minorities : monographs, periodical articles and theses, 1982-1984 : part II Great Britain », *Immigrants and Minorities*, vol. 6, n° 3 (November 1987), pp. 369-388.

GOLDRING, M., *Belfast : from loyalty to rebellion*, Lawrence & Wishart, London, 1991.

GRIFFITHS, J. A.G. :

- *The politics of the Judiciary*, Fontana Press, London, 1991 (4<sup>th</sup> edition).
- *Judicial Politics*, Blackwell Publishers, Oxford, 1993.

GWYNN, Aubrey (Pr.), « Edward I and the proposed purchase of English Law for the Irish, 1276-1280 », *Transactions of the Royal Historical Society*, 5<sup>th</sup> series, vol. 10 (1960), pp. 111-129.

HADDEN, T. & BOYLE, K.,

- *The Anglo-Irish Agreement*, Edwin Higel Ltd, Sweet & Maxwell Ltd, London, 1989.
- « Breathing new life into the Accord », *Fortnight*, n° 272 (avril 1989), pp. 11-12.

HADFIELD, B., ed., *Northern Ireland : Politics and the Constitution*, Open University Press, Buckingham, 1992.

HARVEY, J., & BATHER, L., *The British Constitution*, Macmillan, London, 1972.

HASLETT, E., *The Anglo-Irish Agreement : Northern Ireland perspectives*, Unionist Joint Working Party, Belfast, 1987.

HEPBURN, A.C., « The IRA in historical perspective », *L'Irlande Politique et Sociale*, vol. I, n° 1, pp. 1-14.

HESLINGA, M.W., *The Irish border as a cultural divide*, Van Gorcum, Assen, 1971.

HOULTON, D., *Cultural diversity in the primary school*, Batsford Press, London, 1986.

HUDSON, R., & WILLIAMS, A., *Divided Britain*, Belhaven Press (Pinter Publishers), London, 1989.

JAMES, P. S., *Introduction to English Law*, Butterworths, London, 1985.

JEFFCOATE, R., *Ethnic minorities and Education*, Harper and Row, London, 1984.

JOURNÈS, C., *L'État britannique*, Publisud, Paris, 1985.

- KAVANAGH, D., *British Politics : Continuities and Change*, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- KEATING, M., & MINDWINTER, A., *The government of Scotland*, Mainstream Publishing, Edinburgh, 1983.
- KENNY, A., *The road to Hillsborough*, Pergamon Press, Oxford, 1986.
- KING, M., & MAY, C., *Black Magistrates*, The Cobden Trust, London, 1985.
- LANGFORD, J., *A Century of Birmingham life*, (2 volumes), E.C. Osborne, Birmingham, 1868.
- LARGE, D., « London in the year of revolutions, 1848 », in John Stevenson, ed. *London in the age of Reform*, Basil Blackwell, Oxford, 1977.
- LAYTON-HENRY, Z., *The politics of race in Britain*, Allen and Unwin, London, 1984.
- LERUEZ, J. :
- *Planification et Politique en Grande-Bretagne, 1945-1971*, Armand Colin, Paris, 1972.
  - « La crise nord-irlandaise », *Revue Française de Science Politique*, vol. 26 (1976), n° 3, pp. 565-587.
  - « Régionalisme et politique au Royaume-Uni », *Revue Française de Science Politique*, 29 (6), décembre 1979.
  - *L'Écosse, une nation sans État*, Presses Universitaires de Lille, 1983.
  - « Dévolution et Politique au Royaume-Uni : l'État central et les nationalismes écossais et gallois », *Revue Française de Civilisation Britannique*, 3, 1984, pp. 63-82.
  - *Gouvernement et Politique en Grande-Bretagne*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, Paris, 1989.
  - *La Phénomène Thatcher*, Editions Complexe, Bruxelles, 1991.
  - « Le Thatcherisme à l'épreuve du pouvoir : incrémentalisme et radicalisme », *Pouvoirs*, n° 37, 1986, pp. 31-44.
- LERUEZ, J. (sous la direction de), *Les Institutions Politiques de la Grande-Bretagne*, La Documentation Française, Paris, 1989.
- LIJPHART, A., « The Northern Ireland problem : cases, theories, and solutions », *British Journal of Political Science*, 5 (1974), pp. 83-106.
- LUTAUD, O., *Cromwell, les Niveleurs, et la République*, Aubier Montaigne, Paris, 1978.
- MACKIE, J. D. :
- *A history of Scotland*, Penguin Books, Harmondsworth, 1978.
  - *The constitutional history of England*, H.A.L Fisher, Cambridge, 1908.
- MARX, R. :
- *L'Angleterre des révolutions*, Armand Colin, Paris, 1971.
  - *Documents d'histoire anglaise*, Armand Colin, Paris, 1972.
  - *Histoire de la Grande-Bretagne*, Armand Colin, Paris, 1990.
- McCCRONE, D., *Understanding Scotland*, Routledge, London, 1992.
- McGARRY, J., « The Anglo-Irish Agreement and the prospects for power-sharing in Northern Ireland », *Political Quarterly*, vol. 59 (1988), n° 2, pp. 236-250,

- McGARRY, J., & O'LEARY, B., eds., *The Future of Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- McGREGOR, I., *The enemies within. The story of the miners' strike 1984-5*, William Collins, London, 1986.
- MILLER, D., *Queen's Rebels. Ulster Loyalism in Historical Perspective*, Gill & Macmillan, Dublin, 1978.
- MOUGEL, F.C., *Elites et système de pouvoir en Grande-Bretagne 1945-1987*, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence, 1990.
- MOXON-BROWNE, E., *Nation, Class, and Creed in Northern Ireland*, Gower Publications, Aldershot, 1983.
- NELSON, S., *Ulster's Uncertain Defenders*, Appletree Press, Belfast, 1984.
- NORTON, P., *The British Polity*, Longman, London, 1984.
- O'LEARY, B. :
- « The Anglo-Irish Agreement : statecraft or folly ? », *West European Politics*, vol. 10 (1989), n° 1, pp. 5-32.
  - « The limits to Coercive Consociationalism in Northern Ireland », *Political Studies*, vol. 3 (1989), n° 4, pp. 562-568.
- OSBORNE, R. D., CORMACK, R. J., & GALLAGHER, A.M., eds., *After the reforms : Education and Policy in Northern Ireland*, Avebury Press, Aldershot, 1993.
- PAREKH, B., « Educational opportunity in multi-ethnic Britain » in GLAZIER, N. & YOUNG, C., eds., *Ethnic pluralism and public policy*, Heinemann, London, 1983.
- PARLIAMENTARY REGISTER (The), or the History of the Proceedings and Debates of the House of Commons in Ireland, 15 volumes, Dublin, 1784-1795.
- PAXMAN, J., *Friends in high places*, Michael Joseph, London, 1990.
- PELLEW, J., *The Home Office 1848-1914. From clerks to bureaucrats*, Heinemann Educational, London, 1982.
- ROCHE, P., & BARTON, B., *The Northern Ireland Question : Myth and Reality*, Avebury, Aldershot, 1991.
- ROSE, R. :
- *Northern Ireland : a time of choice*, Macmillan, London, 1971.
  - *Governing without consensus : an Irish perspective*, Faber and Faber, London, 1971.
  - *Politics in England*, Faber & Faber, London, 1979.
  - *Understanding the United Kingdom. The territorial dimension in Government*, Longman, London, 1981.
- RUANE, J., & TODD, J.,
- « Why can't you get along with each other ? Culture, Structure, and the Northern Irish conflict », in HUGHES, E., ed., *Culture and Politics in Northern Ireland*, Open University Press, M. Keynes, 1991.
  - « Diversity, Division, and the middle ground in Northern Ireland », *Irish Political Studies*, vol. 7 (1992), pp. 73-98.

SAGGAR, S. :

- *Race politics in Britain : the centre-periphery dimension*, rapport présenté au Congrès annuel de l'Association Britannique de Science Politique, (Panel : « The state of the Union : the U.K into the 1990s »), Université de Lancaster, 15-17 avril 1991.
- *Race and Politics in Britain*, Harvester Wheatsheaf, London, 1992.

SAMPSON, A., *The changing anatomy of Britain*, Hodder & Stoughton, Sevenoaks, 1982.

SCARGILL, A., « The New Unionism », *New Left Review*, n° 92 (juillet-août 1975), pp. 3-33.

SIMEY, M., *Government by consent. The principle and practice of accountability in local government*, Bedford Square Press, London, 1985.

SMITH, A.G.R., *The Emergence of a Nation-State : the Commonwealth of England 1529-1660*, Longman, London, 1984.

SMITH, D., J., & CHAMBERS, G., *Inequality in Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

de SMITH, S., BRAZIER, R., ed., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 5<sup>th</sup> et 6<sup>th</sup> editions, 1985, 1989 et 1990.

STANHOPE, H., *The Soldiers. An Anatomy of the British Army*, Hamish Hamilton, London, 1979.

STEVENSON, J., ed., *London in the age of Reform*, Basil Blackwell, Oxford, 1977.

STEWART, A.T.Q., *The Narrow Ground*, Faber & Faber, London, 1977.

STRINGER, P., & ROBINSON, G., eds., *Social Attitudes in Northern Ireland*, Blackstaff Press, Belfast, 1991.

TAYLOR, F., *Race, School and Community*, National Foundation for Educational Research, London, 1974.

TAYLOR, S., *The National Front in English Politics*, Macmillan, London, 1982.

TAYLOR, S. & LAYTON-HENRY, Z., « Immigration and Race-relations : political aspects », *New Community*, vol. ix, n° 1, 1981.

TODD, J. :

- « Two traditions in Unionist political culture », *Irish Political Studies*, vol. 2 (1987), pp. 1-26.
- « Northern Irish nationalist political culture », *Irish Political Studies*, vol. 5 (1990), pp. 31-44.
- *Loyalism and secularisation*, rapport présenté au colloque du Centre Universitaire d'Études Irlandaises, « l'Irlande, vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 mai 1992.

TOMLINSON, S., :

- *Ethnic minorities in British schools : a review of the literature, 1960-1982*, Heinemann, London, 1983.
- « Race, class, and education in Britain : a bibliography », in BARTON, L. & WALKER, S., *Race, class, and Education*, Croom Helm, London, 1983, pp. 211-235.

TUPMAN, B., « Violence and the British political system », *Teaching Politics*, vol. 16, September 1987, pp. 375-391.

VOIZE, R., « La balance et la masse : la haute magistrature face au pouvoir politique », *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. 3 (1986), n° 4, pp. 36-59.

WAKEFIELD, E. G., *An Account of Ireland, statistical and political*, 2 volumes, Longman, Hurst, Rees, Orme, and Brown, London, 1812.

WEBB, S., & B., *English local government from the Revolution to the Municipal Corporations Act. The Parish and the County*, Longman, London, 1906.

WHELAN, K., *Sectarianism and secularism in nineteenth century Ireland*, rapport présenté au colloque du Centre Universitaire d'Etudes Irlandaises, « L'Irlande, vers une société laïque ? », Collège des Irlandais, Paris, 1992.

WHYTE, J. :

- « How is the boundary maintained between the two communities in Northern Ireland ? », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 9, n° 2, 1986, pp. 219-234
- *Interpreting Northern Ireland*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

WILSON, T., *Ulster : Conflict and consent*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.

WRIGHT, F., *Northern Ireland : A Comparative Analysis*, Gill & Macmillan, Dublin, 1987.

YOUNG, A., *A Tour of Ireland ; with general observations on the present state of that Kingdom. Made in the years 1776, 1777, and 1778. And brought down to the end of 1779*, T. Cadell, London, 1780.

### **I. 3. Ouvrages et articles portant en tout ou partie sur le maintien de l'ordre public.**

ABRAMS, P., « Restoring Order : some early European cases », in JANOWITZ, M., & VAN DOORM, eds., *On Military Intervention*, Rotterdam University Press, 1971.

ACKROYD, C., MARGOLIS, K., ROSENHEAD, J., & SHALLICE, T., *The Technology of political control*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1977.

ADAM, H. L., *The Police Encyclopaedia*, London, 1969.

ADAMS, J., MORGAN, R., & BAMBRIDGE, A., *Ambush : the war between the SAS and the IRA*, Pan Books, Ltd, London, 1989.

ALDERSON, J. :

- *Policing freedom*, McDonald & Evans, Plymouth, 1979.
- *Law and Disorder*, Hamish Hamilton, London, 1984.
- « Police and the social order », in John Roach and Jürgen Thomanek, eds., *Police and Public Order in Europe*, Croom Helm Ltd, Beckenham, 1985, pp. 15-32.

ALLOUCHE, J., & BENSIMON, D., *Juifs d'Algérie hier et aujourd'hui. Mémoires et identités*, Bibliothèque historique Privat, Toulouse, 1989.

- ANDERSON, D., & KILLINGRAY, D., *Policing and Decolonisation : Politics, Nationalism, and the Police*, Manchester University Press, Manchester, 1992.
- ARNOLD, H., « Crime, Ulsterisation, and the future of the *Ulster Defence Regiment* », *Fortnight*, 7 October 1985, pp. 4-5.
- ASCOLI, David, *The Queen's Peace. The origins and development of the Metropolitan Police 1829-1979*, Hamish Hamilton, London, 1979.
- AUBERT, J., & PETIT, R., *La Police en France, service public*, Berger-Levrault, Paris, 1981.
- BABINGTON, A. :
- *A House in Bow Street : Crime and the Magistracy in London, 1740-1801*, McDonald, London, 1969.
  - *Military Intervention in Britain: from the Gordon Riots to the Gibraltar Incident*, Routledge, London, 1990.
- BAILEY, S.H., HARRIS, D.J., & JONES, B.L., *Civil Liberties : cases and materials*, Butterworths, London, 2<sup>nd</sup> et 3<sup>rd</sup> editions, 1985 et 1991.
- BAILEY, V., ed. , *Policing and Punishment in Nineteenth Century Britain*, New Brunswick, N.J., 1981.
- BALDWIN, R., & KINSEY, R., *Police Powers and Politics*, Quartet Books, London, 1982.
- BANTON, M., *The Policeman in the Community*, Tavistock Press, London, 1964.
- BARCLAY, Brigadier, C. N., « British forces and Internal Security : past experience and the future », *Brassey's Annual*, 1973, pp. 81-95.
- BARNETT, C., *Britain and her Army 1509-1970 : a military, political, and social survey*, Allen Lane, London, 1967.
- BARZILAY, D., *The British Army in Ulster*, 4 volumes, Century Books, Belfast, 1973-1980.
- BAYLEY, D. H. :
- *The Police and political development in India*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1969.
  - « The Police and political development in Europe », in TILLY, C., ed. *The formation of national states in Western Europe*, Princeton University Press, N.J., 1975, pp.328-379.
  - *Patterns of policing. A comparative international analysis*, Rutgers, 1975.
  - « Note de recherche sur la comparaison internationale des polices », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (nov. 1991-janv. 1992), pp. 19-28.
- BAYLEY, D. H., (sous la direction de), *Police and society*, Sage Publications, London, 1977.
- BEACH, Sir H., *Internal Uses of the Military*, conférence à l'Académie Militaire Royale de Sandhurst, 30 septembre 1980.
- BECKETT, I., *The Army and the Curragh Mutiny 1914*, The Bodley Head Ltd, London, 1986.
- BECKETT, I., & PIMLOTT, J., *Armed Forces and Modern Counter-Insurgency*, Croom Helm, London, 1985.
- BELLAMY, J., *Crime and public order in England in the late middle ages*, London, 1973.
- BELOFF, M., *Popular disturbances and public order 1660-1714*, Frank Cass & Co., London, 1963.
- BENNETT, R., *The Black and Tans*, Amersham, 1959.

BENYON, J. :

- Legitimacy, Conflict, Order : Urban Disadvantage and Political Stability in Britain, *European Consortium for Political Research*, Colchester, 1985.
- « Going through the motions : the political agenda, the 1981 riots and the Scarman Inquiry », *Parliamentary Affairs*, vol. 38, n° 4, 1985, pp. 409-422.
- « Why do people riot ? », rapport présenté lors de l' *International Police Exhibition and Conference*, Londres, 15 Octobre 1992.
- « La violence collective et le rejet de l'autorité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993, pp. 105-137.

BENYON, J., (sous la direction de), *Scarman and after. Essays reflecting on Lord Scarman's report, the riots and their aftermath*, Pergamon Press, Oxford, 1984.

BENYON, J., & BOURN, C., *The Police. Powers, Procedures, and Proprieties*, Pergamon Press, London, 1986.

BENYON, J., & SOLOMOS, J., (sous la direction de), *The roots of urban unrest*, Pergamon Press, Oxford, 1987.

BENYON, J., & SOLOMOS, J. :

- « British urban unrest in the 1980's », in BENYON, J., & SOLOMOS, J., (sous la direction de), *The roots of urban unrest*, Pergamon Press, Oxford, 1987.
- « What causes rioting », *Police Review*, 9 octobre 1987, pp. 2016-2017.

BERLIÈRE, J. M., « La professionnalisation de la police en France : un phénomène nouveau au début du 20e siècle », *Déviance et Société*, Vol. 11 (1987), n° 1, pp. 67-104.

BERLIOZ, J. M., « Les manifestations », *Revue de la Police Nationale*, n° 126 (décembre 1987), pp. 5-15.

BITTNER, E., *The functions of the police in a modern society*, US Government Printing Office, Washington D.C, 1970.

BLACKMAN, P.H., & GARDINER, R. E., *The National Rifle Association and Criminal Justice Policy : the effectiveness of the National Rifle Association as a public interest group*, rapport présenté lors d'une réunion de l' *American Society of Criminology*, Atlanta, octobre 1986.

BLUMENSON, M., « L' Armée des États-Unis et le maintien de l'ordre public », in MANDEVILLE, L. (sous la direction de), *Le système militaire des États-Unis*, Jean-Pierre Delarge Paris, 1972, pp. 135-151.

BORDUA, D. L., (sous la direction de), *The Police : six sociological essays*, John Wiley & sons, London, 1967.

BOURNE, General, *The Lord, The Direction of Anti-Guerrilla Operations*, *Brassey's Annual 1964*.

BOWDEN, T. :

- « Men in the middle : the U.K police », *Conflict Studies* n° 68, Institute for the Study of Conflict, London, 1976.
- *The Breakdown of public security : the case of Ireland 1916-1921, and Palestine 1936-1939*, Sage

Publications, London & Beverly Hills, 1977.

- *Beyond the limits of the law*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1978.

BOYD, L. G., *The role of the military in civil disorders in England and Wales, 1780-1811*, Knoxville, University of Tennessee, 1977.

BOYLE, K. :

- « Police in Ireland before the Union » : I, *The Irish Jurist*, new series, 7 (1972), pp. 115-137.
- « Police in Ireland before the Union : II », *The Irish Jurist*, new series, 8 (1973), pp. 90-116.
- « Police in Ireland before the Union : III », *The Irish Jurist*, new series, 8 (1973), pp. 323-348.

BOYLE, K., HADDEN, T., & HILLYARD, P. :

- *Law and State : the case of Northern Ireland*, N.C.C.L, London, 1975.
- *Ten years on in Northern Ireland. The legal control of political violence*, N.C.C.L, London, 1980.

BOYNTON, L., *The Elizabethan militia 1558-1638*, Routledge and Kegan Paul, London, 1967.

BRADLEY, D., WALKER, N., & WILKIE, R., *Managing the police*, Wheatsheaf Books, Harvester Press, Brighton, 1986.

BRAMALL, Sir E., « The Place of the British Army in Public Order », *Journal of the Royal Society of Arts*, June 1982, pp. 480-492.

BRAY, Brigadier, « Defending the role of the U.D.R. », *The Daily Telegraph*, 26 August 1988.

BREATHNACH, S., *The Irish Police. From earliest times to the present day*, Anvil Books, Dublin, 1974.

BREWER, J., « Policing in divided societies : theorising a type of policing », *Policing and Society*, 1991, vol. 1, pp. 179-191.

BREWER, J., et al., *The Police, Public Order, and the State*, Macmillan, London, 1988.

BREWER, J., & MAGEE, K., *Inside the RUC*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

BREWER, J., et STYLES, J., *An ungovernable people : the English and their law in the seventeenth and eighteenth centuries*, Hutchinson, London, 1984.

BRIGGS, B., « The great American gun war », *The Public Interest*, n° 45 (1976), pp. 37-62.

BROGDEN, M. :

- *The Police : Autonomy and Consent*, Academic Press, London, 1982.
- « The Emergence of the Police -the colonial dimension », *British Journal of Criminology*, 27 (1), 1987, pp. 4-14.

BRUNETEAUX, P., « Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient un métier d'expert », in BRAUD, P., (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties occidentales*, Editions l'Harmattan, Paris, 1993, pp. 206-227.

BURN, *Justice of the peace and Parish Officer*, 23<sup>rd</sup> ed., 5 volumes, T. Cadell, London, 1820.

BUTLER, A. :

- *Police management*, Gower publications, Aldershot, 1984.
- « Objectives and Accountability in Policing », *Policing*, 1 (3), 1985.

- CAPPELLE, J., « La Police et la contestation publique en Grande-Bretagne », *Déviance et Société*, vol.13 (1989), n° 1, pp. 35-79.
- CARROT, G., *Le Maintien de l'Ordre en France*, 2 tomes, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 1984.
- CARVER, Field Marshal Lord, « The Army and the Police », 14<sup>th</sup> Frank Newsam Memorial Lecture, Police Staff College, Bramshill, reproduite dans *Police Studies*, vol. 4, n° 3 (spring 1983), pp. 6-12.
- CENTRE FOR CONTEMPORARY STUDIES, ed., *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983.
- CHAPMAN, B., *Police State*, Macmillan, London, 1970.
- CHATTERTON, M. :
- « Police arrest powers as resources in peace-keeping », *Social Work Today*, vol. 7, 1976, pp. 234-237.
  - « Police Work and assault charges », in PUNCH, M., ed., *Control in the Police organization*, M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1983.
- CHAUVENET, A., & TIEVANT, S., « Interroger la Police », *Sociologie du Travail*, vol. 27 (1985), n° 4 (spécial Police), pp. 453-468.
- CHIBNALL, Steve, *Law and Order News*, Tavistock Publications, London, 1977.
- CHRISTIAN, L. :
- *Policing by coercion*, Greater London Council, London, 1983.
  - « Restriction without conviction : the role of the courts in legitimizing Police control in Nottinghamshire », in FINE, B., & MILLAR, R., *Policing the miners' strike*, Lawrence & Wishart, London, 1985, pp. 120-136.
- CLODE, C.M., *The military forces of the Crown. Their administration and government*, (2 volumes), John Murray, London, 1869.
- CLUTTERBUCK, R. :
- *The Long, Long War*, Cassel, London, 1967.
  - *Riot and Revolution in Singapore and Malaya 1945-1963*, Faber & Faber, London, 1973.
  - « A third force ? », *Army Quarterly and Defence Review*, N° 104, n° 1 (Octobre 1973), p. 25 et s.
  - *Protest and the urban guerrilla*, Cassel, London, 1973.
  - *Living with terrorism*, Faber & Faber, London, 1975.
  - *Guerrillas and terrorists* (Faber & Faber, London, 1977).
  - *The media and political violence*, Macmillan, London, 1978.
  - *The future of political violence*, Macmillan & Royal United Services Institute for Defence Studies, London, 1986.
  - « Violence and public disorder », in MOONMAN, E., *The violent society*, Frank Cass & Co. Ltd, London, 1987.
- COHEN, S., *Visions of social control : crime, punishment and classification*, Polity Press, Cambridge, 1985.
- COHEN, S., (sous la direction de), *Images of Deviance*, Penguin Books, Harmondsworth, 1971.

- COLQUHOUN, P., *A Treatise on the Police of the Metropolis*, J. Mawman & CO., London, 1806 (7<sup>th</sup> edition).
- COLLINS, K., « Efficiency revisited », *Policing*, spring 1985.
- COOK, P. M., « Centralisation and Decentralisation of the Police Force : the British Model », *Police Science Abstracts*, 9 (5), 1981, pp. i-iv.
- COWELL, D., JONES, T., & YOUNG, J., *Policing the riots*, Junction Books, London, 1982.
- CRENSHAW, M., *An organisational approach to the analysis of political terrorism*, rapport présenté au Congrès mondial de l' Association Internationale de Science Politique, Paris, Juillet 1985.
- CRITCHLEY, T.A. :
- *A History of Police in England and Wales*, Constable, London, 1978 (2<sup>nd</sup> edition).
  - *The conquest of violence : Order and Liberty in Britain*, Constable, London, 1970.
- CROSS, L., « The origins and meaning of the right to bear arms », *Journal of American History*, 71 (1984), pp. 22-42.
- CURTIS, R., *The History of the Royal Irish Constabulary*, Moffat & Co., Dublin, 1869.
- DAHRENDORF, R., *Law and Order*, Stevens & sons, London, 1985.
- DARVALL, F., *Popular disturbances and Public order in Regency England*, Oxford University Press, Oxford, 1934.
- DAS, D K., « La Police armée dans la tradition coloniale britannique - l'expérience indienne », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, (Nov. 1992- Janv. 1993), pp. 63-73.
- DAVIDSON-SMITH, Lt-Col., G., « The Military in aid of the Civil Power : limits in a democratic society », *Canadian Defence*, vol. 13, n° 11 (1984), pp. 27-33.
- DEANE-DRUMMOND, A., *Riot control*, R.U.S.I, London, 1975.
- DE CASTRO, J. P., *The Gordon Riots*, Oxford University Press, Oxford, 1926.
- DE GUIBERT, (Comte), « De la Force Publique considérée dans tous ses rapports », textes présentés par J. P. CHARNAY, (sous la direction de), *Stratégiques*, Editions de l'Herne, Paris, 1977.
- DEWAR, Lt-Col., M., *The British Army in Northern Ireland*, Arms & Armour Press, London, 1985.
- DOBSON, B., *Policing in Lancashire*, Landy Publishing, Blackpool, 1989.
- DONAJGRODSKI, A.P., *Social control in nineteenth century Britain*, Croom Helm, London, 1977.
- DUC, Lt., « Des militaires pour le maintien de l'ordre : l'exemple britannique », *Gendarmerie Nationale*, n° 162 (1990), pp. 45-48.
- DUFFIELD, B., « Crowd behaviour : the Scottish experience", in Centre for Contemporary Studies, ed., *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983.
- DUNLOP, Colonel J. K., *The development of the British Army 1899-1914*, Methuen, London, 1938.

DUNNING, E., MURPHY, P., & WILLIAMS, J. :

- « Football hooliganism in Britain before the First World War », *International Review for the Sociology of Sport*, vol. 19, 1984, pp. 215-240.
- *Hooligans Abroad*, Routledge and Kegan Paul, London, 1984.
- « Spectator violence at football matches », *The British Journal of Sociology*, vol. 37, 1986, pp. 221-244.
- *The Social Roots of Football Hooliganism*, Routledge and Kegan Paul, London, 1987.

DUPREZ, D., & LAMARCHE, C., « Les politiques locales d'ordre de la cité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 2 (juillet-septembre 1990), pp. 61-80.

DURAUD, J., *Les Compagnies Républicaines de Sécurité*, rapport présenté au colloque du British Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Manchester, 12-24 Avril 1976.

EAGLES, J., *The Bristol Riots*, Cadell, London, 1832.

EAST, R. & THOMAS, P., « Road-Blocks : the experience in Wales », in FINE, B., & MILLAR, R., *Policing the miners' strike*, Lawrence & Wishart, London, 1985, pp. 137-144.

EDMONDS, M. :

- « The role of the Armed Forces in the maintenance of law and order in Britain », in ENLOE, C., & SEMIN-PANZER, U., (sous la direction de) : *The Military, the Police, and domestic order : British and third world experiences*, Richardson Institute, London, 1975.
- *Armed Forces and legitimacy in Britain : emerging stresses and dichotomies*, rapport présenté au colloque sur les systèmes militaires britannique et français, British Inter-University seminar on « Armed Forces and Society », organisé par le Centre d'Études et de Recherches sur l'Armée, Toulouse, 23-25 septembre 1976.

EDMONDS, M., & WIFFEN, D., « La Gendarmerie Nationale : a blueprint for the future of internal security provision in the West ? », *Defense Analysis*, Vol. 5 (1989), n° 2, pp. 139-151.

EMSLEY, C. :

- *Policing and its context 1750-1870*, Macmillan, London, 1983.
- « The military and popular disorders in England 1790-1801 », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 61 (spring 1983), pp.10-21 ; 61 (summer 1983) pp. 96-112.
- « La légitimité de la police anglaise : une perspective historique comparée », *Déviance et Société*, vol. 13 (1989), n° 1, pp. 23-34.
- *The English Police : a political and social history*, Harvester-Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- « Police et prévention : une perspective historique », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993), pp. 37-49.
- « Bobby, Tommy, and the enemy within », *Criminal Justice History*, 13, 1992.

EMSLEY, C., and WEINBERGER, B., (sous la direction de), *Policing Western Europe : police, professionalism, and public order, 1850-1940*, Greenwood Press, Westport CT, 1991.

ENGLANDER, D., « Police and Public Order in Britain, 1914-1918 », in EMSLEY, C., & WEINBERGER, B., *Policing Western Europe : Police, Professionalism and Public Order*, op. cit., pp. 90-138.

ENLOE, C. H., « Police and Military in Ulster : peace-keeping or peace-subverting forces ? », *Journal of Peace Research*, vol. 15 (1978), n° 3, pp. 243-258.

- Ethnic soldiers*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.
- EVELEGH, R., *Peace-Keeping in a democratic society*, C. Hurst & Co., London, 1978.
- FALIGOT, R., *British Military Strategy in Ireland. The Kitson experiment*, Zed Press, London, 1983.
- FARRELL, M. :
- *Northern Ireland : the Orange State*, Pluto Press, London, 1976.
  - *Arming the Protestants : the formation of the Ulster Special Constabulary and the Royal Ulster Constabulary 1920-1927*, Pluto Press, London, 1983.
- FERGUSON, Sir J., *The Curragh Incident*, Faber & Faber, London, 1964.
- FIELD, J., « Police monitoring : the Sheffield experience », in FINE, B., & MILLAR, R., eds., *Policing the miners' strike*, Lawrence & Wishart, London, 1985, pp. 204-216.
- FIELD, S., & SOUTHGATE, P., *Public order, Home Office Research Study n° 72*, H.M.S.O, London, 1982.
- FIELDING, N., *The Police and Social Conflict. Rhetoric and reality*, The Athlone Press, London, 1991.
- FINE, B., & MILLAR, R., *Policing the Miners' Strike*, Lawrence & Wishart Ltd, London, 1985.
- FINER, S., « State and Nation-building in Europe : the case of the military », in TILLY, C., ed., *The formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, pp. 84-164.
- FINNIE, W., « Public Order Law in Scotland and England, 1980-1990 », *Edinburgh Essays in Public Law* (1991), pp. 251-277.
- FIRTH, C. H., *Cromwell's Army*, Methuen & Co., London, 1962 (4e ed. / 1ère ed. 1902).
- FLETCHER, A., & STEVENSON, J., *Order and Disorder in early modern England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- FORD, R., « Ulster : a more active role for the Army ? », *The Times*, 2 Mai 1987.
- FORTESCUE, Sir John, *A history of the British Army*, Macmillan, London, 1899.
- FOSTER, J. *Class struggle in the Industrial Revolution : early industrial capitalism in three English towns*, 1974.
- FOX, Captain K. O., « The Tonypandy riots », *Army Quarterly*, n° 104 (Nov.1973), pp. 78-78.
- FOX, R., « King's move : the security options », *Daily Telegraph*, 24 Août 1988, p. 11.
- GASKELL, G., & BENEWICK, R., *The Crowd in contemporary Britain*, Sage Publications, London, 1987.
- GAUGHAN, A., *Listowel and its vicinity*, Cork, 1973.
- GEARY, R., *Policing industrial disputes : 1893-1985*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- GERAGHTY, T., *Who dares wins, The story of the S.A.S 1950-1980*, Arms & Armour Press, William Collins & Sons Ltd, Glasgow, 1980.
- GLASSEY, L.K.J., *Politics and the appointment of Justices of the Peace, 1675-1720*, Oxford University Press, Oxford, 1969.

- GLEASON, J. H., *The Justices of the Peace in England 1558-1640*, Oxford University Press, Oxford, 1969.
- GOODWAY, D., *London Chartism, 1838-1848*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- GRAEF, R., *Talking Blues : the Police in their own words*, Collins Harvill, London, 1989.
- GRAHAM, Lt-Col., P. W., « Low-level Civil/Military Coordination, Belfast, 1970-73 », *R. U. S. I Journal*, vol. 119 (1974), n° 3.
- GREATER LONDON COUNCIL, *Urban riots and public order : a select bibliography 1975-1985*, Greater London Council, London, 1985.
- GREENHILL, N., « Professionalism in the police service », in WATTS POPE, D., & WEINER, N., eds, *Modern Policing*, Croom Helm, London, 1981, pp. 53-68.
- GREGORY, F. E. C. :
- « The British police system -with special reference to public order problems »,, in ROACH, J., & THOMANECK, J., (sous la direction de), *Police and Public Order in Europe*, Croom Helm, Beckhenham, 1985, pp. 33-72.
  - *Policing the democratic State : how much force ?*, *Conflict Studies* n° 194, Institute for the Study of Conflict, London, 1987.
- GWYNN, Sir C., *Imperial Policing*, Macmillan, London, 1938.
- HAENEL, H., & PICHON, R., *La Gendarmerie*, PUF, Paris, 1983.
- HALE, R. , *Police forces, past and present in Scotland and Ireland*, s.r.
- HALL, S., *Drifting into a law and order society*, The Cobden Trust, London, 1979.
- HALL, S., & al., *Policing the crisis. Mugging, the State, and Law and Order*, Macmillan, London, 1978.
- HAMER, W. S., *The British Army : civil-military relations 1885-1905*, Clarendon Press, Oxford, 1970.
- HAMILL, D., *Pig in the middle : the Army in Northern Ireland 1969-1985*, Methuen, London, 1985.
- HARDING, A., « The origins and early history of the Keeper of the peace », *Transactions of the Royal Historical Society*, 5th series, vol. 10 (1960), pp. 85-110.
- HARPER, C., « Casual encounters », *Police Review*, 8 février 1991, pp. 273-274.
- HARRIES-JENKINS, G., *The Army in Victorian society*, Routledge and Kegan Paul, London, 1977.
- HARRISON, P., *Inside the Inner-City*, Penguin Books, Harmondsworth, 1983.
- HART, J., « Reform of the borough police », *English Historical Review*, 70 (1955), pp. 411-247.
- HAY, D., et al., *Albion's fatal tree : crime and society in eighteenth century England*, Allen Lane, London, 1975.
- HAYTER, T., *The Army and the crowd in mid-Georgian England*, Macmillan, London, 1978.
- HEGARTY, A., & LIVINGSTONE S., « Force of Argument », *Fortnight*, n° 316 (Avril 1993), pp. 33-34.
- HEZLET, Sir A., *The 'B' Specials. A history of the Ulster Constabulary*, Tom Stacey, London, 1972.

HENNESSY, P. :

- « Keeping important services going despite strikes », *The Times*, 13 novembre 1979.
- *Military Involvement in civilian affairs within the United Kingdom*, conférence à l'Université de Liverpool, 29 janvier 1981, non publiée.

HILLYARD, P., *Suspect Community. People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain*, Pluto Press and NCCL, London, 1993.

HOBBSAWM, E. J., & RUDÉ, G., *Captain Swing*, Lawrence & Wishart, London, 1969.

HOLDAWAY, S. :

- *The British Police*, Edward Arnold, London, 1979.
- *Inside the British Police. A force at Work*, Basil Blackwell, Oxford, 1983.
- *Recruiting a multiracial police force*, H.M.S.O, (H.O) London, 1991.
- « Modernité, Rationalité et baguette de pain : quelques propos sur la gestion de la Police en Europe », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993), pp. 21-36.

HOLLISTER, W. :

- *Anglo-Saxon military institutions on the eve of the Norman conquest*, Clarendon Press, Oxford, 1962.
- *The military organization of Norman England*, Clarendon Press, Oxford, 1965.

HOOPER, A., *The Military and the Media*, Gower, Aldershot, 1982.

HORN, P., « The mutiny of the Oxfordshire Militia », *Cake & Cockhorse*, 7, pp. 232-241.

INGHAM, R., ed., *Football Hooliganism : the wider context*, Inter-Action Imprint, London, 1978.

INGLETON, R., « A CRS for Britain ? », *Police Review*, 21 septembre 1990, pp. 1862-1863.

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, (sous la direction de) :

- « Sécurité et politiques publiques : le cas de la politique d'intégration », Table ronde, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 2 (juillet-septembre 1990), pp. 81-96.
- « Systèmes de police comparés et coopération », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14 (août-octobre 1993).

JAMES, J., *Violence and the functions of an Armed Force*, rapport présenté au congrès du British Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Manchester, Avril 1976.

JASON-LLOYD, L., « The Broadwater lessons », *Police Review*, 5 octobre 1990, pp. 1966-1967.

JEAPES, T., « Stress in battle », *British Army Review*, vol. 60 (déc. 1980), pp.1-9.

JEFFERSON, T. :

- « Beyond paramilitarism », *British Journal of Criminology*, vol. 27 (1987), n° 1, pp. 47-53.
- *The case against paramilitary policing*, Open University Press, Milton Keynes, 1990.

JEFFERSON, T., & GRIMSHAW, R., *Controlling the Constable*, Muller / The Cobden Trust, London, 1984.

JEFFERY, K. :

- « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire 1918-1922 », *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. V (1977), pp. 270-293.

- « The British Army and Internal Security 1919-1939 », *Historical Journal*, xxiv (1981), pp. 377-97.
  - « Military Aid to the Civil Power in the United Kingdom : an historical perspective », in ROWE, P., & WHELAN, C. :
  - *Military intervention in democratic societies*, Croom Helm, London, 1985, pp. 51-67.
  - « Intelligence and Counter-Insurgency Operations : Some Reflexions on the British Experience », *Intelligence and National Security*, vol. 2, n° 1 (Janvier 1987), pp. 118-149.
- JEFFERY, K., & HENNESSY, P., *States of Emergency : British Governments and Strike-Breaking since 1919*, Routledge and Kegan Paul, London, 1983.
- JEFFRIES, Sir C., *The Colonial Police*, Max Parrish, London, 1952.
- JONES, P.D., « The Bristol Bridge riot and its antecedents : eighteenth century perceptions of the crowd », *Journal of British studies*, 19, n° 2, pp. 74-92.
- JONES, Sir W., *An Inquiry into the mode of suppressing riots with a constitutional plan for future defence*, 1780, s.l.
- JONES, W. R. :
- « Rex and ministri : English local government and the crisis of 1341 », *Journal of British Studies*, 13 (1973), pp. 1-20.
  - « Keeping the peace : English society, local government, and the commissions of 1341-1344 », *American Journal of Legal History*, 18 (1974), pp. 301-320.
- JOURNÈS, C. :
- « La crise de la Police en Angleterre aujourd'hui », *Annales de l'Université de Savoie*, 1987, pp. 93-110.
  - *Pour une étude sociologique de la violence en Grande-Bretagne*, rapport présenté au Quatrième Congrès de l'Association Française de Science Politique, Paris, 23-26 Septembre 1992.
- JOURNÈS, C., (sous la direction de), *Police et Politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1988.
- JOURNÈS, C., et al., *La Police*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
- KAEUPER, R., *War, Justice, and Public Order. England and France in the later Middle Ages*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
- KEENOY, G., « Acknowledged as part of our constitutional bedrock, policing by consent is seen by some as a paradox », *Police Journal*, octobre-décembre 1985, pp. 293-302.
- KELLEHER McARDLE, C. H., *Conscription and public order*, rapport présenté à la dixième conférence de l'Association Internationale de Science Politique, Edinburgh, 16-21 Août 1976.
- KELLER, L., *Public order in Victorian London : the interaction between the Metropolitan Police, the Gouvernement, the urban crowd and the Law*, PhD dissertation, University of Cambridge.
- KELLY, J., « Select documents XLIII : a secret return of the *Volunteers* of Ireland in 1784 », *Irish Historical Studies*, vol. XXVI, n° 103, mai 1989, pp. 268-292.
- KENNETT, L., & LA VERNE ANDERSON, J., *The Gun in America*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1975.

KETTLE, M. :

- « The Police », in DUNLEAVY et al., *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1983.
- « The National Reporting Centre and the 1984 miners », in FINE, B., & MILLAR, R., eds, *Policing the miner's strike*, Lawrence & Wishart, London, 1985, pp. 25-33.

KITSON, F. :

- *Low-Intensity Operations : Subversion, Insurgency and Peace-keeping*, Faber & Faber, London, 1971.
- *Bunch of Fve*, Faber & Faber, London, 1977.

LANDER, J. R., *English Justices of the Peace 1461-1509*, Alan Sutton, Gloucester, 1989.

LAQUEUR, W. :

- *Guerrilla : a historical and critical study*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1977.
- *Terrorism*, Sphere Books Ltd, London, 1978.

LEA, J., & YOUNG, J., *What is to be done about law and order ?*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1984.

LE CLÈRE, M., *La Police*, « Coll. Que-sais-je ? », Presses Universitaires de France, Paris, 1986 (3<sup>e</sup> édition).

LEE, M., *A history of police in England*, Methuen, London, 1901.

LEWIS, R., « The problem of law and order », *The Round Table*, n° 269 (janvier 1978), pp. 25-31.

LLOYD, C., « A national riot police, Britain's Third Force ? », in FINE, B., & MILLAR, R., eds, *Policing the miners's strike*, Lawrence & Wishart, London, 1985, pp. 65-78.

LOUBET DEL BAYLE, J. L. :

- *Guide des recherches sur la Police*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, 1987.
- « Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (nov. 1991-janv. 1992), pp. 167-178.
- *La Police, une approche socio-politique*, Montchrestien, Paris, 1992.

LOUBET DEL BAYLE, J. L., (sous la direction de), *Police et Société*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Toulouse, 1988.

LOVEDAY, B., « Progress of the Joint Boards », *Policing*, vol. 3 (1987), n° 3, pp. 196-213.

LUBANS, A., & EDGAR, J.M., *Policing by Objectives : a Handbook for Improving Police Management*, Hartford, Connecticut, 1979.

LUSTGARTEN, L., *The Governance of the Police*, Sweet and Maxwell, London, 1986.

MAGUIRE, M., & CORBETT, C., *A study of the police complaints system*, H.M.S.O (H.O), London, 1991.

MAITLAND, F. W., *Justice and Police*, Macmillan, London, 1885.

MANCHEE, T.J. , *The origins of the riots in Bristol*, Bristol, 1832.

MANDEVILLE, A. :

- *L'Armée Britannique en Irlande du Nord : Contribution à une théorie du Maintien de l'Ordre*,

Publications du Centre d'Études et de Recherches sur l'Armée, Toulouse, 1983.

- *Approche du débat sur la « troisième force » dans le cadre des problèmes britanniques actuels en matière de maintien de l'ordre*, rapport non publié, Centre d'Études et de Recherches sur la Police, Toulouse, 1983.
- « The Army in Northern Ireland 1969-1985 : new professionalism ? », in EDMONDS, M., ed, *The Defence Equation : British Military Systems*, Brassey's Defence Publishers, London, 1986, pp. 191-210.
- « Police et maintien de l'ordre en Grande-Bretagne : réflexions sur un mythe », in LOUBET DEL BAYLE, J.L., (sous la direction de), *Police et Société*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 1988, pp. 259-284.
- *La professionnalisation d'une unité de maintien de l'ordre, étape de la laïcisation du système politique nord-irlandais ? Le cas de l'Ulster Defence Regiment*, rapport présenté dans le cadre du colloque « L'Irlande, vers une société laïque ? », organisé par le Centre Universitaire d'Études Irlandaises, Collège des Irlandais, Paris, 22 et 23 Mai 1992.
- « Format organisationnel et violence de l'État : le cas de l'Ulster Defence Regiment en Irlande du Nord », in Philippe Braud, ed., *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993, pp. 205-226.
- « Armée et maintien de l'ordre au Royaume-Uni », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11 (déc. 1992-janv. 1993), pp. 139-157.

MANDEVILLE, L., « Les forces armées, l'état de nécessité, et le maintien de l'ordre », in *Mélanges offerts à Max Cluseau*, Presses de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse, Toulouse, 1985, pp. 401-408.

MANDEVILLE, L., LOUBET DEL BAYLE, J. L., PICARD, A., « Les forces de maintien de l'ordre en France », *Défense Nationale*, Juillet 1977, pp. 59 et s.

MANWARING-WHITE, S., *The policing revolution*, The Harvester Press, Brighton, 1983.

MAPSTONE, R. :

- *The attitudes and values of the members of the Ulster Defence Regiment*, Université de l'Ulster (Irlande du Nord), rapport de recherche non publié, Novembre 1991, 90 pages.
- *Soldiering in a divided society : the attitudes of soldiers in Northern Ireland*, rapport présenté à la conférence biennale de l'European Research Group on the Military and Society, Toulouse, 3-5 juillet 1992

MARK, Sir R. :

- *In the Office of Constable*, William Collins & sons Ltd, London, 1978.
- « Keeping the peace in Great Britain : the differing roles of the Police and the Army », in Peter Rowe & Christopher Whelan, eds., *Military Intervention in Democratic Societies*, Croom Helm, London, 1985, p. 90.

MARLOW, J., *The Peterloo massacre*, Rapp & Whiting, London, 1969.

MARSH, P., ROSSER, E., HARRÉ, R., *The Rules of Disorder*, Routledge and Kegan Paul, London, 1978.

MARSHALL, G., « The Armed Forces and Industrial Disputes in the United Kingdom », *Armed Forces and Society*, hiver 1979, pp. 270-280.

MARTIN, C., *Histoire de l'Algérie Française, 1830-1962*, Éditions des quatre fils Haymon, Paris, 1963.

MARX, G., & WEXCLER, S., « La loi et l'ordre en pratique : une approche nouvelle de la violence raciale par la ville de Boston », *Sociologie du Travail*, vol. 27 (1985), n° 4 (spécial Police), pp. 436-453.

MASON, G. :

- « Too much like the real thing ? », *Police Review*, 10 novembre 1989, pp. 2272-2273.
- « A call to arms », *Police Review*, 7 décembre 1990, pp. 2405-2407.

MATHER, F.C. :

- « Army pensioners and the maintenance of civil order in early nineteenth century England », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 36, pp. 110-24.
- *Public order in the age of the Chartists*, Manchester University Press, Manchester, 1959.
- *Chartism and society. An anthology of documents*, Bell & Hyman, London, 1980.

McCABE, S., & WALLINGTON, P., *Police, Public Order, and Civil Liberties*, Routledge, London, 1988.

McCULLOUGH, H., « The Royal Ulster Constabulary », *Police Studies*, 1981, vol. 4, pp. 3-12.

McKAY, P., « The fall and rise of football hooliganism », *The Police Journal*, vol. LVIX, n° 3 (Juillet-Septembre 1986), pp. 198-207.

McKENZIE, I., & GALLAGHER, P., *Behind the Uniform. Policing in Britain and America*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1989.

MERCIER, A., « Media et violence durant la guerre du Golfe », in BRAUD, P., ed., *La violence politique dans les démocraties occidentales*, Editions l'Harmattan, Paris, 1993, pp. 377-388.

MILDMAY, Sir W., *The Police of France*, E. Owen & T. Harrison, London, 1763.

MILLER, W., *Cops and Bobbies : police authority in New York and London, 1830-1870*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.

MIDWINTER, E. C., *Law and order in early Victorian Lancashire*, St Anthony's Press, York, 1968.

MILTON, F., *In some authority. The English Magistrate*, Pall Mall Press, London, 1959.

MINTO, G.A., *The thin blue line*, London, 1965.

MOIR, E., *The Justice of the Peace*, Penguin books, Harmondsworth, 1969.

MONET, J. C. :

- « Réponses à l'Insécurité », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation Française, n° 641, octobre 1990.
- « Le système de police français : un modèle à revisiter », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (nov. 1991-janv. 1992), pp. 41-64.
- *Police et Sociétés en Europe*, La Documentation Française, Paris 1993.

MONTJARDET, D. :

- *La manifestation : du côté du maintien de l'ordre*, rapport présenté dans le cadre du Congrès de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 Octobre 1988.

- « Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des CRS », *Déviance et Société*, vol. 12 (1989), n° 2, pp. 101-126.
- MOONMAN, E., « Copy-cat hooligans », *Contemporary Affairs Briefing*, n° 9, vol. 1 (novembre 1981), pp. 1-9.
- MOONMAN, E., & BRADLEY, P., « Football as a political arena », in Center for Contemporary Studies, ed., *Football as a focus for disorder*, The Football Trust and the Ronson Charitable Foundation, London, 1983.
- MOORE, T., « Crowd management : learning from history », *The Police Journal*, Avril 1992, pp. 99-108.
- MORGAN, J., *Conflict and Order : the Police and Labour Disputes in England and Wales, 1900-1939*, Clarendon Press, Oxford, 1987.
- MORRIS, T., « Police Force », *New Society*, 20 Mars 1987, pp. 12-14.
- MORRIS, W.A., *The medieval English sheriff*, Manchester, 1927.
- MOYLAN, J., *The Police of Britain*, Longmans Green & Co., London, 1946.
- MUIR, C., « Glasgow : the early force », *The Police Journal*, Vol. LVIII (I) (Janv-mars 1985), pp. 60-66.
- MUNGER, F. :
  - « Measuring repression of popular protest by English Justices of the Peace in the Industrial Revolution », *Historical Methods*, (spring 1979), Vol. 12, n° 2., pp. 76-83.
  - « Suppression of popular gatherings in England 1800-1830 », *American Journal of Legal History*, 25, pp. 111-140.
- MURRAY, B., *The Old Firm, Sectarianism, Sport, and Society in Scotland*, John Donald, Edinburgh, 1984.
- MURRAY, R., « Hunt for an alternative », *Fortnight*, n° 316 (Avril 1993), pp. 32-33.
- NAPIER, Sir C., *Life and opinions of Sir Charles Napier*, (4 volumes), Murray, London, 1857.
- NEWMAN, Sir K., *Public Order in free societies*, conférence pour le European Atlantic Group, 24 Octobre 1983.
- NIPPEL, W., « Reading the *Riot Act* : the discourse of law-enforcement in 18th century England », *History and Anthropology*, 1985, Vol. 1, pp. 401-426.
- NORTHAM, G., *Shooting in the dark. Riot police in Britain*, Faber & Faber, London, 1988.
- NORTON, P., ed., *Law and Order in British politics*, Gower Press, Aldershot, 1984.
- O'BRIEN, T., ed., *Papers from the European conference on football violence*, Lancashire Polytechnic, 1987.
- O'DONOGHUE, F., *Rebel Cork's Fighting story*, Tralee, 1962.
- OKOJIE, P., « Chief Constables and Police Interference : the case of Anderton and Greater Manchester », in FINE, B., & MILLAR, R., *Policing the miners' strike*, Lawrence & Wishart Ltd, London, 1985, pp. 54-64.

- OMOND, Lieutenant-Colonel J. S., *Parliament and the Army*, Cambridge University Press, Cambridge, 1923.
- OSBORNE, B., *Justices of the Peace 1361-1848*, Sedgill Press, Shaftesbury, 1960.
- PAGE, L., *Justice of the Peace*, Faber & Faber, London, 1947.
- PAGET, J., *Counter-Insurgency campaigning*, Faber & Faber, London, 1967.
- PAISLEY, I. (jr), *The case for the U.D.R. 4*, The Mercier Press, Dublin, 1992.
- PALMER, S. :
- « The Irish Police experiment : the beginnings of modern police in the British Isles 1785-1795 », *Social Science Quarterly*, 56 (Dec. 1975), pp. 410-424.
  - « Calling out the troops : the military, the law, and public order in England 1650-1830 », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 56 (1978), pp. 198-214.
  - *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- PARISEAU, J., *Forces Armées et Maintien de l'Ordre au Canada 1867-1967 : un siècle d'aide au pouvoir civil*, Thèse pour le Doctorat de 3e cycle en Histoire, Université Paul Valéry, Montpellier, 1981.
- PARRIS, H., « The Home Office and the provincial police in England and Wales 1856-1870 », *Public Law*, 1961 (Automne), pp. 230-255.
- PEAK, S., *Troops in strikes*, The Cobden Peak Trust, London, 1984.
- PEARSON, G., *Hooligan : a history of respectable fears*, Macmillan, London, 1983.
- PENGELEY, R., « La sécurité intérieure dans l'Ulster : les règles du jeu », *Revue Internationale de Défense*, Août 1978, pp. 1297-1305.
- PHILIPS, D., « Riots and public order in the Black Country, 1835-1860 », in QUINAULT, R., & STEVENSON, J. :
- *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen & Unwin, London, 1974, pp. 141-180.
  - « The Black Country Magistracy 1835-1860 : a changing elite and the exercise of its power », *Midland History*, 1976, pp. 161-196.
  - « A new engine of power and authority : the institutionalisation of law-enforcement in England, 1780-1830 », in V.C. GATRELL et al., *Crime and the Law : a social history of crime in Western Europe since 1500*, Europa, London, 1980.
- PICARD, E., *La notion de police administrative*, (2 volumes), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1984.
- POLICE STAFF COLLEGE, *Public Order in England and Wales. A select list of titles in the Police Staff College Library*, Police Staff College, Bramshill, 1982.
- POLICY STUDIES INSTITUTE, *Police and People in London*, (4 volumes), P.S.I, London, 1983.
- POLLACK, A., « Why Northern Ireland needs a military back-up : a U.D.R. officer's point of view », *Fortnight*, 7 Octobre 1985, pp. 6-8.

- POPE, D., & WEINER, N., (sous la direction de), *Modern policing*, Croom Helm, London, 1981.
- PORTER, B., *The origins of the vigilant state. The London Metropolitan Police Special Branch before the First World War*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1987.
- PUTNAM, B., « The transformation of the Keepers of the Peace into the Justices of the Peace 1327-1380 », *Transactions of the Royal Historical Society*, 4th series, Vol.xii (1929), pp. 19-49.
- QUINAULT, R., « The Warwickshire County Magistracy and Public Order 1830-1870 », in QUINAULT, R., and STEVENSON, J., (sous la direction de), *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen and Unwin, London, 1974, pp. 181-214.
- RADZINOWICZ, Sir L., *A History of the English Criminal Law and its administration from 1750*, 4 volumes, Stevens & Sons, London, 1948-1968.
- RAIT, R.S. (Pr.), « Scottish Police in early times », *The Police Journal*, Vol. III, 1930, pp. 79-88.
- REED, J., « The UDR. : a commitment to the cause of law and order », *Armed Forces*, Mars 1982, pp. 51-55.
- REES, M., « Terror in Ireland - and Britain's response », in WILKINSON, P., ed., *British perspectives on terrorism*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1981.
- REINER, R. :
- *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Books Ltd, Harvester Press, Brighton, 1985.
  - « Keeping the Home Office happy », *Policing*, vol. 4 (1988), n° 1, pp. 28-36.
  - « Police and Public Order in 1989 », in P. Catterall (ed.), *Contemporary Britain : an annual review*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.
  - « Pulling ranks on the Police file », *The Guardian*, 4 Juillet 1990, p. 21.
  - « Top Cop Class », *Howard Journal of Criminal Justice*, n° 29 (1990), pp. 215-219.
  - *Chief Constables*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
  - « La tradition policière britannique : modèle ou mythe ? », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (nov. 1991-janv. 1992), pp. 29-40.
  - « Chief Constables in England and Wales : a social portrait of a criminal justice élite », in Reiner, R., & Cross, M., eds., *Beyond law and order : criminal justice policy and politics into the 1990s*, Macmillan, London, 1991.
- REINER, R., & CROSS, M., (sous la direction de), *Beyond law and order : criminal justice policy and politics into the 1990s*, Macmillan, London, 1991.
- REITH, Sir.C. :
- *The British Police and the democratic ideal*, Oxford University Press, London, 1943.
  - *The blind eye of History: a study of the origins of the present police era*, Faber & Faber, London, 1975.
- REYNOLDS, G. W., & JUDGE, A., *The night the police went on strike*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1968.
- RICHARDS, E., « Patterns of Highland discontent 1790-1860 », in QUINAULT, R., & STEVENSON, J., (sous la direction de), *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen and Unwin, London, 1974, pp. 75-115.

- RICHARDS, M. D., *Public disorder in Tottenham, 6th October 1985, Metropolitan Police*, London, 1986.
- RIVERO, J., « Ordre Public et État démocratique », *Police Nationale*, n° 113.
- RIZZI, R., « The British Army and Riot Control in Early Nineteenth Century England », *Army Quarterly and Defence Journal*, janvier 1979, pp. 74-85.
- ROACH, J., & THOMANECK, J., (sous la direction de), *Police and Public order in Europe*, Croom Helm, London, 1985.
- ROBILLIARD, Sir J., & McEWAN, J., *Police powers and the individual*, Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1986.
- ROBINSON, P., *Hands off the UDR*, publications du Democratic Unionist Party, Belfast, 1991.
- ROCK, P., « Law, order, and power in late seventeenth and early nineteenth century England », in COHEN, Stanley, & SCULL, Andrew, (sous la direction de), *Social control and the State*, 2e ed. Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1985, pp. 192-222.
- ROGERS, Colonel H. C. B., *The British Army in the eighteenth century*, Allen & Unwin, London, 1956.
- ROLLO, J., « The Special Patrol Group », in HAIN, P., et al., eds, *Policing the Police*, vol.II, J. Calder, London, 1980.
- ROSE, R. B. :
- « The Priestley riots of 1791 », *Past & Present*, 18 (Novembre 1960), pp. 68-88.
  - « Eighteenth century price riots and public policy in England », *International Review of Social History*, n° VII (1961), 2e partie, pp. 277-292.
- ROWE, P., *Legal aspects of the operations of the Armed Forces in Northern Ireland*, rapport pour le dixième congrès de l' Association Internationale du Droit militaire, septembre 1985.
- ROWE, P. J., & WHELAN, C. J., (sous la direction de), *Military intervention in democratic societies*, Croom Helm, Beckenham, 1985.
- ROYAL UNITED SERVICES INSTITUTE (RUSI), *Internal Security : a neglected aspect of Defence ?*, séminaire du Royal United Services Institute for Defence Studies, Whitehall, Publications du RUSI, London, 7 avril 1976.
- RUDÉ, G. :
- « The Gordon Riots : a study of the rioters and their victims », *Transactions of the Royal Historical Society*, series 5 et 6, pp. 93-114.
  - *Wilkes and Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1962.
  - *The Crowd in History*, John Wiley & Sons, New York, 1964.
- RYAN, A. P., *Mutiny at the Curragh*, Macmillan, London, 1956.
- RYDER, C., *The RUC : a force under fire*, Methuen, London, 1989.
- RYDER, C., *The Ulster Defence Regiment : an instrument of peace ?*, Methuen, London, 1991.
- SCARMAN, *The Lord, The conflict in society : public order and individual liberty*, Papers of the 7th Commonwealth Law Conference, Hong Kong, 18-23 septembre 1983.

SERIN, M., *Une révolution avec une étude sur la guerre de rues*, Imprimerie artistique, Lavaur, 1945.

SHALHOPE, R. E., « The ideological origins of the second amendment », *Journal of American History*, 69 (1982), pp. 599-614.

SHALHOPE R. E., & CROSS, L. D., « The second amendment and the right of bear arms : an exchange », *Journal of American History*, 71 (1984), pp. 587-593.

SHELTON, W. :

- *English hunger and industrial disorders*, Macmillan, London, 1973.
- « The role of the local authorities in the Hunger riots of 1766 », *Albion*, V, (1973), pp. 50-56.

SHORTIS, C.T. (Général), *Public Order in the 80s*, s.r.

SILVER, A., « The demand for order in civil society : a review of some themes in the history of urban crime, police, and riot », in BORDUA, D., ed., *The Police : six sociological essays*, John Wileys & sons, New York, 1967, pp. 1-24.

SIMPSON, H. B., « In the office of Constable », *English Historical Review*, 10 (1895), pp. 625-641.

SMITH, A.T. H. :

- « Public Order Law 1974-1983 : developments and proposals », *The Criminal Law Review*, 1984, pp. 643-651.
- *Offences against public order*, Sweet & Maxwell, London, 1987.

SMITH, P., *The London Metropolitan Police and public order and security 1850-1868*, PhD, Columbia University, 1976.

SMYTH, P. D. H. :

- *The Volunteer movement in Ulster : background and development, 1745-1784*, thèse pour le doctorat en Histoire, Queen's Belfast University, 1974, non publiée.
- « The Volunteers and Parliament, 1779-1784 », in Thomas Bartlett and D. W. Hayton, (sous la direction de), *Penal era and golden age : essays in Irish history, 1690-1800*, Belfast, 1979, pp. 113-136.

SOCIÉTÉ D'HISTOIRE DE LA RÉVOLUTION DE 1848 ET DES RÉVOLUTIONS DU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE, ed., *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au 19<sup>e</sup> siècle*, Créaphis, Paris, 1987.

SOULIER, G., « Les Institutions judiciaires et répressives », in GRAWITZ, M., & LECA, J., *Traité de Science Politique*, Tome 3 (« Les Régimes Politiques Contemporains »), Presses Universitaires de France, Paris, 1985, pp. 510-552.

SPENCER, S., « The eclipse of the Police Authority », in FINE, B., & MILLAR, R., *Policing the miners' strike*, Lawrence & Wishart Ltd, London, 1985, pp. 34-53.

STALKER, J., *Stalker*, Penguin Books, Harmondsworth, 1988.

STEAD, P., *The Police of Britain*, Macmillan, London, 1985.

STEPHENS, M., *Policing*, Wheatsheaf Books, The Harvester Press, London, 1988.

STEVENSON, J. :

- *Popular disturbances in England 1700-1870*, Longman, London, 1979.
- « Social control and the prevention of riots in England 1789-1829 », in DONAJGRODSKI, A.P., (sous la direction de), *Social control in nineteenth century Britain*, Croom Helm, London, 1979, pp. 27-50.

STEVENSON, J., & QUINAULT, R., (sous la direction de), *Popular protest and public order : six studies in British History 1790-1920*, George Allen & Unwin, London, 1974.

STORCH, R D. :

- « The plague of the blue locusts : police reform and popular resistance in Northern England, 1840-1857 », *International Review of Social History*, 20 (1975), pp. 61-90.
- « The policeman as domestic missionary : urban discipline and popular culture in Northern England 1850-1880 », *Journal of Social History*, 9 (1976), pp. 481-509.

SUPPERSTONE, M., *Brownlie's law of public order and national security*, Butterworths, London, 1981.

TABER, R., *The War of the Flea. A Study of Guerilla Warfare : Theory and Practice*, Paladin, London, 1970.

TAYLOR, P., *Beating the Terrorists : Interrogation at Omagh, Gough, and Castlereagh*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.

TEICHMAN, O., « The Yeomanry as an aid to the Civil power, 1795-1867 », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 19, pp. 75-91 et 127-143.

THACKRAH, J. R., *Contemporary policing*, Sphere Reference, London, 1985.

THOMAS, S. *The Bristol Riots*, British Historical Association, Bristol, 1874.

THOMPSON, E P.

- *The making of the English Working-Class*, Victor Gollancz, London, 1963.
- « The moral economy of the English crowd in the eighteenth century », *Past & Present*, 50 (1974), pp. 76-136.
- *Whigs and Hunters : the origins of the Black Act*, Allen Lane, London, 1975.

THOMPSON, Sir R., *Defeating Communist Insurgency*, Chatto & Windus, London, 1966.

TILLY, C : « Police, État, Contestation », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7 (Novembre 1991-Janvier 1992), pp. 13-18.

TOBIAS, J.J., *Crime and police in England 1700-1900*, St Martin's Press, New York, 1979.

TOWSHEND, C. :

- *The British campaign in Ireland 1919-1921*, Oxford University Press, Oxford, 1975.
- « Martial Law and the problems of emergency in Britain », *Historical Journal*, 25 (1982),(1), pp. 167-195.
- *Political violence in Ireland. Government and Resistance since 1848*, Oxford University Press, Oxford, 1983.
- *Britain's civil Wars*, Faber & Faber, London, 1986.

- TROTBRIDGE, K., *Chief Inspector, Should there be a national specialized squad for dealing with public disorder ?*, Metropolitan Police, London, 1986.
- UNDERDOWN, D., *Revel, Riot, and Rebellion : popular politics and culture in England, 1603-1660*, Clarendon Press, Oxford, 1985.
- VOGLER, R., *Reading the Riot Act : the Magistracy, the Police, and the Army in civil disorder*, Open University Press, Milton Keynes, 1991.
- WADDINGTON, D., *Contemporary Issues in Public Disorder*, Routledge, London, 1992.
- WADDINGTON, D., JONES, K., & CRITCHER, C., « Flashpoints of public disorder », in BENEWICK, R., & GASKELL, G. :
- *The crowd in contemporary Britain*, Sage publications, London, 1987, pp. 155-199.
  - *Flashpoints : studies in public disorder*, Routledge, London, 1989.
- WADDINGTON, P. A. J.
- « Towards paramilitarism ? Dilemmas in the policing of public order », *British Journal of Criminology*, vol. 27 (1987), n° 1, pp. 37-47.
  - *The strong arm of the Law*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
  - *The case against paramilitary policing considered*, rapport de recherche non publié, 1992, 52 pages.
- WALKER, C., *The Prevention of Terrorism in British Law*, Manchester University Press, Manchester, 1992.
- WALL, D. S. :
- « Chief Constables : a changing elite », in R. MAWBY, ed., *Policing Britain*, Plymouth Polytechnic, Department of Political and Social Sciences, 1987.
  - *The selection of Chief Constables in England and Wales 1835-1985*, M.Phil. thesis, University of York, Department of Social Policy.
- WALSH, D., *The use and abuse of emergency legislation in Northern Ireland*, The Cobden Trust, Russell Press, Nottingham, 1983.
- WARD, T., *Death and disorder : three case-studies of public order policing in London*, Inquest, London, 1986.
- WEGG-PROSSER, C., *The Police and the Law*, Longman, London, 1986.
- WEINBERGER, B., « Are the Police professionals ? An historical account of the British Police Institution », in EMSLEY, C., and WEINBERGER, B., (sous la direction de), *Policing Western Europe : police, professionalism, and public order, 1850-1940*, Greenwood Press, Wesport CT, 1991, pp. 74-90.
- WEITZER, R. :
- « Policing a divided society », *Social Problems*, 1985, vol. 33, pp. 41-55.
  - « Accountability and complaints against the Police in Northern Ireland », *Police Studies*, 1986, vol. 9, pp. 99-109.
  - « Policing Northern Ireland today », *Political Quarterly*, 1987, vol. 58, pp. 88-96.
  - « Contested order : the struggle over British security policy in Northern Ireland », *Comparative Politics*, 1987, vol. 19, pp. 281-298.

- *Transforming Settler States*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- « Northern Ireland's Police liaison committees », *Policing and Society*, 1992, Vol. 2, pp. 233-243.

WELLS, R. :

- « The revolt of the south-west, 1800-1801 : a study in English popular protest », *Social History*, 37 (1977), pp. 13-44.
- « Counting riots in eighteenth century England », *Bulletin of the Society for the Study of Labour History*, 37 (1978), pp. 68-72.

WESTERN, J. R. :

- « The Volunteer Movement as an anti-revolutionary force 1793-1801 », *English Historical Review*, 71 (1956), pp. 603-614.
- *The English Militia in the eighteenth century*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965.

WHANNEL, G., « Football, crowd behaviour, and the press », *Media, Culture, and Society*, vol. 1, 1979, pp. 327-342.

WHEATHERITT, M., *Innovations in Policing*, Croom Helm, London, 1986.

WILLIAMS, D.G.T. :

- *Keeping the Peace : the Police and public order*, Hutchinson, London, 1967.
- « Offences against the State 1963-1974 », *The Criminal Law Review*, 1974, p. 634 et s.

WILLIAMS, J., « Football hooliganism : offences, arrests, and violence - a critical note », *British Journal of Law and Society*, vol. 7, 1981, pp. 104-111.

WILLIS, C., *Riots in British Inner City Areas. An Analysis and Some Possible Preventive Solutions*, rapport pour l'audition (*Hearing*) sur la violence urbaine et l'insécurité organisée par le Conseil de l'Europe à Strasbourg en septembre 1986, non publié.

WILSON, J. Q., *Varieties of police behavior. The management of law and order in eight communities*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1978.

WRIGHTSON, K., « Two concepts of order : justices, *Constables*, and jurymen in seventeenth century England », in BREWER, John, & STYLES, John, eds, *An ungovernable people*, Hutchinson, London, 1980.

ZANDER, M., *The Police and Criminal Evidence Act*, Sweet & Maxwell, Police Review Publishing Company, London, 1985.

ZANGERL, C. H. E., « The social composition of the County Magistracy in England and Wales, 1831-1887 », *Journal of British Studies*, 1971, pp. 113-125.



## **II. Sources primaires :**

**Rapports et Enquêtes,  
Textes et Documents,  
Presse spécialisée  
Interviews.**

## II. 1. Rapports et Enquêtes.

ASMAL, K., *Shoot to kill ? International lawyers' inquiry into the the lethal use of firearms by the security forces in Northern Ireland*, Mercier Press, Dublin, 1985.

BENNETT, *The Right Honourable, the Lord, Report of the Committee of Inquiry into Police Interrogation Procedures in Northern Ireland*, Cmnd 7947, H.M.S.O., London, mars 1979.

CAMERON, *The Right Honourable the Lord, Disturbances in Northern Ireland : report of the Commission appointed by the Governor of Northern Ireland*, Cmnd 532 (Parlement d'Irlande du Nord), H.M.S.O., Belfast, 1969.

CENTRAL OFFICE OF INFORMATION :

- *Britain's ethnic minorities*, H.M.S.O, London, 1987.
- *Immigration into Britain*, H.M.S.O, London, 1990.

COMMISSION FOR RACIAL EQUALITY :

- *Local government and racial equality*, C.R.E publications, London, 1982.
- *Ethnic minorities in Britain : statistical information on the patterns of settlement*, CRE publications, London, 1985.

COMPTON, *The Right Honourable the Lord, Report of the Enquiry into the allegations of against the Security Forces of Physical Brutality in Northern Ireland Arising out of Events on the 9th of August, 1971*, Cmnd 4823, H.M.S.O., London, novembre 1971.

DEAR, G., *Report of the Chief Constable of West Midlands Police, Handsworth-Lozells, September 1985*, West Midlands Police, Birmingham, 1986.

DUMETT, M. :

- *Southall 23 April 1979. The Report of the Unofficial Committee of Inquiry, National Council for Civil Liberties*, Russell Press, Nottingham, 1980.
- *The death of Blair Peach. The Supplementary Report of the Unofficial Committee of Inquiry*, N.C.C.L, Russell Press, Nottingham, 1980.

GIFFORD, The Right Honourable, the Lord :

- *Report of the Independent Inquiry into the disturbances of October 1985 at the Broadwater Farm Estate*, Tottenham, Broadwater Farm Inquiry, London, 1986.
- *Broadwater Farm Revisited : second report of the independent inquiry into the disturbances of October 1985 at the Broadwater Farm Estate*, Tottenham", Kavia Publications, 1989.

GILBERT, T., *Only one died : an account of the Scarman inquiry into the event of 15 June 1974 in Red Lion Square, when Kevin Gately died opposing racism and fascism*, Kay Beauchamp, London, 1975.

HOME OFFICE :

- *Report of Her Majesty's Inspector of Constabulary*, H.M.S.O., London. (Rapport annuel).
- *Review of the Public Order Act and related legislation*, White Paper, Cmnd 7891, H.M.S.O, London,

1980.

- *Racial attacks : Report of a Home Office study*, H.O., London, 1981.

HOUSE OF COMMONS, (Select Committee on Home Affairs) :

- *The Law relating to Public Order*, H.M.S.O, London, 1980.
- *Racial attacks and harassment*, H.M.S.O, London, 1986.
- *Higher Police Training*, H.M.S.O., London, 1989.
- *Policing football hooliganism, Memoranda of evidence*, H.M.S.O, London, 1990.

HOUSE OF COMMONS, (Select Committee on Race Relations and Immigrants), *Police-Immigrants relations*, H.M.S.O, London, 1986.

HUNT Committee (Lord Hunt, président), *Report of the Advisory Committee on Police in Northern Ireland*, Cmnd 535, H.M.S.O., Belfast, 1969.

HYTNER, B. A., *Report of the Moss Side Inquiry Panel to the Leader of the Greater Manchester Council*, Greater Manchester Council, Manchester, 1981.

JOINT CONSULTATIVE COMMITTEE OF THE POLICE STAFF ASSOCIATIONS, *The Operational Policing Review*, Police Federation publications, Surbiton, Surrey, 1990.

KERNER, O., *The Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1968.

KITCHIN, H., *The Gibraltar Report : Inquest into the deaths of Mairead Farrell, Daniel McCann and Sean Savage, Gibraltar*, September 1988, National Council for Civil Liberties, London, 1988.

LABOUR PARTY, *Protecting our People*, B/07/87, Labour Party Publications, Bell Press, London, 1987.

LANCASHIRE CONSTABULARY :

- *Chief Constable's Annual Report 1984*, Lancashire Constabulary HQ, Hutton, Preston, 1984.
- *Chief Constable's Annual Report 1991*, Lancashire Constabulary HQ, Hutton, Preston, 1991.

LAW COMMISSION (n° 123), *Offences relating to public order, laid before Parliament pursuant to section 3 (2) of the Law Commission Act 1965*, ordered by the House of Commons to be printed, H.M.S.O., London, 1980.

LONDON STRATEGIC POLICY UNIT (Police Monitoring and Research Group), *Policing Wapping. An account of the dispute 1986-1987*, London Strategic Policy Unit, Briefing paper n° 3, London, 1987.

METROPOLITAN POLICE :

- *Report (s) of the Commissioner of Police of the Metropolis*, H.M.S.O, London. Rapport annuel).
- *Public Order Review. Civil Disturbances 1981-1985*, Metropolitan Police, London, 1986.
- *Trafalgar Square Riot Debriefing*, Metropolitan Police, London, 1991.

METROPOLITAN POLICE (TO20 PUBLIC ORDER BRANCH), *An Integrated Intelligence System for Community Tension Assessment*, Metropolitan Police, London, avril 1990.

MINISTRY OF DEFENCE, *Formation of the Ulster Defence Regiment*, Cmnd 4188, H.M.S.O., London, 1969.

- NATIONAL COMMISSION ON THE CAUSES AND PREVENTION OF VIOLENCE, *Violence in America*, Signet Books, New York, 1969.
- NATIONAL COUNCIL FOR CIVIL LIBERTIES, *Police Authorities during the Miners' strike*, NCCL, London, 1985.
- *Stonehenge*, N.C.C.L, London, 1986.
  - *No way in Wapping*, N.C.C.L., London, 1986.
- NORTHERN IRELAND OFFICE, *Developments since the signing of the Anglo-Irish Agreement*, H.M.S.O, London & Belfast, 1989.
- OXFORD, K. G., *Public disorder on Merseyside : July-August 1981 : Report to the Merseyside Police Committee*, Merseyside Police, Liverpool, 1981.
- PARKER, *The Right Honourable, the Lord, Report of the Committee of Privy Councillors appointed to consider authorized procedures for the interrogation of persons suspected of terrorism*, Cmnd 4901, H.M.S.O., London, mars 1972.
- POLICE AUTHORITY FOR NORTHERN IRELAND, *People Policing Progress, the work of the Police Authority 1988-1991*, Police Authority, Belfast, 1991.
- POPPELWELL, *Mr Justice, Report of the Committee of Inquiry into crowd safety at sports grounds*, Home Office, Cmnd 9585, H.M.S.O, London, 1985.
- RICHARDS, M., *Public disorder in Tottenham, 6 October 1985*, Metropolitan Police, London, 1986.
- ROYAL COMMISSION ON THE POLICE, *Final Report*, Cmnd 1728, London, H.M.S.O., London, 1962.
- ROYAL ULSTER CONSTABULARY, *Chief Constable's Annual Reports*, publiés par la Police Authority for Northern Ireland.
- SCARMAN, The Right Honourable The Lord, :
- *The Red Lion Square Disorders of 15 June 1974*, Cmnd 5915, H.M.S.O, London, 1975.
  - *The Brixton Disorders 10-12 April 1981 : Report of an inquiry by the Rt Hon. The Lord Scarman*, O.B.E, Cmnd 8427, H.M.S.O, London, 1981.
- SCARMAN Tribunal (The Right Honourable the Lord Scarman, President), *Report of the Tribunal of Inquiry on Violence and Civil Disturbances in Northern Ireland in 1969*, Cmnd 566, H.M.S.O., Belfast, 1972.
- SCOTTISH OFFICE HOME AND HEALTH DEPARTMENT, *Report (s) of Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary for Scotland*, H.M.S.O, Edinburgh, (Rapport annuel).
- SOCIAL DEMOCRATIC PARTY, "Crime And Policing", *Green Paper* n° 24, SDP. publications, Cowley Street, London, juillet 1985.
- SOCIAL SCIENCES RESEARCH COUNCIL, *Public Disorder and Sporting Events*, S.S.R.C publications, London, 1978.
- SILVERMAN, J., *Independent Inquiry into the Handsworth Disturbances*, September 1985, City of Birmingham District Council, Birmingham, 1986.

TAYLOR, *The Right Honourable The Lord Justice, The Hillsborough Stadium Disaster 15 april 1989*, Cmnd 765, H.M.S.O., London, 1989.

ULSTER UNIONIST PARTY :

- *Devolution and the Northern Ireland Assembly. The Way Forward, a discussion paper presented by the Ulster Unionist Assembly Party's Report Committee*, The Universities Press (Belfast) Ltd, Belfast, 1984.
- *Opportunity Lost. A Unionist View of the Report of the Forum for a New Ireland*, Ulster Unionist Council Publications, The Universities Press (Belfast) Ltd, Belfast, 1984.

WHEATLEY, *The Right Honourable the Lord, Report of the Inquiry into Crowd Safety at Sports Grounds*, Cmnd 4952, H.M.S.O., London, 1946.

WIDDICOMBE, D., Q.C., *The Conduct of Local Authority Business*, Cmnd 9797, H.M.S.O., London, 1986.

WORKING PARTY ON CROWD BEHAVIOUR AT FOOTBALL MATCHES, *Report of the Working Party on Crowd behaviour at football matches*, H.M.S.O, London, 1968.

## II.2. Textes et documents.

### A. Textes sur divers aspects du maintien de l'ordre public.

#### 1) Circulaires et règlements.

HOME OFFICE, *Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police service*, 1983, n°114.

HOME OFFICE, *Guidelines for the police on the use of long truncheons for dealing with public disorder*, 1988, n° 54.

HOME OFFICE, *Alcohol and disorder*, 1988, n° 68.

#### 2) Déclarations (*Statements*) du Gouvernement.

*Government Statement on the disturbances in Bristol*, 28 avril 1980.

*Government Statement on rioting in Bristol*, House of Commons, 6 août 1980.

#### 3) Divers documents officiels.

ACPO., *Statement of Common Purpose and Values for the Police Service*, 1990.

HOME OFFICE, *Police (Discipline) Regulations*, S.I, 1985, n° 518.

HOME OFFICE, *Police Reform : a Police service for the 21st century - The Government's proposals for the Police service in England and Wales*, Cmnd Paper 2281, H.M.S.O., London, 1993

MINISTRY OF DEFENCE, *The Ulster Defence Regiment*, U.D.R Information Office, 1991.

MINISTRY OF DEFENCE, *The Army in Northern Ireland, Army Information Services, Headquarters Northern Ireland*, Ministry of Defence, 1991.

MINISTRY OF DEFENCE, *The Army in Northern Ireland, Army Information Services, Ministry of Defence*, Juillet 1992.

## B. Textes sur l'usage des troupes en aide au pouvoir civil.

### 1) Code

*Manual of Military Law*, Section 5 (« Employment of troops in aid of the Civil Power »), Army code n° 14470, H.M.S.O., London, 1968.

### 2) Circulaires et règlements pour l'emploi des troupes en aide au pouvoir civil :

« Civil Disturbances and the employment of the military in aid of the police », *Notes for the use of Chief Constables*, Home Office, Août 1919.

*Home Office Circular to Chief Constables of Counties*, 15 Avril 1909 (163, 219 / 10).

*Home Office Circular to Mayors*, 15 Avril 1909 (163, 219 / 10).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 19 Février 1912 (216, 322 / 4).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 12 Août 1914 (257, 009).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 4 Février 1918 (257, 009 / 5).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 11 Septembre 1918 (257, 009 / 11).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 24 Spetembre 1918 (346, 578 / 9).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 21 Mars 1919 (377, 100 / 56).

*Home Office Circular to Chief Constables*, 24 Juillet 1919 (377, 100 / 126).

War Office, *Notes on Imperial Policing*, London, 1934.

War Office, *Imperial Policing and Duties in Aid of the Civil Power*, London, 1949.

### 3) Règlements royaux.

*King's Regulations for the Army.*, 1908

*King's Regulations for the Royal Air Force*, 1980

*King's Regulations and Admiralty Instructions for the Naval Service*, 1908

*The Queen's Regulations for the Army*, Army Code n° 13206, 1961. Modifié en 1975.

#### **4) Documents français.**

PREMIER MINISTRE, SGDN, *Instruction interministérielle relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*, N°500 SGDN/AC/REG. du 20 Juillet 1970, mise à jour suivant modificatif n° 750 SGDN/AC/REG. du 8 Décembre 1970.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE, *Instruction commune d'emploi des forces mobiles de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale*, Circulaire n° 16072, 18 juin 1992.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Circulaire relative à l'Instruction commune d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale*, INT/C/92/00178/C, 6 juillet 1992.

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, :

- *Irlande contre Royaume-Uni* (requête n° 5310/71), rapport de la Commission Européenne des Droits de l'Homme, Strasbourg, 25 janvier 1976.
- *Bilan de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, note périodique sur les résultats concrets obtenus dans le cadre de la Convention*, Strasbourg, 1979.

## **II. 3. Presse spécialisée.**

*Police Review* : dépouillement systématique depuis 1986.

## **II. 4. Interviews et correspondances.**

On trouvera ici la liste des personnes interviewées ou consultées au cours de nos recherches. Il s'agit à la fois d'entretiens formels, mais aussi de conversations et de correspondances.

Certaines personnalités ont cependant préféré ne pas être nommées, et nous avons respecté leur désir.

Nous avons joint aussi la liste des lieux des principales enquêtes de terrain effectuées lors de ces années de recherche.

### **A. Personnes interviewées ou consultées.**

#### **1). Membres des forces de sécurité.**

*Assistant Chief Constable David ALLAN*, Directeur adjoint du *Scottish Police Staff College* (Ecole Supérieure de Police Écossaise) de Tulliallan.

*Captain Caroline ARNOLD*, Officier de Relations Publiques, *Ulster Defence Regiment*.

*Detective Superintendent* John BARLOW, chargé de l'enquête sur les incidents du Broadwater Farm Estate, *Metropolitan Police*, Tintagel House.

*Sergeant* Gavin BARRY, Lothian & Borders Police, membre de la "College Research Team" à l'École Supérieure de Police Écossaise.

*Superintendent* John BINNS, Représentant du Comité National pour la Planification du Maintien de l'Ordre Public (*National Public Order Forward Planning Unit*) de l' *Association of Chief Police Officers* (ACPO) à *New Scotland Yard*.

*Chief Superintendent* William BLAIR, *Lothian & Borders Police* (Scotland).

*Assistant Chief Constable* Keith BROWN, *Lancashire Police*.

*Chief Inspector* Pat CASSIDY, responsable opérationnel de la *Public Order Branch* (TO20) de la *Metropolitan Police* à *New Scotland Yard*.

*Chief Inspector* Ian COWDEN, Directeur des Études à l'École Supérieure de Police Écossaise.

*Inspector* Paul CLULOW, membre de l'équipe sur la planification en matière d'ordre public et de circonstances exceptionnelles de la *Metropolitan Police* (*Public Order & Emergency procedures Forward Planning Unit*) à *New Scotland Yard*.

*Chief Superintendent* Harry CUMMINGS, (Entraînement et Personnel), *Lothian & Borders Police* (Scotland).

*Assistant Chief Constable* John DICKSON, chargé des opérations, *Strathclyde Police*.

*Chief Superintendent* Walter ELDER, *Greater Manchester Police*, spécialiste du *policing* du football.

*Chief Inspector* Louisa ELLISTON, responsable des questions du football et du renseignement, TO20 Branch, *Metropolitan Police* à *New Scotland Yard*.

*Assistant Chief Constable* Malcolm GEORGE, *Greater Manchester Police*.

*Colonel* GRUBB, *Royal Green Jackets*, détaché à l' *Ulster Defence Regiment*, chargé des problèmes d'entraînement et de personnel.

*Sergeant* Martin HANNAH, *Northern Constabulary* (Scotland), membre de la *College Research Team* à l'École Supérieure de Police Écossaise.

*Superintendent* Ivan HAWORTH, *Lancashire Police*.

*Lieutenant-Colonel* Nigel HAYNES, *The Light Infantry Regiment*, Directeur des Études à l'École Supérieure de Guerre de l'Armée Britannique (*Army Staff College*, Camberley).

*Chief Inspector* Harry HICKINSON, responsable de la *College Research Team* de l'École Supérieure de Police Écossaise.

*Police Constable* Jeff HOUSEGOW, *Police Montée* (*Metropolitan Police Mounted Branch*), *Scotland Yard*.

*Chief Inspector* John IRVING, *Strathclyde Police* (Scotland).

*Chief Superintendent* James JOHNSTONE, *Lothian & Borders Police*.

*Superintendent* Mark JORDAN, *Sussex Police*.

*Chief Inspector* John LANSLEY, responsable de la réflexion sur les *tension indicators*, TO 20, *Metropolitan Police* à *New Scotland Yard*.

*Sergeant* Brian NISBET (Entraînement et Personnel), *Lothian & Borders Police* (Scotland).

*Chief Superintendent* Robert PATTERSON, *Divisional Commander*, spécialiste des questions de *football policing*, *Strathclyde Police* (Scotland).

*Chief Inspector* Tom PINE, responsable de l'équipe sur la planification en matière d'ordre public et de circonstances exceptionnelles de la *Metropolitan Police* (*Public Order & Emergency procedures Forward Planning Unit*) à *New Scotland Yard*.

*Assistant Chief Constable* William ROBERTSON, chargé des *Community Services*, *Strathclyde Police* (Scotland).

*Colonel* Mark ROLLO-WALKER, *the Light Infantry Regiment*, spécialiste des questions militaires de maintien de l'ordre et de la lutte anti-terroriste.

*Chief Inspector* Alec ROSS, ancien responsable opérationnel de la *Public Order Branch* (TO20) de la *Metropolitan Police* à *New Scotland Yard*, actuellement chargé de la sécurité du quartier général de la police londonienne.

*Chief Inspector* Brian ROWE, responsable du programme d'entraînement en maintien de l'ordre à Houslow (Centre d'entraînement pour le maintien de l'ordre de la *Metropolitan Police*).

*Inspector* Tony SEYMOUR, membre de l'équipe sur la planification en matière d'ordre public et de circonstances exceptionnelles de la *Metropolitan Police* (*Public Order & Emergency procedures Forward Planning Unit*) à *New Scotland Yard*.

*Chief Constable* Andrew SLOANE, *Strathclyde Police*.

*Chief Superintendent* Mel STRACHAN, Directeur de l'Entraînement des officiers à l'École Supérieure de la Police Écossaise.

*Chief Superintendent* Alistair WALKER, *Divisional Commander*, *Strathclyde Police* (Scotland).

## **2) Universitaires.**

Pr. Paul ARTHUR, Département de Philosophie et de Science Politique à l'Université de l'Ulster à Jordanstown.

Mr. Luke ASHWORTH, Département d'Histoire de l'Université de Dalhousie (Canada).

Pr. Correlli BARNETT, (Keeper of the Archives), Churchill College, Université de Cambridge (GB).

Pr. Nick BEATTIE, Département des Sciences de l'Éducation de l'Université de Liverpool.

Pr. John BENYON, Directeur du Centre for the Study of Public Order, Université de Leicester (GB).

Pr. Paul BRENNAN, Directeur du Centre Universitaire d'Études Irlandaises de l'Université de Paris III.

Pr. Michaël COX, Département d'Histoire de l'Université de Queen's Belfast (Irlande du Nord).

Pr. Martin EDMONDS, Directeur du Centre for Defence and Security Analysis de l'Université de Lancaster, et Directeur de la Revue *Defense Analysis*.

Pr. Clive EMSLEY, Professeur d'Histoire au Département d'Histoire de l'Open University, (GB).  
(Correspondance).

Pr. Maurice GOLDRING, Professeur de Civilisation Irlandaise à l'Université de Paris VIII.

Mr. Adrian GUELKE, Lecturer in Political Science (Science Politique) à l'Université de Queen's Belfast, (Irlande du Nord).

Pr. Tony JEFFERSON, Senior Lecturer in Criminology, Université de Sheffield (GB).

Dr Keith JEFFERY, Professeur d'Histoire à l'Université de l'Ulster à Jordanstown (Irlande du Nord).

Claude JOURNÈS, Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Lyon.

Dr Robert LEE, Lecturer in Law (Droit public) à l'Université de Lancaster.

Dr Patricia. M. LEOPOLD, Lecturer in Law, (Droit Public), à l'Université de Reading.

Dr Richard MAPSTONE, Département de Science Politique de l'Université de l'Ulster à Jordanstown.

Pr David McNEIL, Département d'Anglais de l'Université de Dalhousie (Canada).

Pr. John MONEY, Lecturer in Urban Studies, Département de Sciences sociales, Université de Strathclyde (Écosse).

Pr. Peter ROWE, Professeur de Droit à l'Université de Liverpool, spécialiste du Droit militaire.

Dr. Ralph STEWART, Département d'Histoire de l'Université d'Acadia (Canada).

Pr. PAG WADDINGTON, Directeur des Etudes sur la Justice pénale, spécialiste des problèmes de maintien de l'ordre et de la police anglaise à l'Université de Reading (GB).

### **3).Personnalités diverses.**

David BELFALL, Chef de la Division n° 8, *Home Office* (Ministère de l'Intérieur).

Jane BINSTEAD, fonctionnaire au Ministère de la Défense britannique, chargée des relations armée-police.

David COFFEE, chargé des questions nord-irlandaises au Ministère de la Défense britannique.

Christopher MASON, membre du Parti Libéral et membre du *Police Committee* du Conseil métropolitain de Strathclyde.

Patsy MCGLONE, Secrétaire général du *Social Democratic and Labour Party* (Irlande du Nord).

Ian PAISLEY, jr., *Democratic Unionist Party*, (Irlande du Nord).

Ian SLOAN, fonctionnaire au Ministère de l'Irlande du Nord à Belfast, chargé des problèmes de sécurité intérieure.

Tom STEPHENS, Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Office*).

Carole WILLIS, Principal Research Officer, *Home Office Research and Planning Unit*, Whitehall, London.

Jim WILSON, Officier de presse, *Ulster Unionist Party* (Irlande du Nord).

Tom WILSON, Officier de presse, *Ulster Unionist Party* (Irlande du Nord).

## B. Organismes et Établissements visités dans le cadre des enquêtes de terrain.

Visite au Quartier Général de l'Armée en Irlande du Nord (Lisburn), avril 1982, avril 1991.

Visite au Ministère de la Défense (division des affaires nord-irlandaises), avril 1982.

Visite au Quartier Général de la *Royal Ulster Constabulary* (Police nord-irlandaise) à Belfast, avril 1982, mars 1988, avril 1991.

Visite au *Home Office* (Ministère de l'Intérieur britannique), Division F8, septembre 1986.

Visite au Ministère de la Défense (*Contingency planning*), mars 1988.

Visite à l'École Supérieure de Guerre (*Army Staff College*) de l'Armée de Terre Britannique, à Camberley, mars et juillet 1988.

Visite de divers camps militaires (Omagh et Enniskillen) en Irlande du Nord, et du camp de l'Armée britannique de Ballykinlar en Irlande du Nord, spécialisé dans l'entraînement au maintien de l'ordre en zone urbaine, mars 1988.

Visite à la Police du Lancashire (Quartier Général de Preston), octobre 1989.

Visite à l'École Supérieure de Police Écossaise, novembre 1989.

Visite à la Police de Strathclyde (Écosse), novembre 1989.

Visite du dispositif de maintien de l'ordre en vue du match de Coupe du monde Écosse / Norvège, 14 novembre 1989, Hampden Park.

Visite à la Police de *Lothian & Borders* (Écosse), novembre 1989.

Visite du 1/9 battalion, *Ulster Defence Regiment*, avril 1991.

Visite au Quartier Général de l'*Ulster Defence Regiment*, avril 1991.

Visite au 7/10 battalion, *Ulster Defence Regiment*, avril 1991.

Visite au *Northern Ireland Office*, Stormont (Irlande du Nord), avril 1991.

Visite à la *Public Order Branch* de la *Metropolitan Police*, octobre 1992.

Visite à l'École d'entraînement au maintien de l'ordre de la *Metropolitan Police* (Hounslow), octobre 1992.

Visite à l'*Honourable Artillery Company*, octobre 1992.

Visite à la *Greater Manchester Police*, octobre 1992.

Visite à la Division de Morecambe de la Police du Lancashire, octobre 1992.

Visite du dispositif de maintien de l'ordre public et de lutte anti-terroriste de la Police du Sussex pour la Conférence annuelle du Parti Conservateur à Brighton, octobre 1992.



# Annexes



## Annexe n° 1 :

### L'organisation de la Police du Royaume-Uni.

Comme nous l'avons déjà expliqué, la première caractéristique remarquable de l'organisation policière britannique est sa division **régionale** : nous entendons par là l'existence séparée d'une Police anglo-galloise, d'une Police écossaise, et d'une Police nord-irlandaise. Il faut également traiter à part la *Metropolitan Police* dont nous donnerons un exemple de la structure de commandement et d'organisation.

La seconde caractéristique, la plus connue, et la plus significative sur le plan organisationnel, est la division **locale**, c'est-à-dire correspondant aux unités de police locales, résultant pour l'essentiel des constructions historiques : on retrouve notamment en gros une division sur la base des comtés et des zones « métropolitaines », c'est-à-dire l'ancienne division ville/campagne, que nous avons abondamment évoquée dans notre étude historique. La Police nord-irlandaise est bien sûr l'exception à la règle, puisqu'elle conserve à ce jour son aspect à la fois unique et centralisé, les « divisions » constituant des niveaux administratifs de commandement.

Nous allons présenter successivement différentes cartes décrivant les divisions policières des trois grandes régions politiques du Royaume-Uni. Nous y ajouterons une carte des inspections régionales de Police, et quelques éléments pour comprendre la structure de commandement de la *Metropolitan Police*.

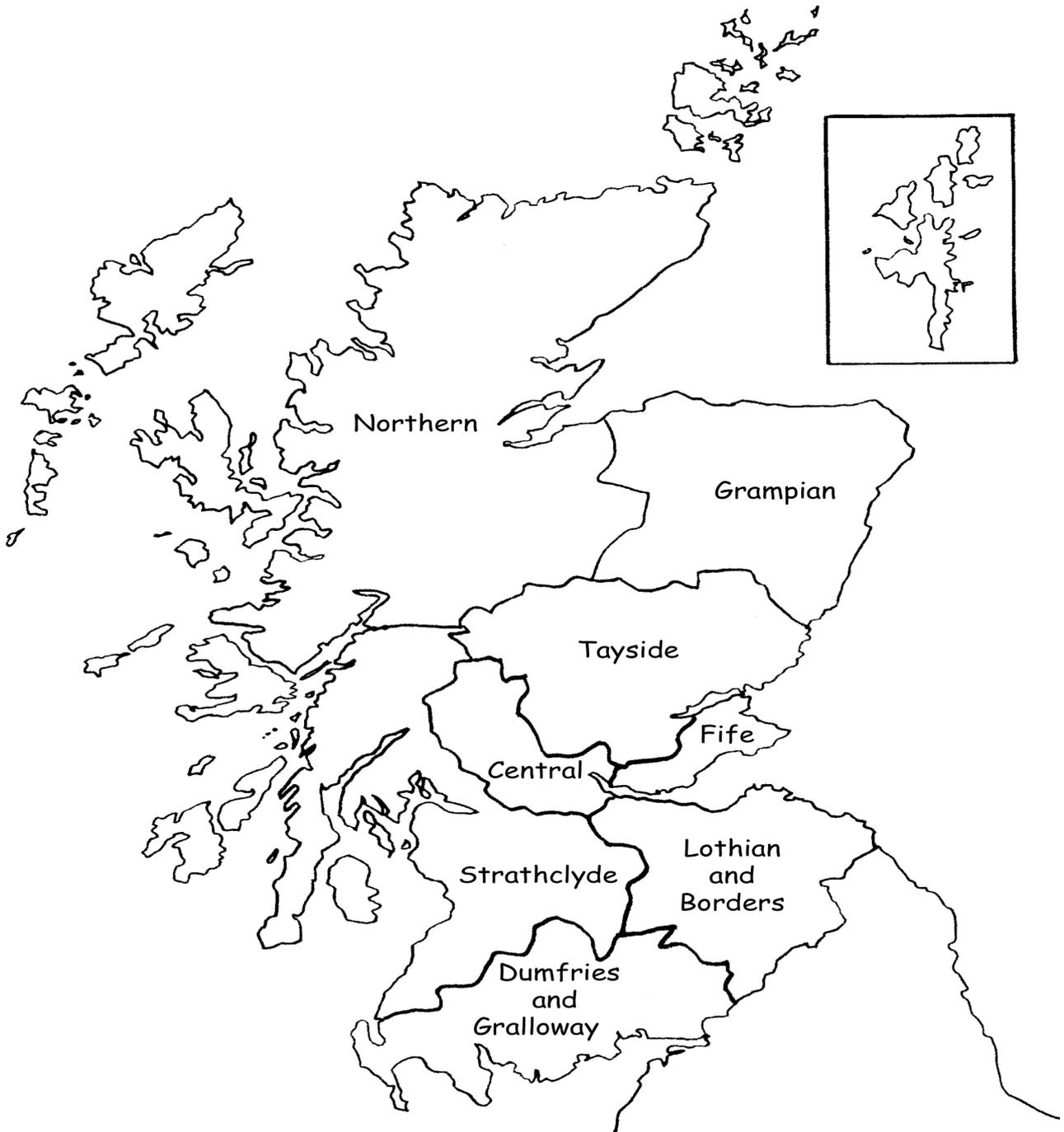


**Carte 1 :**  
**Les forces de police anglaises et galloises.**



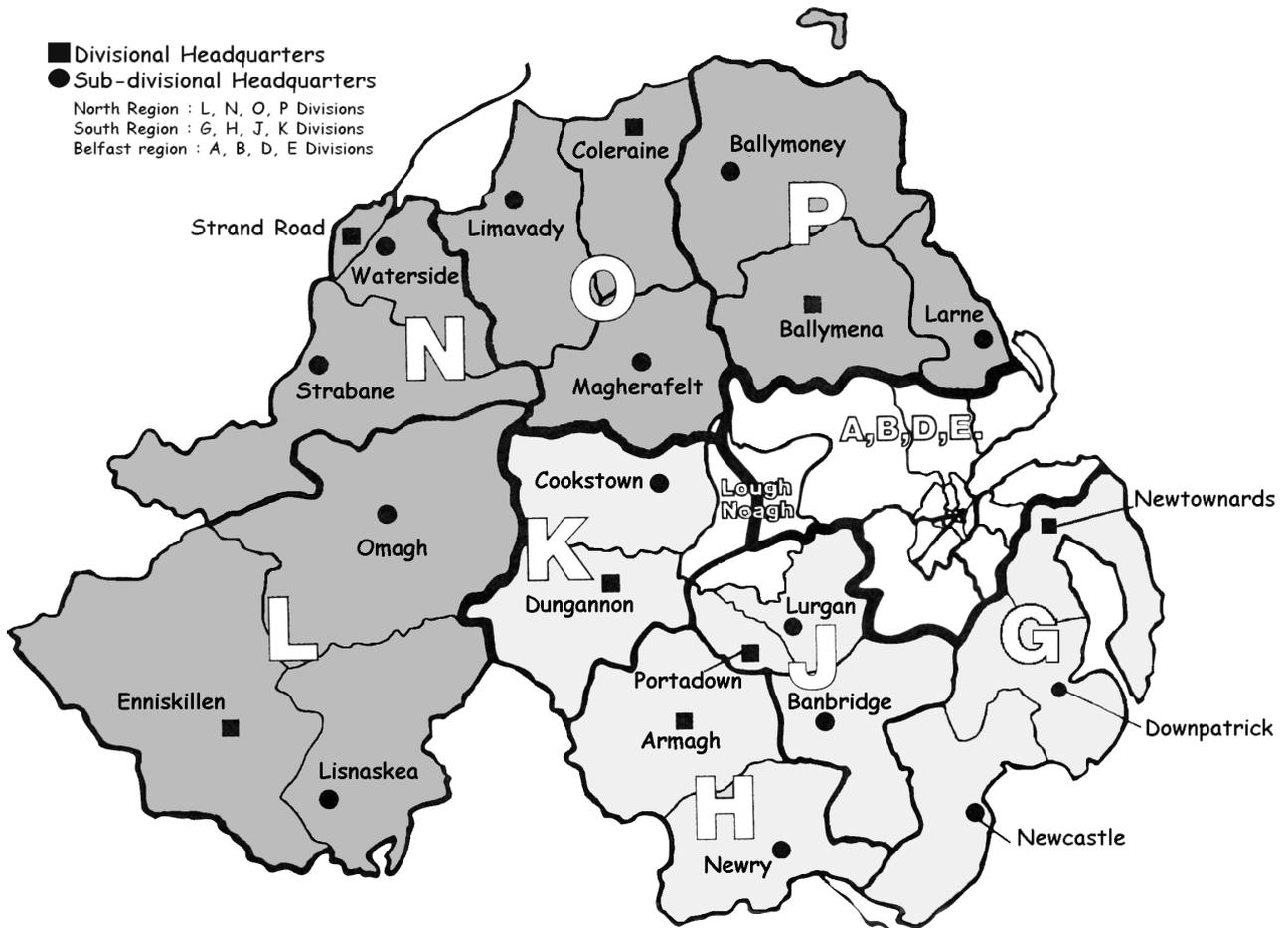


Carte 2 :  
Les forces de police écossaises.





**Carte 3 :**  
**La Royal Ulster Constabulary,**  
**Régions et divisions policières.**



**Légende :**

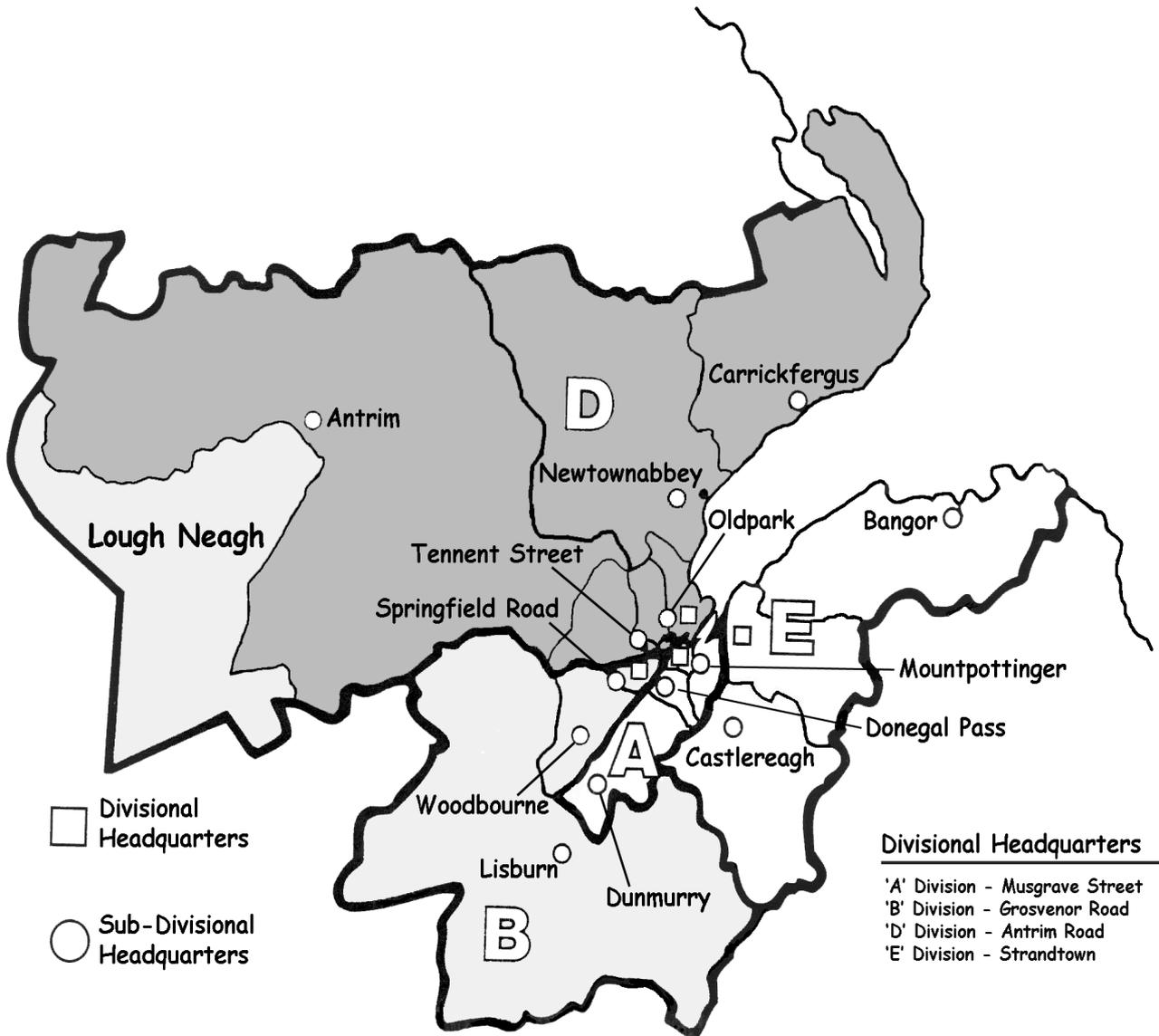
- Région nord : divisions L, N, O, P.
- Région sud : divisions G, H, J, K.
- Région du Grand Belfast : A, B, D, E.

- limites des sous-divisions policières
- limites des divisions policières
- limites des régions policières

Source : Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, *Annual Report*, 1992.



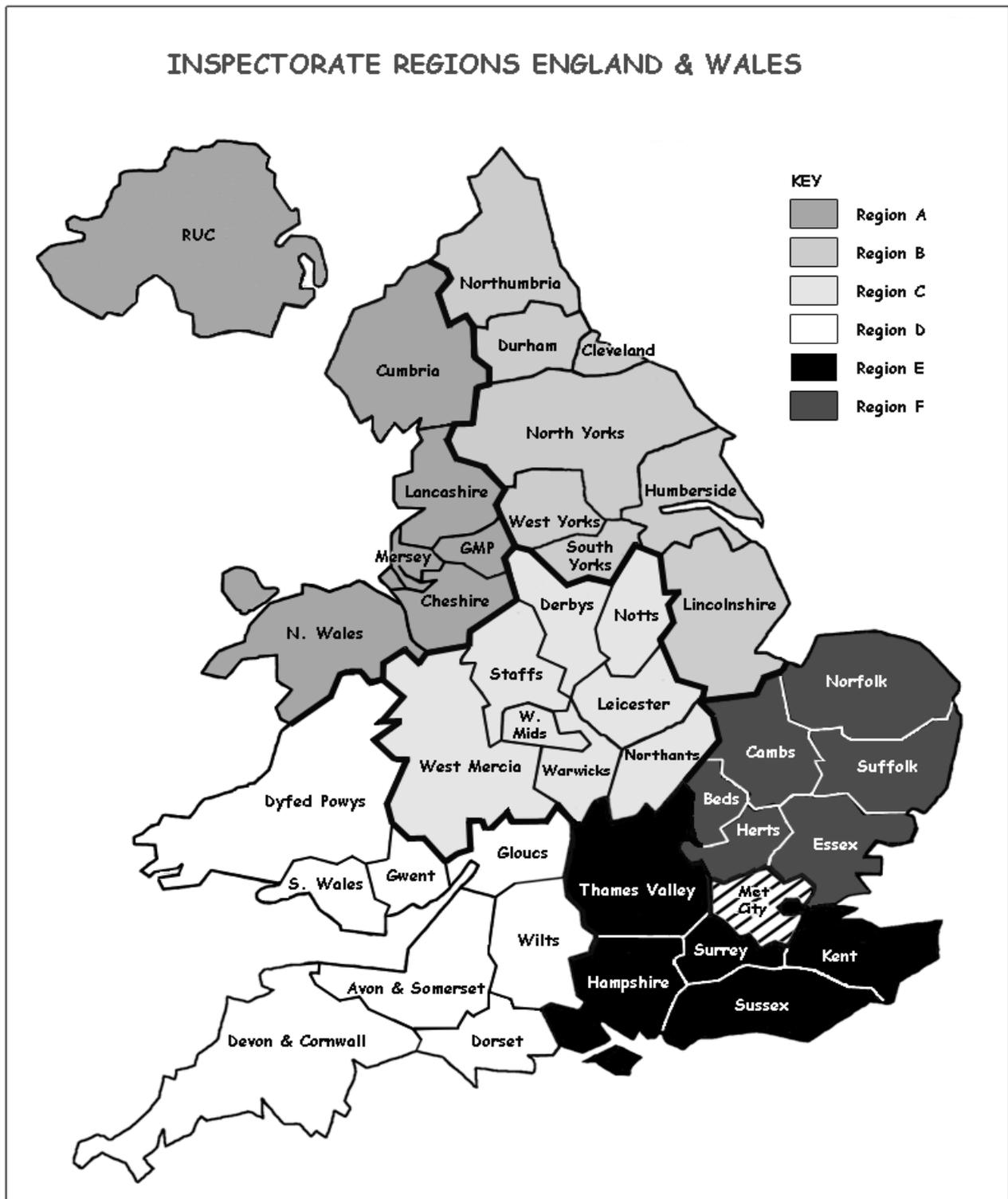
Carte 4 :  
 La Royal Ulster Constabulary,  
 Limites des divisions policières du Grand Belfast.



Source : Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, *Annual Report*, 1992.



**Carte 5 :**  
**Inspections régionales (hors Écosse).**



Source : HMCI, *Annual Report*, 1991.



## Structure de commandement de la *Metropolitan Police*.

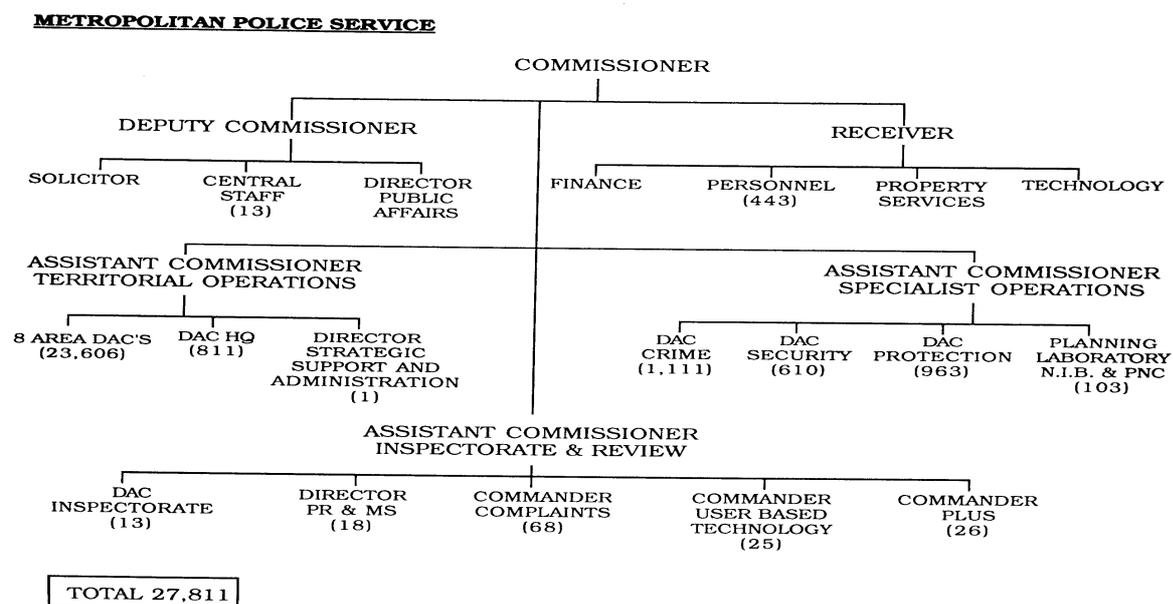
La *Metropolitan Police* comprend 28 000 hommes, et s'étend sur 75 divisions, elles-mêmes regroupées en 8 « zones » (*areas*), depuis la réforme opérée par le *Commissioner* Kenneth Newman en 1985.

On trouvera ci-après :

- une présentation globale de la structure du Quartier-général (*New Scotland Yard*) ;
- puis un découpage par zones. Celles-ci sont, depuis 1985, de plus en plus autonomes.



**Organigramme 2<sup>1</sup> :**  
**Structure du Quartier-général (New Scotland Yard).**  
**Structure générale.**

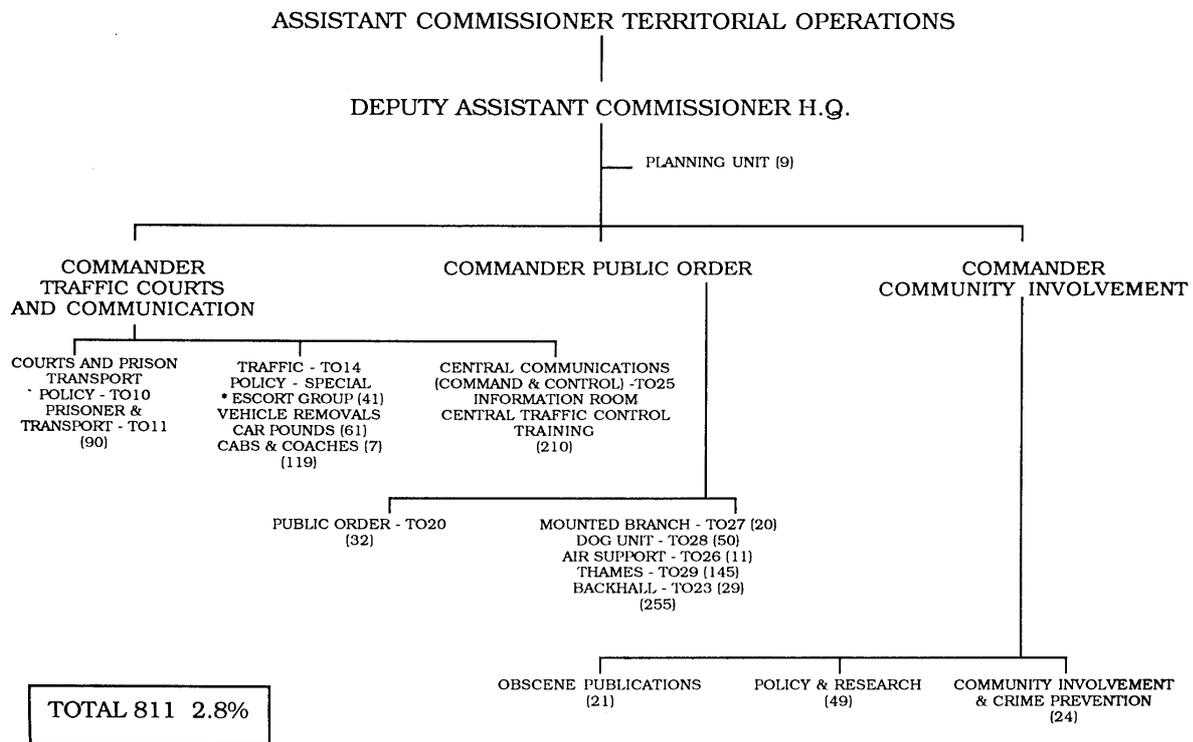


Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

<sup>1</sup> L'organigramme n° 1 décrivant la structure du commandement de la police du Lancashire se trouve page 565.

**Organigramme 3 :**  
**Structure du Quartier-général (New Scotland Yard).**  
**Détails de la structure 1.**

**TERRITORIAL OPERATIONS**

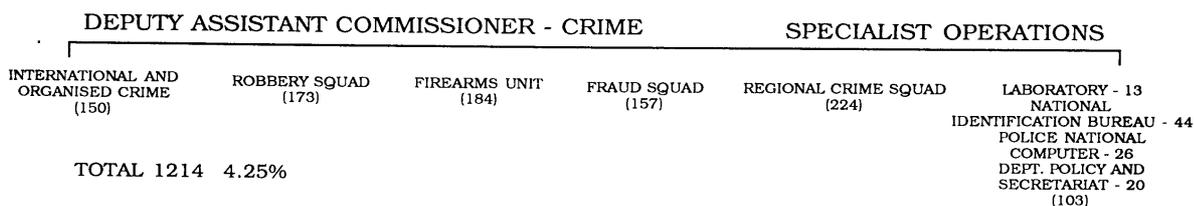


\* DUE TO TRANSFER TO SO.15 6/4/92

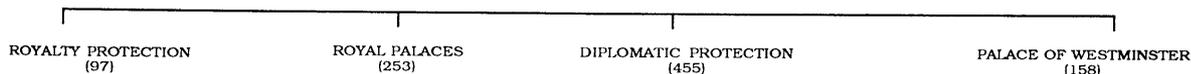
Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

**Organigramme 4 :**  
**Structure du Quartier-général (New Scotland Yard).**  
**Détails de la structure 2.**

**SPECIALIST OPERATIONS**



DEPUTY ASSISTANT COMMISSIONER - PROTECTION



TOTAL 963 3.4%

DEPUTY ASSISTANT COMMISSIONER - SECURITY



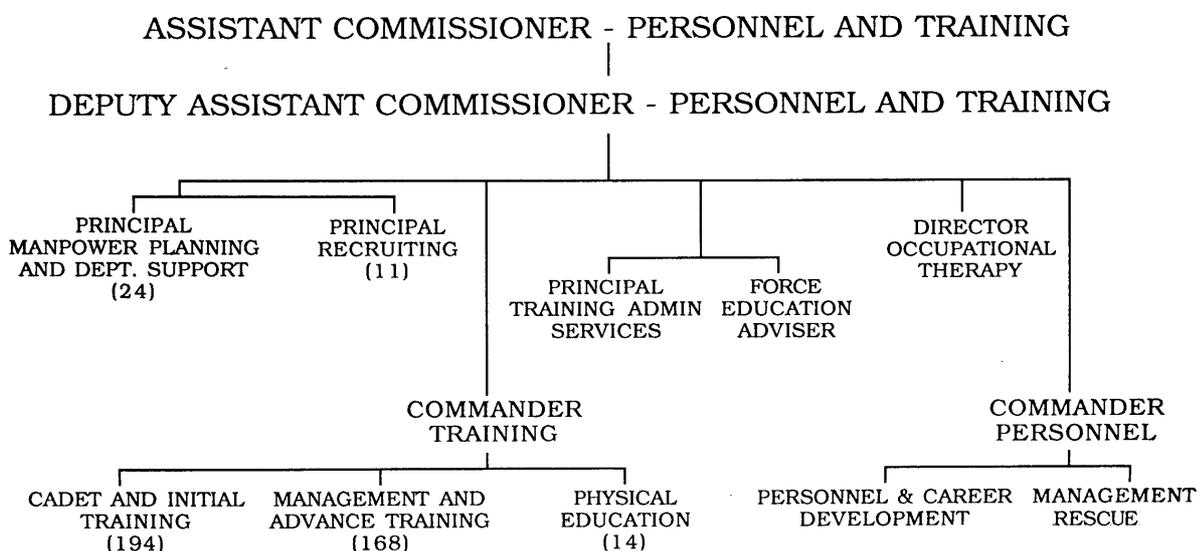
TOTAL 610 2.1%

OVERALL TOTAL 2,787 9.8%
--------------------------

Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

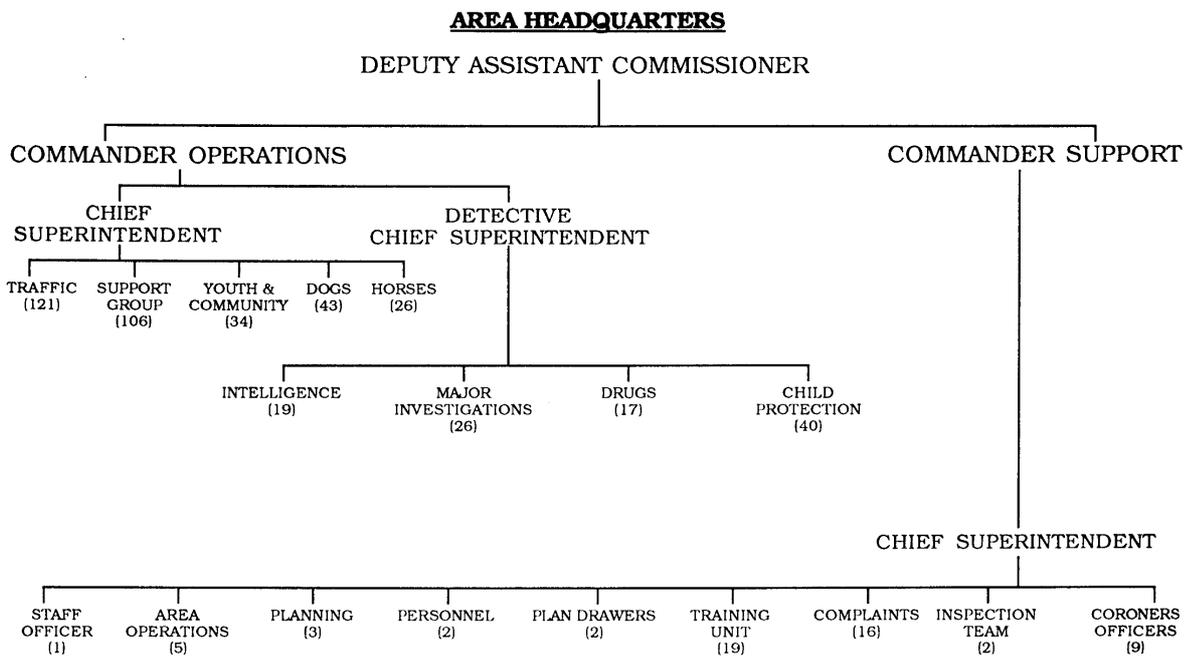
**Organigramme 5 :**  
**Structure du Quartier-général (New Scotland Yard).**  
**Détails de la structure 3.**

**PERSONNEL AND TRAINING**



Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

**Organigramme 6 :  
Structure type de zone (area).**

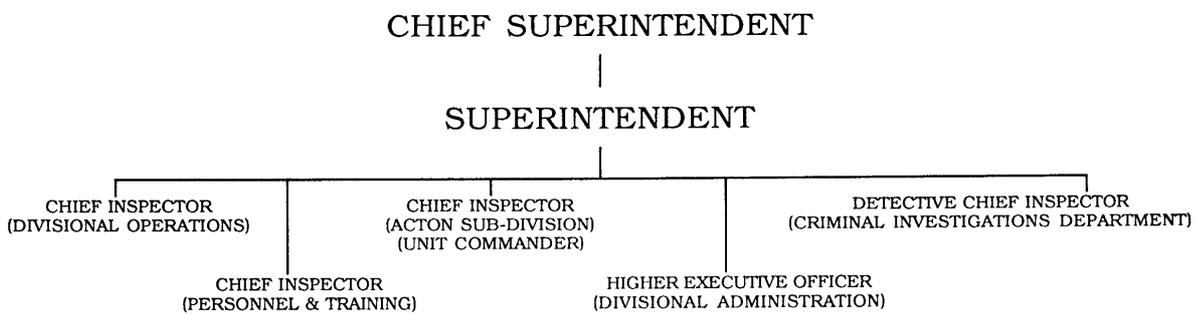


TOTAL 491x8 = 3,928 13.8%

Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

**Organigramme 7 :**  
**Structure type d'une division (unité de base).**

**DIVISIONAL COMMAND STRUCTURE**  
**EALING DIVISION**  
**(EALING AND ACTON POLICE STATIONS)**



Source : Documents de la *Metropolitan Police*, 1992.

## Annexe n° 2 :

### Effectifs de la Police du Royaume-Uni.

Il est à noter en premier lieu que les Britanniques distinguent les effectifs « réels » (*actual strength*) des « effectifs autorisés » (*authorized establishment*). Les effectifs réels rendent compte de l'état du recrutement dans les différentes forces des personnels dont le nombre est fixé par les différents ministres concernés.

La seconde distinction fondamentale est celle de la police professionnelle (*regular police*), la *Special Constabulary* (civils à temps partiel et en uniforme), et les personnels civils. Les effectifs sont bien entendu présentés conformément à l'organisation « régionale » (Angleterre et Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord), chaque région faisant d'ailleurs l'objet d'un rapport annuel distinct des trois Inspecteurs régionaux de la Police de Sa Majesté.

On notera que le rapport annuel de l'Inspecteur de l'Irlande du Nord n'est pas publié. Nous avons extrait les chiffres concernant l'Irlande du Nord du rapport annuel du *Chief Constable* de la *Royal Ulster Constabulary*.

On trouvera également un tableau récapitulatif de l'évolution des effectifs de la *Special Constabulary* (*England and Wales*).

On trouvera enfin un tableau comparatif de la proportion des minorités ethniques dans la police (estimation globale faite par le HMIC).



## **I. Angleterre et Pays de Galles.**

## Effectifs 1 : Police professionnelle au 31 décembre 1992.

### AUTHORISED ESTABLISHMENT AND STRENGTH OF POLICE FORCES IN ENGLAND AND WALES ON 31 DECEMBER 1992

Police Forces (1)	Regular Police																		
	Authorised Establishment										Home Office Approved Supernumeraries (12)	Strength						Total Police Strength (i) (19)	Vacancies (j) (20)
	Chief Constables (a) (2)	Deputy Chief Constables (b) (3)	Assistant Chief Constables (c) (4)	Chief Superintendents (5)	Superintendents (6)	Chief Inspectors (7)	Inspectors (8)	Sergeants (9)	Constables (10)	Total (11)		Men			Women				
												Ordinary Duty (i) (13)	Secondments (14)	Total (15)	Ordinary Duty (i) (16)	Secondments (17)	Total (18)		
Avon and Somerset	1	1	3	13	38	71	151	479	2330	3087	2	2749	51	2800	316	7	323	3123	24
Bedfordshire	1	1	1	5	16	20	56	157	921	1178	-	953	25	978	166	2	168	1146	59
Cambridgeshire	1	1	1	5	13	27	58	197	938	1241	38	1114	25	1139	151	1	152	1291	14
Cheshire	1	1	2	6	22	34	108	294	1452	1920	3	1672	39	1711	229	2	231	1942	22
Cleveland	1	1	2	7	20	28	94	238	1111	1502	-	1316	23	1339	176	4	180	1519	10
Cumbria	1	1	1	6	15	22	71	189	881	1187	1	1049	24	1073	148	2	150	1223	(9)
Derbyshire	1	1	2	7	25	31	103	276	1404	1850	-	1604	31	1635	206	1	207	1842	40
Devon and Cornwall	1	1	3	13	38	48	143	466	2215	2928	5	2583	45	2628	337	6	343	2971	13
Dorset	1	1	1	6	17	23	71	200	982	1302	2	1154	28	1182	164	3	167	1349	(14)
Durham	1	1	2	6	18	28	78	216	1039	1389	1	1245	29	1274	132	1	133	1407	13
Dyfed Powys	1	1	1	4	14	24	38	160	726	969	1	851	16	867	109	2	111	978	10
Essex	1	1	3	11	32	59	131	449	2263	2950	-	2552	52	2604	365	4	369	2973	33
Gloucestershire	1	1	1	5	15	22	57	173	909	1184	-	1021	18	1039	127	1	128	1167	36
Greater Manchester	1	1	6	28	92	137	409	1081	5322	7077	-	6122	105	6227	933	12	945	7172	22
Gwent	1	1	1	5	14	18	49	155	766	1010	3	894	31	925	106	1	107	1032	13
Hampshire	1	1	3	9	34	54	144	497	2526	3269	1	2885	55	2940	402	3	405	3345	(17)
Hertfordshire	1	1	2	6	20	34	90	257	1273	1684	-	1430	25	1455	258	5	263	1718	(4)
Humberside	1	1	2	8	24	37	106	325	1530	2034	1	1839	26	1865	194	1	195	2060	2
Kent	1	1	3	11	37	49	175	447	2372	3096	28	2666	64	2730	440	1	441	3171	18
Lancashire	1	1	3	13	42	71	166	522	2410	3229	4	2817	54	2871	392	4	396	3267	24
Leicestershire	1	1	2	7	22	31	108	289	1392	1853	4	1604	31	1635	230	4	234	1869	23
Lincolnshire	1	1	1	4	12	22	67	196	902	1206	-	1064	23	1087	127	2	129	1216	15
Merseyside	1	1	4	18	62	72	259	760	3529	4706	3	4042	77	4119	614	10	624	4743	53
Norfolk	1	1	1	6	18	22	69	215	1113	1446	1	1290	18	1308	136	1	137	1445	21
Northamptonshire	1	1	1	6	13	23	69	180	896	1190	1	1067	15	1082	136	2	138	1220	(12)
Northumbria	1	1	3	13	49	61	192	533	2760	3613	-	3198	55	3253	388	6	394	3647	27
North Wales	1	1	1	7	24	29	68	219	1019	1369	1	1203	22	1225	153	3	156	1381	14
North Yorkshire	1	1	2	7	17	27	77	216	1070	1418	-	1258	22	1280	150	1	151	1431	10
Nottinghamshire	1	1	2	9	35	41	131	339	1785	2344	13	2084	35	2119	245	5	250	2369	28
South Wales	1	1	3	14	41	57	180	529	2342	3168	3	2876	52	2928	288	4	292	3220	7
South Yorkshire	1	1	3	11	38	48	159	459	2311	3031	-	2651	45	2696	349	6	355	3051	31
Staffordshire	1	1	2	10	30	50	121	343	1657	2215	2	1870	29	1899	302	3	305	2204	45
Suffolk	1	1	1	5	18	19	64	185	939	1233	-	1092	19	1111	145	1	146	1257	(4)
Surrey	1	1	2	7	23	22	93	259	1265	1673	17	1452	28	1480	222	3	225	1705	16
Sussex	1	1	3	11	35	40	175	468	2280	3014	1	2654	54	2708	326	6	332	3040	35
Thames Valley	1	1	3	12	38	46	183	528	3000	3812	70	3292	55	3347	541	3	544	3891	49
Warwickshire	1	1	1	5	13	18	61	155	765	1020	25	879	23	902	123	-	123	1025	43
West Mercia	1	1	2	10	30	39	128	298	1544	2053	3	1804	30	1834	256	7	263	2097	(4)
West Midlands	1	1	5	22	80	121	369	1067	5311	6977	1	5901	122	6023	1051	14	1065	7088	26
West Yorkshire	1	1	5	20	69	81	291	820	4007	5295	3	4441	68	4509	629	9	638	5147	228
Wiltshire	1	1	1	6	16	21	65	183	887	1181	97	1103	27	1130	159	2	161	1291	16
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>91</b>	<b>384</b>	<b>1229</b>	<b>1727</b>	<b>5227</b>	<b>15019</b>	<b>74144</b>	<b>97903</b>	<b>335</b>	<b>85341</b>	<b>1616</b>	<b>86957</b>	<b>11921</b>	<b>155</b>	<b>12076</b>	<b>99033</b>	<b>976</b>
City of London	1	1	1	6	11	20	56	128	574	798	60	709	18	727	96	3	99	826	53
Metropolitan (d)	6	12	28	140	237	459	1442	4501	21415	28240	-	24221	132	24353	3824	9	3833	28186	195
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>54</b>	<b>120</b>	<b>530</b>	<b>1477</b>	<b>2206</b>	<b>6725</b>	<b>19648</b>	<b>96133</b>	<b>126941</b>	<b>395</b>	<b>110271</b>	<b>1766</b>	<b>112037</b>	<b>15841</b>	<b>167</b>	<b>16008</b>	<b>128045</b>	<b>1224</b>

Notes:

- (a) Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- (b) Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- (c) Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- (d) Metropolitan Police establishment and strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- (e) The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- (f) Based on authorised establishment (col. 11).
- (g) Excludes school crossing patrols.
- (h) The population figures are from the Registrar General's provisional mid-1991 estimates including British, Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.
- (i) Includes approved supernumerary posts.
- (j) Figures in brackets are overholdings.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, *Annual Report, Cmnd 679*, HMSO, London, 1993.

**Effectifs 2 :**  
**Civils et Special Constables au 31 décembre 1992.**

**AUTHORISED ESTABLISHMENT AND STRENGTH OF POLICE FORCES IN ENGLAND AND WALES  
ON 31 DECEMBER 1992**

Police Forces (1)	Special Constables and Civilian Staff Strengths										Force Area (e) (hectares)		Population of Force Area (h)	
	Special Constables		Civilians		Cadets		Senior Traffic Wardens and above		Traffic Wardens		Area at 30 June 1992 (31)	Per Officer (f) (32)	Population at 30 June 1991 (33)	Population per Officer (f) (34)
	Male (21)	Female (22)	Full-time (23)	Part-time (g) (24)	Male (25)	Female (26)	Male (27)	Female (28)	Male (29)	Female (30)				
Avon and Somerset	465	247	1095	49	-	-	15	3	83	58	479708	155	1431000	464
Bedfordshire	119	80	352	77	-	-	1	-	2	31	123460	105	534000	454
Cambridgeshire	120	62	400	91	-	-	4	-	22	18	340892	275	670000	540
Cheshire	183	91	486	114	-	-	-	-	12	28	232846	121	967000	503
Cleveland	127	68	431	83	-	-	1	3	8	18	58308	39	558000	371
Cumbria	145	85	376	75	-	-	-	-	21	10	681012	574	490000	413
Derbyshire	218	117	521	133	-	-	-	1	28	23	263094	142	940000	508
Devon and Cornwall	576	370	982	132	-	-	3	-	96	36	1027516	351	1515000	516
Dorset	156	107	526	54	12	6	6	1	38	26	265375	204	663000	509
Durham	121	82	491	100	14	7	-	-	6	15	243592	175	604000	435
Dyfed Powys	178	82	234	76	-	-	-	-	12	8	1084522	1119	470000	485
Essex	503	256	977	221	17	15	6	6	59	66	359207	122	1477000	501
Gloucestershire	186	88	332	82	-	-	-	1	9	22	264266	223	539000	455
Greater Manchester	236	334	2318	442	-	-	19	15	72	76	128674	18	2562000	362
Gwent	83	18	283	72	3	2	-	-	13	15	137632	136	447000	443
Hampshire	386	201	983	211	-	-	1	1	55	34	415765	127	1705000	522
Hertfordshire	181	66	531	126	-	-	1	11	10	60	148871	88	843000	500
Humberside	248	174	598	201	-	-	4	-	50	17	351212	173	874000	430
Kent	367	187	1007	200	-	-	7	7	36	72	373060	120	1539000	497
Lancashire	313	226	928	286	-	-	6	-	77	34	306346	95	1408000	436
Leicestershire	240	139	618	98	-	-	5	4	33	45	255293	138	891000	481
Lincolnshire	255	161	391	183	-	-	1	-	12	11	591485	490	593000	491
Merseyside	248	119	1534	207	-	-	14	11	41	71	65202	14	1441000	306
Norfolk	226	120	421	78	6	5	3	1	34	7	536776	371	759000	525
Northamptonshire	192	110	391	89	-	-	4	-	18	15	236737	199	587000	493
Northumbria	295	217	1151	161	-	-	14	4	104	24	557171	154	1433000	397
North Wales	172	123	416	113	-	-	-	-	20	12	629561	460	654000	478
North Yorkshire	215	173	405	98	-	-	-	-	19	7	830865	586	721000	508
Nottinghamshire	354	239	650	183	-	-	1	2	39	21	216365	92	1016000	433
South Wales	299	133	970	217	-	-	9	6	69	31	225121	71	1316000	415
South Yorkshire	283	129	890	140	-	-	4	2	34	23	156049	51	1293000	426
Staffordshire	476	257	682	108	38	34	-	-	30	11	271615	123	1047000	473
Suffolk	256	130	476	88	-	-	2	2	22	9	379663	308	662000	537
Surrey	150	101	539	129	-	-	-	1	13	32	147133	88	768000	459
Sussex	345	203	881	180	-	-	6	3	91	61	378448	126	1430000	474
Thames Valley	400	206	1361	193	-	-	5	6	49	81	574956	151	1972000	517
Warwickshire	249	101	307	50	-	-	-	-	8	14	198054	194	490000	480
West Mercia	410	201	846	162	-	-	2	1	34	13	741664	361	1099000	535
West Midlands	653	302	2269	404	-	-	7	22	72	169	89943	13	2619000	375
West Yorkshire	367	246	1602	551	5	1	9	8	88	67	203912	39	2066000	390
Wiltshire	198	124	445	90	-	-	2	2	15	14	348070	295	575000	487
<b>TOTAL</b>	<b>11194</b>	<b>6475</b>	<b>31096</b>	<b>6347</b>	<b>95</b>	<b>70</b>	<b>162</b>	<b>125</b>	<b>1554</b>	<b>1405</b>	<b>14919440</b>	<b>152</b>	<b>43666000</b>	<b>446</b>
City of London	75	10	302	13	-	-	1	6	25	35	274	-	4000	5
Metropolitan (d)	982	507	14055	962	68	23	49	108	578	1026	200990	-	7285000	258
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>12251</b>	<b>6992</b>	<b>45453</b>	<b>7322</b>	<b>163</b>	<b>93</b>	<b>212</b>	<b>239</b>	<b>2157</b>	<b>2466</b>	<b>15120704</b>	<b>119</b>	<b>50955000</b>	<b>401</b>

**Notes:**

- (a) Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- (b) Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- (c) Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- (d) Metropolitan Police establishment and strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- (e) The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- (f) Based on authorised establishment (col. 11).
- (g) Excludes school crossing patrols.
- (h) The population figures are from the Registrar General's provisional mid-1991 estimates including British, Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.
- (i) Includes approved supernumerary posts.
- (j) Figures in brackets are overholdings.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, Annual Report, Cmnd 679, HMSO, London, 1993.

## Effectifs 3 : Police professionnelle au 31 décembre 1991.

(1)	Regular Police																				
	Authorised Establishment										Strength (e)						Force Area (f)				
											Men			Women							
	Chief Constables (b)	Deputy Chief Constables (c)	Assistant Chief Constables (d)	Chief Superintendents	Superintendents	Chief Inspectors	Inspectors	Serjeants	Constables	Total	Ordinary Duty	Secondments	Total	Ordinary Duty	Secondments	Total	Total Police Strength	Vacancies	Area at 30 June 1990	Per Officer (g)	
(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)		
Avon and Somerset	1	1	3	13	38	71	151	479	2328	3085	2760	57	2817	312	9	321	3138	13	479708	155	
Bedfordshire	1	1	1	5	16	20	53	151	869	1117	942	23	965	148	3	151	1116	27	123460	111	
Cambridgeshire	1	1	1	5	13	26	58	196	930	1231	1100	21	1121	139	2	141	1262	-	340892	277	
Cheshire	1	1	2	6	22	34	107	292	1435	1900	1648	37	1685	219	1	220	1905	33	232846	123	
Cleveland	1	1	2	7	20	28	94	238	1111	1502	1321	26	1347	156	4	160	1507	25	58308	39	
Cumbria	1	1	1	6	18	23	70	189	874	1183	1047	23	1070	136	2	138	1208	-	681012	576	
Derbyshire	1	1	2	8	26	36	101	268	1382	1825	1533	29	1562	173	1	174	1736	119	263094	144	
Devon and Cornwall	1	1	3	13	38	48	137	460	2179	2880	2573	43	2616	303	6	309	2925	4	1027516	357	
Dorset	1	1	1	6	17	22	70	200	969	1287	1131	23	1154	149	3	152	1306	7	265375	206	
Durham	1	1	2	6	18	28	78	216	1039	1389	1258	33	1291	120	2	122	1413	11	243592	175	
Essex	1	1	3	11	32	59	129	445	2211	2892	2541	56	2597	337	4	341	2938	14	359207	124	
Gloucestershire	1	1	1	5	15	22	55	175	908	1183	1053	17	1070	125	1	126	1196	5	264266	223	
Greater Manchester	1	1	6	28	92	137	409	1081	5302	7057	6089	105	6194	886	12	898	7092	82	128674	18	
Hampshire	1	1	3	11	34	55	130	479	2488	3202	2825	50	2875	352	3	355	3230	25	415765	130	
Hertfordshire	1	1	2	9	25	30	90	263	1259	1680	1438	30	1468	241	4	245	1713	1	148871	89	
Humberside	1	1	2	8	24	38	106	335	1520	2025	1835	25	1860	181	1	182	2042	9	351212	173	
Kent	1	1	3	11	37	49	175	447	2330	3054	2633	65	2698	406	6	412	3110	15	373060	122	
Lancashire	1	1	3	13	42	71	162	522	2410	3225	2841	48	2889	364	3	367	3256	20	306346	95	
Leicestershire	1	1	2	7	22	31	105	289	1369	1827	1596	26	1622	212	3	215	1837	19	255293	140	
Lincolnshire	1	1	1	4	12	22	67	196	902	1206	1080	25	1105	118	2	120	1225	8	591485	490	
Merseyside	1	1	4	18	62	72	259	760	3529	4706	4030	74	4104	575	10	585	4689	101	65202	14	
Norfolk	1	1	1	6	18	22	69	208	1095	1421	1292	18	1310	127	3	130	1440	2	536776	378	
Northamptonshire	1	1	1	6	13	23	69	175	878	1167	1044	19	1063	112	2	114	1177	11	236737	203	
Northumbria	1	1	3	13	49	61	190	522	2746	3586	3114	56	3170	346	5	351	3521	126	557171	155	
North Yorkshire	1	1	2	7	17	27	77	216	1066	1414	1235	22	1257	147	2	149	1406	32	830865	588	
Nottinghamshire	1	1	2	9	35	41	131	339	1785	2344	2108	34	2142	226	5	231	2373	10	216365	92	
South Yorkshire	1	1	3	11	38	48	159	457	2298	3016	2661	41	2702	328	7	335	3037	27	156049	52	
Staffordshire	1	1	2	11	31	50	121	343	1651	2211	1897	31	1928	288	3	291	2219	26	271615	123	
Suffolk	1	1	1	5	18	19	63	180	928	1216	1074	23	1097	129	1	130	1227	13	379663	312	
Surrey	1	1	2	7	23	22	93	259	1262	1670	1475	31	1506	206	3	209	1715	-	147133	88	
Sussex	1	1	3	11	35	39	174	464	2254	2982	2660	58	2718	309	3	312	3030	13	378448	127	
Thames Valley	1	1	3	12	38	46	180	514	2930	3725	3221	55	3276	501	4	505	3781	3	574956	154	
Warwickshire	1	1	1	5	13	18	60	153	764	1016	894	24	918	111	-	111	1029	11	198054	195	
West Mercia	1	1	2	10	30	39	128	298	1515	2024	1778	33	1811	250	5	255	2066	-	741664	366	
West Midlands	1	1	5	22	80	120	370	1067	5292	6958	5894	115	6009	999	13	1012	7021	65	89943	13	
West Yorkshire	1	1	5	20	69	81	291	820	4007	5295	4538	67	4605	605	9	614	5219	152	203912	39	
Wiltshire	1	1	1	6	16	21	61	174	833	1114	1076	29	1105	136	4	140	1245	-	348070	312	
Dyfed Powys	1	1	1	6	14	23	37	157	704	944	844	13	857	100	3	103	960	-	1084522	1149	
Gwent	1	1	1	5	14	18	49	155	765	1009	897	27	924	98	-	98	1022	14	137632	136	
North Wales	1	1	1	7	24	29	68	218	1003	1352	1198	22	1220	145	1	146	1366	9	629561	466	
South Wales	1	1	3	14	43	63	185	539	2319	3168	2865	46	2911	277	3	280	3191	26	225121	71	
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>91</b>	<b>393</b>	<b>1241</b>	<b>1732</b>	<b>5181</b>	<b>14929</b>	<b>73439</b>	<b>97088</b>	<b>85039</b>	<b>1600</b>	<b>86639</b>	<b>11092</b>	<b>158</b>	<b>11250</b>	<b>97889</b>	<b>1078</b>	<b>14919440</b>	<b>154</b>	
City of London (a)	1	1	1	6	11	20	56	128	574	798	711	16	727	98	1	99	826	-	274	-	
Metropolitan	6	15	36	147	255	479	1478	4528	21495	28439	24646	54	24700	3708	4	3712	28412	313	200990	-	
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>57</b>	<b>128</b>	<b>546</b>	<b>1507</b>	<b>2231</b>	<b>6715</b>	<b>19585</b>	<b>95508</b>	<b>126325</b>	<b>110396</b>	<b>1670</b>	<b>112066</b>	<b>14898</b>	<b>163</b>	<b>15061</b>	<b>127127</b>	<b>1391</b>	<b>15120704</b>	<b>120</b>	

**Notes:**

- (a) Though grouped here with the Metropolitan Police, the City of London Police are part of E Region.
- (b) Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- (c) Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- (d) Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- (e) Metropolitan Police strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- (f) The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- (g) Based on authorised establishment (col. 11).
- (h) Excludes school crossing patrols.
- (i) The population figures are from the Registrar General's provisional estimate for England and Wales including British, Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, *Annual Report, Cmnd 21, HMSO, London, 1992.*

**Effectifs 4 :**  
**Civils et Special Constables au 31 décembre 1991.**

**AUTHORISED ESTABLISHMENT AND STRENGTH OF POLICE FORCES (INCLUDING METROPOLITAN POLICE)  
ON 31 DECEMBER 1991**

(1)	Special Constables and Civilian Staff Strengths											(d)					
	Special Constables		Civilians (full-time)			Civilians (part-time)			Cadets		Senior Traffic Wardens and above		Traffic Wardens		Population of Force Area		
	Male	Female	Operational	Training	Support	Operational	Training	Support (h)	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Population at 30 June 1990	Population per Officer (g)	
(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)		
Avon and Somerset	368	200	84	28	773	-	-	47	-	-	12	2	75	57	1416000	459	
Bedfordshire	116	51	53	6	291	-	-	74	-	-	1	-	2	31	535000	479	
Cambridgeshire	134	64	83	3	324	-	-	82	-	-	4	-	22	16	664000	539	
Cheshire	205	94	14	20	430	-	-	16	75	-	-	-	9	32	959000	505	
Cleveland	117	60	60	8	340	-	-	52	-	-	-	3	9	17	552000	368	
Cumbria	152	94	24	6	338	-	-	69	-	-	-	1	20	12	492000	416	
Derbyshire	222	125	28	5	405	-	-	97	-	-	-	1	30	28	933000	511	
Devon and Cornwall	594	390	242	20	716	-	-	120	-	-	3	-	97	31	1497000	520	
Dorset	152	102	162	8	363	-	-	47	13	6	6	1	35	27	658000	511	
Durham	105	60	6	33	441	-	-	16	87	16	4	-	6	14	599000	431	
Essex	42	220	152	30	775	2	15	178	16	16	10	7	51	62	1465000	507	
Gloucestershire	154	70	42	3	275	-	-	93	-	-	1	1	8	24	531000	449	
Greater Manchester	326	204	158	47	1835	-	-	43	394	-	-	20	17	72	95	2590000	367
Hampshire	355	174	53	36	846	-	-	17	191	-	-	1	1	53	36	1676000	523
Hertfordshire	147	55	48	3	440	-	-	2	117	-	-	1	11	8	64	842000	501
Humberside	191	125	52	9	534	12	-	149	-	-	3	-	52	14	859000	424	
Kent	266	218	-	23	900	-	-	2	188	-	-	6	7	37	71	1525000	499
Lancashire	274	200	42	31	877	-	-	27	262	-	-	6	-	76	35	1395000	433
Leicestershire	226	145	71	14	540	-	-	1	100	-	-	6	4	37	50	897000	491
Lincolnshire	244	153	65	10	288	-	-	187	-	-	1	-	11	8	591000	490	
Merseyside	229	111	99	60	1314	2	3	186	-	-	-	-	57	87	1443000	307	
Norfolk	203	109	85	7	312	-	-	1	74	2	5	3	1	33	8	750000	528
Northamptonshire	178	93	49	7	322	-	-	83	-	-	4	-	18	15	580000	497	
Northumbria	337	234	127	23	969	-	-	147	-	-	15	4	113	26	1432000	399	
North Yorkshire	219	168	-	5	386	-	-	95	-	-	-	-	19	3	726000	513	
Nottinghamshire	334	222	129	22	471	1	11	155	-	-	4	3	44	23	1017000	434	
South Yorkshire	260	111	10	11	799	-	-	5	138	-	-	2	2	37	23	1296000	430
Staffordshire	465	236	96	20	577	-	-	8	103	39	34	-	-	28	10	1041000	471
Suffolk	249	124	81	5	370	-	-	3	84	-	-	2	2	23	10	643000	529
Surrey	124	90	36	13	449	-	-	6	127	-	-	-	1	14	24	747000	447
Sussex	361	210	145	13	687	-	-	174	-	-	5	3	81	60	1417000	475	
Thames Valley	375	189	77	53	1186	2	12	174	-	-	3	8	53	94	1983000	532	
Warwickshire	247	137	61	7	232	-	-	45	-	-	-	-	7	17	483000	475	
West Mercia	357	169	90	17	670	8	9	114	-	-	2	1	31	16	1081000	534	
West Midlands	587	256	174	31	1891	-	-	348	-	-	6	21	68	177	2615000	376	
West Yorkshire	423	312	62	65	1459	9	36	449	12	9	16	10	95	68	2070000	391	
Wiltshire	171	102	82	7	342	-	-	84	-	-	2	2	12	17	561000	504	
Dyfed Powys	214	101	59	3	158	-	-	59	-	-	-	-	12	8	471000	499	
Gwent	64	16	10	6	253	-	-	69	6	2	-	-	13	15	447000	443	
North Wales	167	89	61	4	330	-	-	97	-	-	-	-	20	12	653000	483	
South Wales	246	106	195	15	768	-	-	201	-	-	9	6	42	26	1309000	413	
<b>TOTAL</b>	<b>10580</b>	<b>5989</b>	<b>3167</b>	<b>737</b>	<b>25676</b>	<b>36</b>	<b>233</b>	<b>5615</b>	<b>104</b>	<b>76</b>	<b>154</b>	<b>120</b>	<b>1530</b>	<b>1463</b>	<b>43454000</b>	<b>448</b>	
City of London (a)	56	12	63	7	217	-	-	15	-	-	2	6	28	44	4000	5	
Metropolitan	956	479	3967	239	9601	231	2	430	110	62	49	116	525	969	7260000	255	
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>11592</b>	<b>6480</b>	<b>7197</b>	<b>983</b>	<b>35494</b>	<b>267</b>	<b>235</b>	<b>6060</b>	<b>214</b>	<b>138</b>	<b>205</b>	<b>242</b>	<b>2083</b>	<b>2476</b>	<b>50718000</b>	<b>401</b>	

Notes:

- (a) Though grouped here with the Metropolitan Police, the City of London Police are part of E Region.
- (b) Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- (c) Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- (d) Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- (e) Metropolitan Police strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- (f) The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- (g) Based on authorised establishment (col. 11).
- (h) Excludes school crossing patrols.
- (i) The population figures are from the Registrar General's provisional estimate for England and Wales including British, Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, *Annual Report, Cmnd 21, HMSO, London, 1992.*

## Effectifs 5 : Police professionnelle au 31 décembre 1990.

### AUTHORISED ESTABLISHMENT AND STRENGTH OF POLICE FORCES (INCLUDING METROPOLITAN POLICE) ON 31 DECEMBER 1990

	Regular Police																			
	Authorised Establishment										Strength (e)						Force area (f)			
											Men			Women			Hectares			
	Chief Constables (b)	Deputy Chief Constables (c)	Assistant Chief Constables (d)	Chief Superintendents	Superintendents	Chief Inspectors	Inspectors	Sergeants	Constables	Total	Ordinary Duty	Secondments	Total	Ordinary Duty	Secondments	Total	Total Police Strength	Vacancies	Area at 30 June 1989	Per Officer (g)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)
<b>A REGION</b>																				
Cheshire	1	1	2	6	22	34	107	290	1425	1888	1675	35	1710	223	4	227	1937	-	232846	123
Cumbria	1	1	1	7	18	24	70	188	865	1175	1059	27	1086	130	1	131	1217	-	681012	580
Greater Manchester	1	1	6	28	92	137	408	1076	5270	7019	6130	111	6241	880	13	893	7134	9	128674	18
Lancashire	1	1	3	13	42	70	159	522	2390	3201	2860	55	2915	339	3	342	3257	2	306346	96
Merseyside	1	1	4	18	60	77	252	757	3531	4701	4112	83	4195	567	9	576	4771	22	65202	14
North Wales	1	1	1	7	24	28	67	217	1005	1351	1200	21	1221	139	1	140	1361	12	629561	466
<b>B REGION</b>																				
Cleveland	1	1	2	7	20	28	94	238	1111	1502	1328	27	1355	157	4	161	1516	17	58308	39
Durham	1	1	2	6	17	27	78	216	1027	1375	1253	35	1288	111	2	113	1401	11	243592	177
Humberside	1	1	2	8	24	38	106	324	1503	2007	1830	30	1860	159	1	160	2020	18	351212	175
Lincolnshire	1	1	1	5	12	25	66	196	890	1197	1086	30	1116	119	1	120	1236	-	591485	494
Northumbria	1	1	3	14	48	61	189	518	2717	3552	3186	63	3249	342	4	346	3595	24	557171	157
North Yorkshire	1	1	2	7	17	27	77	216	1060	1408	1246	25	1271	133	2	135	1406	29	830865	590
South Yorkshire	1	1	3	11	38	47	159	456	2282	2998	2664	42	2706	320	5	325	3031	14	156049	52
West Yorkshire	1	1	5	20	69	81	289	820	3993	5279	4662	86	4748	614	9	623	5371	3	203912	39
<b>C REGION</b>																				
Derbyshire	1	1	2	8	26	35	101	268	1370	1812	1567	34	1601	184	1	185	1786	61	263094	145
Leicestershire	1	1	2	7	22	31	104	288	1357	1813	1579	30	1609	205	3	208	1817	29	255293	141
Northamptonshire	1	1	1	6	13	23	69	173	854	1141	1032	24	1056	112	-	112	1168	-	236737	207
Nottinghamshire	1	1	2	9	35	41	131	339	1785	2344	2133	30	2163	209	5	214	2377	2	216365	92
Staffordshire	1	1	2	11	31	50	121	343	1642	2202	1911	32	1943	282	4	286	2229	9	271615	123
Warwickshire	1	1	1	5	14	18	61	156	750	1007	904	25	929	110	-	110	1039	-	198054	197
West Mercia	1	1	2	10	30	38	128	298	1515	2023	1775	34	1809	247	7	254	2063	1	741664	367
West Midlands	1	1	5	22	80	121	367	1067	5229	6893	5892	129	6021	989	20	1009	7030	12	89943	13
<b>D REGION</b>																				
Avon and Somerset	1	1	3	13	38	70	148	479	2327	3080	2769	59	2828	290	9	299	3127	21	479708	156
Devon and Cornwall	1	1	3	13	37	47	135	458	2168	2863	2586	42	2628	281	5	286	2914	-	1027516	359
Dorset	1	1	1	6	17	22	68	199	956	1271	1128	33	1161	144	3	147	1308	-	265375	209
Dyfed-Powys	1	1	1	7	13	25	37	157	705	943	847	17	864	89	2	91	955	7	1084522	1150
Gloucestershire	1	1	1	6	15	22	54	174	890	1164	1050	20	1070	108	1	109	1179	6	264266	227
Gwent	1	1	1	5	14	18	49	155	765	1009	907	26	933	94	-	94	1027	8	137632	136
South Wales	1	1	3	14	43	63	185	539	2319	3168	2851	46	2897	272	5	277	3174	45	225121	71
Wiltshire	1	1	1	6	16	21	58	172	822	1098	1041	33	1074	116	3	119	1193	-	348070	317
<b>E REGION</b>																				
Hampshire	1	1	3	11	33	55	130	478	2461	3173	2849	57	2906	321	3	324	3230	3	415765	131
Kent	1	1	3	11	37	48	174	443	2300	3018	2617	64	2681	371	4	375	3056	30	373060	124
Surrey	1	1	2	7	23	22	93	259	1251	1659	1446	33	1479	208	3	211	1690	5	147133	89
Sussex	1	1	3	11	35	39	174	463	2236	2963	2686	59	2745	298	5	303	3048	-	378448	103
Thames Valley	1	1	3	12	38	46	175	510	2899	3685	3214	54	3268	492	5	497	3765	-	574956	156
<b>F REGION</b>																				
Bedfordshire	1	1	1	5	15	20	52	148	841	1084	920	26	946	144	2	146	1092	20	123460	114
Cambridgeshire	1	1	1	5	13	26	58	193	907	1205	1064	24	1088	122	1	123	1211	19	340892	283
Essex	1	1	3	11	32	59	128	443	2195	2873	2562	54	2616	322	2	324	2940	-	359207	125
Hertfordshire	1	1	2	9	25	30	90	263	1248	1669	1423	28	1451	236	2	238	1689	10	148871	89
Norfolk	1	1	1	6	18	22	67	200	1092	1408	1279	19	1298	115	3	118	1416	14	536776	381
Suffolk	1	1	1	5	18	19	63	179	917	1204	1072	25	1097	123	1	124	1221	9	379663	315
<b>TOTAL</b>	41	41	91	398	1234	1733	5141	14878	72868	96425	85395	1727	87122	10717	158	10875	97997	472	14919440	155
City of London (a)	1	1	1	6	11	20	56	127	575	798	705	18	723	91	1	92	815	2	274	-
Metropolitan	6	14	30	146	255	472	1471	4509	21520	28423	24690	42	24732	3544	2	3546	28278	189	200990	-
<b>GRAND TOTAL</b>	48	56	122	550	1500	2225	6668	19514	94963	125646	110790	1787	112577	14352	161	14513	127090	663	15120704	120

**Notes:**

- (a) Though grouped here with the Metropolitan Police, the City of London Police are part of E Region.
- (b) Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- (c) Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- (d) Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- (e) Metropolitan Police strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- (f) The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- (g) Based on authorised establishment (col. 11).
- (h) Excludes school crossing patrols.
- (i) The population figures are from the Registrar General's provisional estimate for England and Wales including British, Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, *Annual Report, Cmdnd 412*, HMSO, London, 1991.

**Effectifs 6 :**  
**Civils et Special Constables au 31 décembre 1990.**

**AUTHORISED ESTABLISHMENT AND STRENGTH OF POLICE FORCES  
(INCLUDING METROPOLITAN POLICE) ON 31 DECEMBER 1990**

		Special Constables and Civilian Staff Strengths														(i) Population of Force Area	
		Special Constables		Civilians (full-time)			Civilians (part-time)			Cadets		Senior Traffic Wardens and above		Traffic Wardens		Population at 30 June 1989	Population per Officer (g)
		Male	Female	Operational	Training	Support	Operational	Training	Support (h)	Male	Female	Male	Female	Male	Female		
(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)	(33)	(34)	(35)	(36)	(37)		
A REGION	Cheshire	162	82	23	23	416	—	16	86	—	—	—	1	9	33	959000	508
	Cumbria	145	48	25	7	333	1	—	83	—	—	—	1	19	12	492000	418
	Greater Manchester	333	184	138	49	1875	—	45	370	—	—	20	17	72	99	2582000	368
	Lancashire	238	139	5	42	937	—	38	300	—	—	6	—	78	32	1391000	435
	Merseyside	203	92	89	60	1270	—	3	180	—	—	—	—	61	95	1448000	308
	North Wales	126	73	—	4	378	—	4	95	—	—	—	—	21	11	652000	482
B REGION	Cleveland	107	36	38	10	376	—	—	51	—	—	—	3	8	20	553000	368
	Durham	96	56	10	36	434	—	3	124	7	3	—	—	7	14	597000	434
	Humberside	175	98	66	8	511	2	1	144	—	—	3	—	50	15	856000	427
	Lincolnshire	253	124	58	7	279	—	—	190	—	—	1	—	12	8	587000	490
	Northumbria	331	203	132	22	965	—	—	166	—	—	14	4	116	26	1432000	403
	North Yorkshire	223	160	—	3	394	—	—	93	—	—	—	—	19	3	722000	513
	South Yorkshire	217	100	7	11	792	3	5	130	—	—	3	1	39	23	1295000	432
	West Yorkshire	336	226	50	69	1537	—	33	434	23	17	15	10	100	79	2067000	391
C REGION	Derbyshire	180	95	34	8	455	—	—	104	—	—	—	2	37	35	929000	513
	Leicestershire	233	124	67	18	525	—	6	91	—	—	6	4	36	47	892000	492
	Northamptonshire	141	77	33	7	327	—	—	74	—	—	4	—	19	15	576000	505
	Nottinghamshire	296	174	95	16	471	13	11	168	—	—	4	3	43	22	1015000	433
	Staffordshire	393	199	94	11	534	—	2	104	37	24	—	—	29	10	1039000	472
	Warwickshire	231	130	62	7	247	—	2	42	—	—	—	—	8	17	483000	480
	West Mercia	361	148	47	14	695	6	9	147	—	—	2	1	32	15	1079000	533
	West Midlands	521	222	302	47	1779	—	13	340	—	—	6	22	69	173	2615000	379
D REGION	Avon and Somerset	350	186	106	28	714	—	1	53	—	—	12	2	76	61	1414000	459
	Devon and Cornwall	573	340	245	19	664	—	1	111	—	—	3	—	91	30	1494000	522
	Dorset	116	98	155	8	341	—	3	42	9	8	6	1	33	26	657000	517
	Dyfed-Powys	144	66	27	4	183	—	—	57	—	—	—	—	11	8	469000	497
	Gloucestershire	141	65	47	2	254	—	—	90	—	—	1	1	8	25	529000	455
	Gwent	59	17	1	3	250	—	—	72	6	3	—	—	12	13	447000	443
	South Wales	191	66	185	10	826	—	—	179	—	—	11	5	47	30	1305000	412
	Wiltshire	172	89	84	6	317	—	—	80	—	—	1	2	12	20	558000	509
E REGION	Hampshire	249	120	42	34	807	1	16	171	—	—	1	1	48	37	1676000	528
	Kent	331	170	—	17	855	—	2	194	—	—	6	7	36	68	1524000	505
	Surrey	133	82	41	11	404	—	6	114	—	—	—	1	12	21	744000	448
	Sussex	325	170	126	12	696	—	—	158	—	—	5	3	74	67	1417000	478
	Thames Valley	347	185	64	43	1080	3	12	168	—	—	3	7	46	95	1960000	532
F REGION	Bedfordshire	87	35	42	4	290	1	—	69	—	—	1	—	2	29	531000	490
	Cambridgeshire	111	62	85	3	326	5	—	79	—	—	4	—	22	17	655000	544
	Essex	329	153	155	24	737	—	14	176	26	23	10	7	51	62	1464000	510
	Hertfordshire	152	54	43	3	443	3	3	124	—	—	2	11	7	60	841000	504
	Norfolk	182	86	81	7	307	9	1	61	8	10	4	—	37	4	749000	532
	Suffolk	239	115	77	4	321	—	3	78	—	—	2	2	25	8	641000	532
TOTAL		9532	4949	2988	721	25345	47	253	5592	116	88	156	119	1534	1485	43335000	449
City of London (a)		41	15	81	7	182	—	—	16	—	—	2	6	19	51	4000	5
Metropolitan		910	455	4063	202	9126	14	—	589	127	54	97	199	354	786	7223000	254
GRAND TOTAL		10483	5419	7132	930	34653	61	253	6197	243	142	255	324	1907	2322	50562000	402

Notes:

- Though grouped here with the Metropolitan Police, the City of London Police are part of E Region.
- Includes ranks of Assistant Commissioner and above in Metropolitan Police, also Commissioner in City of London Police.
- Includes Deputy Assistant Commissioners in Metropolitan Police and Assistant Commissioner in City of London Police.
- Includes Commanders in Metropolitan Police and City of London Police.
- Metropolitan Police strength includes the No. 9 Regional Crime Squad.
- The hectare figures are supplied by the Ordnance Survey and include inland water (1 hectare = 2.47 acres).
- Based on authorised establishment (col. 11).
- Excludes school crossing patrols.
- The population figures are from the Registrar General's provisional estimate for England and Wales including British Commonwealth and foreign armed forces stationed in the area.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for England and Wales, *Annual Report, Cmnd 412*, HMSO, London, 1991.



## II. Écosse.

**Effectifs 7 :**  
**Police écossaise du 31 décembre 1990 au 31 décembre 1992.**

	Year	Regular Force (incl Additional)			Civilians (Whole-time equivalent)				Totals		
		Establish- ment	Strength		Establish- ment	Traffic Wardens		Clerical and Technical		Adjusted Establish- ment	Strength
			Male	Female		Strength	Strength	Establish- ment	Strength		
Total	1990	14,045	12,583	1,258	587	538	2,934	2,783	17,566	17,162	
	1991	14,137	12,566	1,357	599	518	3,014	2,841	17,750	17,282	
	1992 <sup>(1)</sup>	14,205	12,629	1,465	599.5	562.5	3,215.5	3,112	18,020	17,768.5	
Increase		68	63	108	0.5	44.5	201.5	271	270	486.5	
Vacancies	1990	—	204	—	—	49	—	151	—	404	
	1991	—	214	—	—	81	—	173	—	468	
	1992	—	111	—	—	37	—	103.5	—	251.5	

(1) Figures for 1992 include Part-time Civilians.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for Scotland, *Annual Report, Cmnd 2198, HMSO, Edinburgh, 1993.*

**Effectifs 8 :  
Effectifs de la Police écossaise au 31 décembre 1992 (Répartition par forces).**

**Table 4** Strength as at 31 December 1992—Analysis by Force

Force	Regular Police		Female		Additional Police		Civilian Staff (Whole-time equivalent)						Other Civilian Staff (Whole-time equivalent)		Special Constables		Sickness and injury during 1992, days lost/regular police officer										
	Number in Post	Central Service	Secondments	Scottish Crime Squad	Total Strength (2-5)	Number in Post	Central Service	Secondments	Scottish Crime Squad	Total Strength (7-10)	Total Vacancies	Number in Post		Domestic (incl. Cleaners)		Cadets											
												Male	Female	Male	Female	Male		Female	Male	Female							
Central	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Dumfries & Galloway	327	—	—	3	330	45	1	—	—	46	(3)	9	2	—	7.5	3	7	46.5	26	14	1	12	—	—	129	38	9.4
Fife	689	4	2	4	699	86	—	—	1	87	(6)	—	—	—	30	8	11	122	31	5	3	15.5	4	2	122	29	9.1
Grampian	990	4	6	8	1,008	160	1	—	2	163	(20)	20	3	4	42	16	41	159	82	30.5	5.5	42	13	4	167	47	6.5
Lothian & Borders	2,197	24	5	23	2,249	288	1	1	1	291	(35)	21	—	—	92	74	74	438	142	23	22	61	—	—	150	48	11.7
Northern	569	1	—	3	573	62	1	—	—	63	18	—	—	—	23	5	11	125.5	50	10.5	6.5	28	—	—	387	106	9.7
Strathclyde	6,102	24	10	36	6,172	622	—	—	3	625	157	—	—	—	109	95	109*	557.5*	317*	306*	38	2	—	—	301	81	15.5
Tayside	946	8	7	7	968	112	—	1	—	113	(5)	3	—	—	26	11	21	110	69	56	5.5	24.5	9	6	116	24	9.6
<b>Total</b>	<b>12,386</b>	<b>71</b>	<b>31</b>	<b>88</b>	<b>12,576</b>	<b>1,445</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1,460</b>	<b>107</b>	<b>53</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>348.5</b>	<b>214</b>	<b>282</b>	<b>1,624</b>	<b>751</b>	<b>455</b>	<b>83.5</b>	<b>200</b>	<b>31</b>	<b>18</b>	<b>1,454</b>	<b>393</b>	<b>12.5</b>

\* Includes SCRO staff.

Source : Her Majesty's Inspector of Constabulary for Scotland, *Annual Report, Cmnd 2198, HMSO, Edinburgh, 1993.*



### **III. Irlande du Nord.**

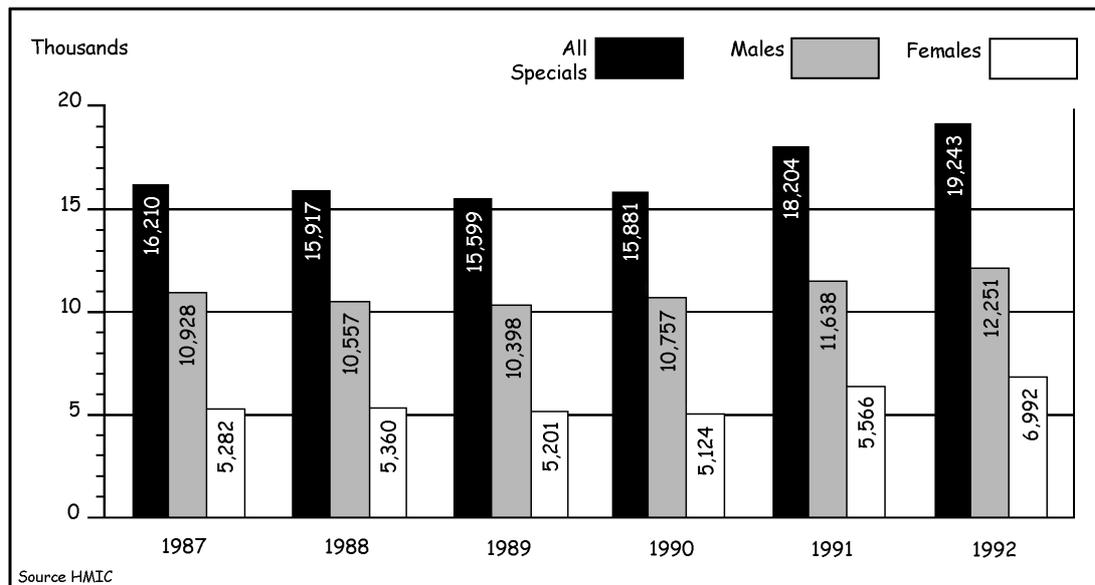
**Effectifs 9 :**  
**Royal Ulster Constabulary (RUC) au 31 decembre 1992.**

	Chief Constable	Deputy Chief Constable	Senior Assistant Chief Constable	Assistant Chief Constable	Chief Superintendent	Superintendent	Chief Inspector	Inspector	Sergeant	Constable	Totals	Royal Ulster Constabulary Reserve Full - Time	Royal Ulster Constabulary Reserve Part - Time
Effective strength	1	2	2	9	41	120	163	489	1,397	6,254	8,478	3,160	1,433
Vacancies	-	-	-	-	1	-	3	3	17	-	24	42	332
Over establishment	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	13	-	-
Seconded to central service	-	-	-	-	1	2	-	1	-	1	5	-	-
Establishment	1	2	2	9	42	120	166	492	1,414	6,241	8,489	3,202	1,765

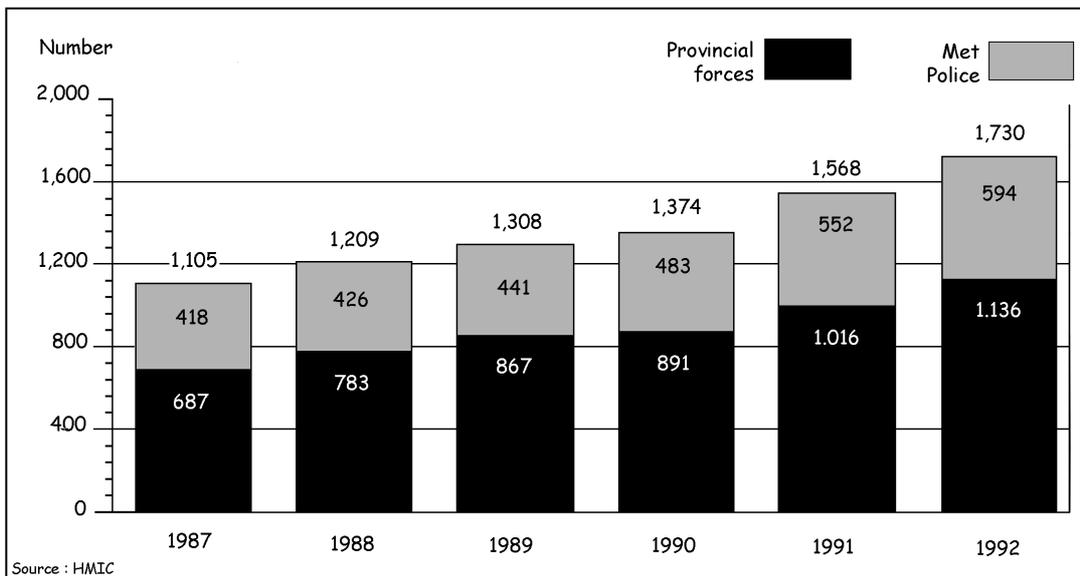
Source : Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, *Annual Report*, Cmnd 644, HMSO, London, 1993.

**Effectifs 10 :**  
**Évolution des effectifs de la *Special Constabulary***  
**et des minorités ethniques (Angleterre et Pays de Galles).**

Special constables



Police strength-ethnic minorities



Source : HMIC, 1993, p. 45.



## Annexe n°3 :

### Les grades dans la Police du Royaume-Uni.

On distingue ainsi :

- Les grades supérieurs (*Chief Police Officers*) représentés par l'ACPO (*Association of Chief Police Officers*) :
  - les *Chief Constables* (CC) ;
  - les *Deputy Chief Constables* (DCC) ;
  - les *Assistant Chief Constables* (ACC).

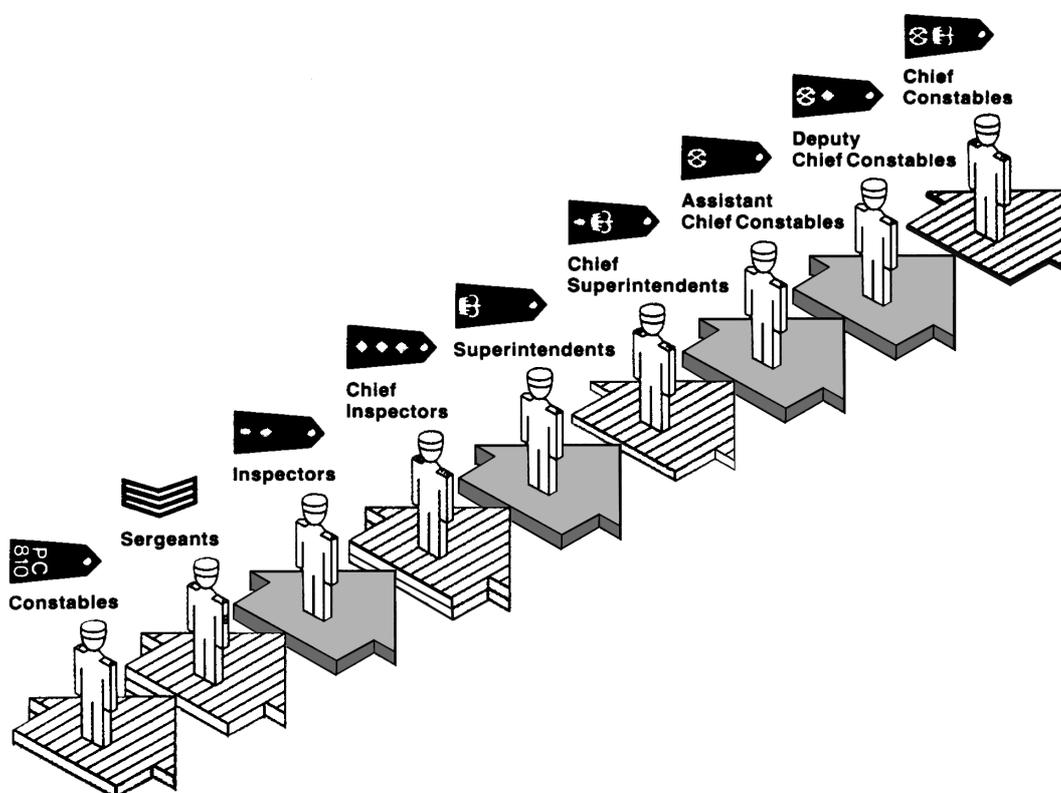
Dans la Metropolitan police et la City of London Police, les grades supérieurs sont ceux de Commissioner, Deputy-Commissioner, Assistant-Commissioner, et Deputy Assistant-Commissioner.

- Les grades intermédiaires :
  - les *Superintendents* ;
  - les *Chief Superintendents* ;

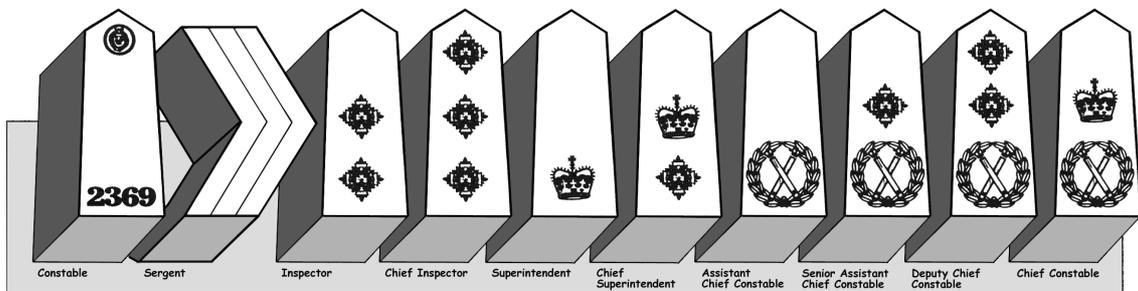
qui sont représentés par la *Superintendents Association*.

- Les autres, représentés par la *Police Federation*.
- A noter :
  - il vient de se former une *Special constable Association*, et une association des personnels civils de la police ;
  - l'existence d'un grade supérieur supplémentaire dans la *Royal Ulster Constabulary* ;
  - le rapport Sheehy (août 1993) recommande l'abolition de trois des grades ci-dessus : *Chief Inspector*, *Chief Superintendent*, *Deputy Chief Constable*.

**Grades 1 :**  
**Les grades dans la Police britannique.**



**Grades 2 :**  
**Les grades dans la *Royal Ulster Constabulary (RUC)*.**





## Annexe n° 4 :

### L' Association of Chief Police Officers (ACPO).

Il faut d'abord distinguer :

- l'ACPO « générale » (ci-dessous ACPO), qui regroupe les polices d'Angleterre, du Pays de Galles, et d'Irlande du Nord ;
- l'*Association of Chief Police Officers in Scotland*, qui regroupe les polices d'Écosse.

Les structures de l'ACPO, et notamment son secrétariat, datent de 1968, et c'est en 1970 que furent intégrés les officiers supérieurs de la RUC. L'*Association of Chief Police Officers in Scotland* demeure quant à elle séparée, quoique des représentants écossais siègent aux différentes réunions et conseil de l'ACPO.

Tous les grades supérieurs - au-dessus de *Chief Superintendent* - des forces de police d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord sont membres de l'ACPO (y compris les grades de *Commander* et au-dessus dans les forces de police de la *City of London* et de la *Metropolitan Police*). Les statuts de l'ACPO établissent 5 organes de l'Association :

- les officiers de l'Association ;
- le *Steering Committee* ;
- l'*Executive committee* ;
- le Conseil ;
- les régions (à l'origine, les districts).

Le président de l'ACPO préside le *Steering* et l'*Executive Committee*, ainsi que le Conseil dont le secrétariat est assuré par le secrétaire général.

L'*Executive Committee*, qui agit au nom de l'ACPO dans tous les domaines touchant au salaire et aux conditions de travail des membres, comprend :

- les officiers, c'est à dire : le président, le vice-président, le dernier *past-president*, le *Commissioner* de la Police de la Métropole, le secrétaire général, le trésorier honoraire et le représentant des *Assistants Chief Constables* ;
- un représentant des *Chief Constables* et des *Assistants Chief Constables*, élu par leurs pairs dans chacune des 7 régions provinciales et des 4 zones de la région de Londres.

C'est le Conseil de l'Association qui est le pivot du rôle croissant de celle-ci, dans le domaine de la formulation des politiques. Le conseil travaille à partir de 7 commissions de spécialistes qu'il désigne et qui portent sur les problèmes

criminels, informatiques, de communication, de circulation, de formation et de techniques.

L'ACPO est divisé en 8 régions :

1. Le Nord-Ouest (avec 6 forces y compris la *Royal Ulster Constabulary*)
2. Le Nord-Est (7 forces)
3. Les Midlands (4 forces)
4. L'Est (8 forces)
5. Le Sud-Est (8 forces)
6. Le Sud-Ouest (5 forces)
7. Le Pays de Galles (4 forces)
8. La région métropolitaine (la *Metropolitan police* et la police de la *City*).

L'ACPO siégeait jusqu'à l'année dernière à *Scotland Yard*, dans les locaux de la *Metropolitan Police*. Elle s'est installée en 1993 un peu plus loin.

L'ACPO de *Scotland* siège quant à elle à *Edinburgh*.

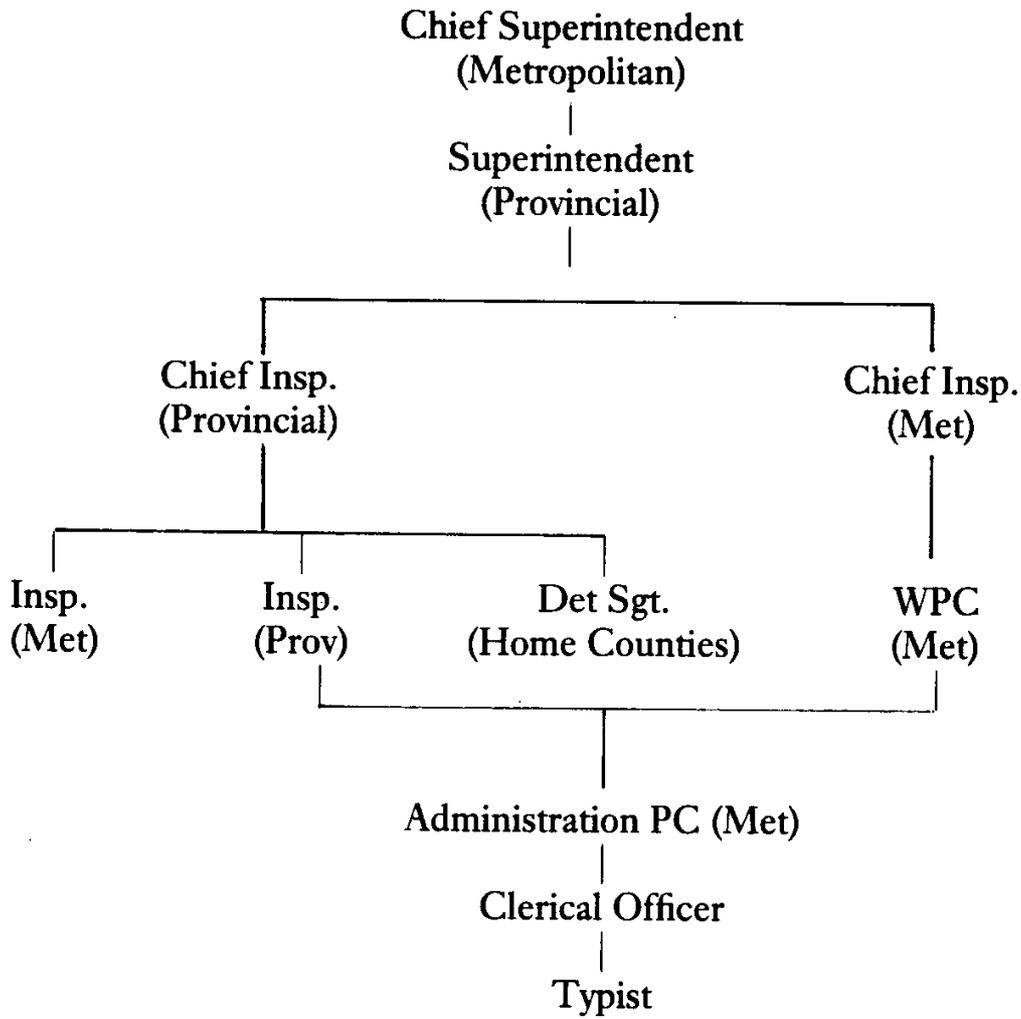
Chaque année, se tiennent 4 conférences régionales et une conférence générale (en automne).

Les membres de l'ACPO siègent donc à ces conférences ou sont entendus par de nombreuses commissions gouvernementales, parlementaires, etc.

Comme on l'a déjà montré, l'ACPO a au cours de ces dernières années été drastiquement transformée, passant d'une sorte de club des *Chief Constables* à une partie de la machine de prise de décision, quoiqu'elle ne dispose d'aucune base constitutionnelle et que ses objectifs comme son fonctionnement sont régis par des règles purement internes.

D'après Robert Reiner, *Chief Constables*, pp 364-367.

**Organigramme 8 :**  
**Structure de la *Public Order Forward Planning Unit*.**



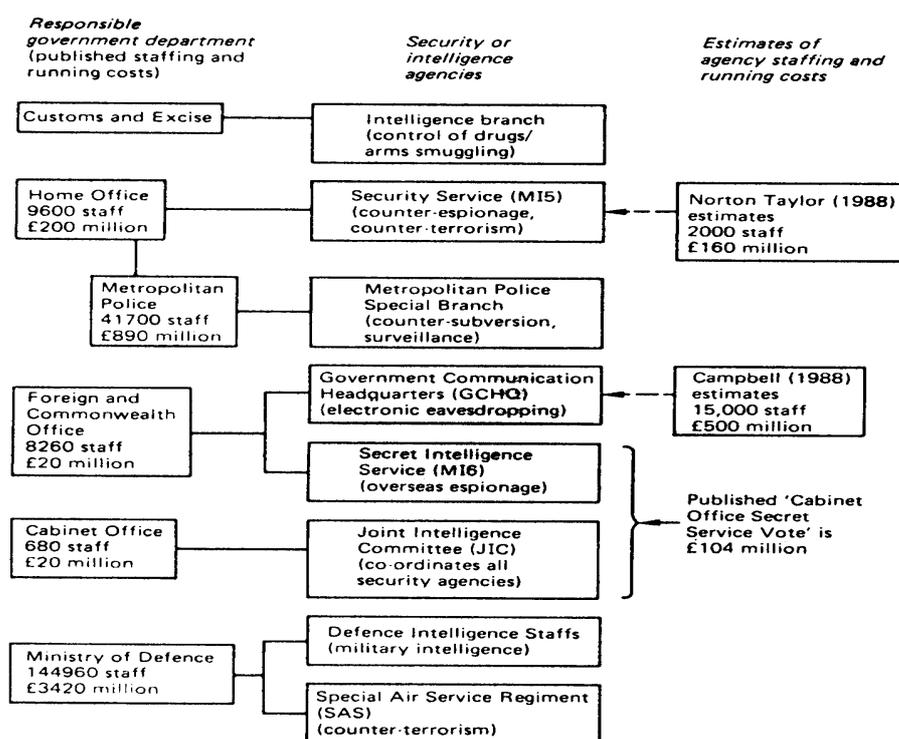
Source : Robert Reiner, *Chief Constables*, pp 364-367.



## Annexe n° 5 :

### Organisation centrale des services de renseignement.

Organigramme 9 :  
Services et ministères responsables.



Source :

Patrick Dunleavy, « Government at the Centre », in Patrick Dunleavy, Andrew Gamble & Gillian Peele, eds, *Developments in British Politics*, Macmillan, London, 1990, p. 117. Les chiffres concernant les effectifs (staff) et les dépenses (running costs) ont été établis en 1987-88.



## Annexe n° 6 :

### *La British Transport Police (BTP).*

La *British Transport Police* est l'un des exemples de la multiplicité de l'organisation policière britannique de maintien de l'ordre, qui n'est pas seulement de nature « géo-politique ». Elle est aussi en quelque sorte fonctionnelle ou technique. On a ici l'occasion de mentionner l'existence, peu connue, de certaines forces dites « nationales » ou, devrait-on plutôt dire, **étatiques**, c'est-à-dire que ces forces ne dépendent pas des forces de police locales ou régionales, mais qu'elles possèdent d'une part une structure organisationnelle étatique, qui se matérialise notamment par un recrutement, un déploiement et des établissements d'entraînement spécifiques ; et qu'elles sont directement contrôlées par leur ministère (qui n'est pas forcément le Ministère de l'Intérieur). Nous ne mentionnerons ici que celles qui ont un rapport avec le maintien de l'ordre public. Les polices en question sont les suivantes : la Police du Ministère de la Défense (*Ministry of Defence Police* ou *MOD Police*) créée par la Loi sur la Police du Ministère de la Défense (*Ministry of Defence Police Act*) de 1987, la Police Britannique des Transports (*British Transport Police* ou BTP) créée par la Loi sur la Commission Britannique des Transports (*British Transport Commission Act*) de 1949, modifiée par le *Transport Act* de 1962, et la Police du Commissariat à l'Énergie Atomique du Royaume-Uni (*United Kingdom Atomic Energy Authority Constabulary* ou UKAEAC).

La *MOD Police* et l'UKAEAC sont toutes deux autorisées à porter des armes, voire, dans le cas de l'UKAEAC, des mitraillettes pour escorter des convois de matériel fissile. Cette dernière police peut depuis 1976 intervenir en n'importe quel endroit du Royaume-Uni afin de protéger du matériel nucléaire ou arrêter un suspect dans ce domaine. La Police du Ministère de la Défense est quant à elle cantonnée sur le plan opérationnel dans un rayon d'action de 15 miles des installations de Défense, ainsi qu'au traitement de personnels soumis à la discipline des forces armées. La Police du Ministère de la Défense est divisée en 5 régions, chacune sous le contrôle d'un *Assistant Chief Constable*. Elle comptait en 1992 4975 membres<sup>1</sup> ; l'UKAEAC un peu plus de 600.

La **Police Britannique des Transports** est, sur le plan du maintien de l'ordre public, la plus intéressante. Elle s'occupe de toutes les infractions commises dans les transports en commun, le train surtout et notamment le métro de Londres. Sur

---

<sup>1</sup> *Police Review*, 19 Juin 1992, p. 1.120.

les 2 050 policiers (environ) de la BTP, plus de 400 polisent le métro londonien. Sur le plan territorial, la BTP est récemment (mai 1992) passée de 5 divisions et 10 sub-divisions à 8 « zones opérationnelles » (*operational areas*), l'une d'entre elles étant consacrée uniquement au métro londonien. On peut juger de l'ampleur de la tâche si l'on réalise que pendant l'année 1991 la seule division du métro londonien a eu à faire face à 15 185 crimes.

La BTP possède 87 bureaux de police (*police stations*) à travers l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse. On compte 194 policiers en Écosse, le reste étant réparti entre l'Angleterre et le Pays de Galles, la BTP n'intervenant pas en Irlande du Nord, au contraire de la Police du MOD. La BTP est donc une force nationale, opérationnellement et financièrement indépendante des 52 forces de police locales (*Home Office Police Forces*) ou régionales du Royaume-Uni. Le chef de la Police des Transports rend compte à une commission (*Police Committee*) mais possède vis-à-vis de celle-ci un degré d'indépendance opérationnelle que « beaucoup de chefs des polices locales lui envient, parce que cette commission est politiquement indépendante »<sup>2</sup>. Cette commission est en effet composée d'hommes d'affaires, ainsi que d'une personnalité extérieure, plus un ancien inspecteur des services de police de sa Majesté. Toutes les dépenses sont négociées avec l'entreprise privée du Métro de Londres (*The London Underground Limited*) et avec *British Rail*.

Malgré cette indépendance de direction et de gestion, il faut noter que les membres de la BTP suivent depuis 1968 les mêmes cours de formation et d'entraînement que leurs collègues des autres forces, excepté les cours de formation supérieure au *Staff College* de la Police de Bramshill, sorte d'école de guerre de la Police britannique. Ce n'est en effet que depuis 1992 que les officiers supérieurs de la BTP sont autorisés à suivre la formation supérieure.

L'apport de la BTP au maintien de l'ordre public (comme à la police plus généralement) de la Grande-Bretagne est en quelque sorte double : la BTP peut en effet être considérée d'une part comme une branche spécialisée de l'institution policière en quelque sorte « globale », apportant sa contribution par une police des transports à caractère technique, celle des trains et des métros, ce que le commandant John Purdell appelle « l'environnement périlleux créé par le trafic ferroviaire, l'électrification des voies et les trains à grande vitesse »<sup>3</sup> ; elle peut d'autre part être vue comme une ressource supplémentaire pour les polices locales. Comme l'écrit encore le commandant John Purdell, « la police des chemins de fer fait intégralement partie de la police des communautés à travers lesquelles le train se déplace »<sup>4</sup>. En ce sens, la coopération avec les polices locales est un élément essentiel. Selon les auteurs de l'ouvrage *Police, Public Order, and the*

---

<sup>2</sup> Cdt John Purnell, « Banish the bias against BTP », *Police Review*, 31 janvier 1992, p. 201

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

*State*<sup>5</sup>, la BTP posséderait depuis 1981 une douzaine de patrouilles mobiles couvrant Londres et six autres grandes cités, patrouilles susceptibles, selon les auteurs cités, d'être déployées dans des situations dans lesquelles « l'ordre public est menacé »<sup>6</sup>.

Dans le cas de Londres, la BTP est censée entretenir des rapports privilégiés avec la division de la *Metropolitan Police* spécialement chargée du maintien de l'ordre public (*Public Order Branch* ou *TO20 Branch*)<sup>7</sup>. Les policiers de la BTP sont notamment en liaison directe avec les salles de contrôle de *Scotland Yard* (le quartier-général de la *Metropolitan Police*) et lors des grands matchs de football ou des importantes opérations de maintien de l'ordre (grosses manifestations, carnaval de Notting Hill, par exemple), les terminaux d'ordinateurs du système utilisé par la BTP<sup>8</sup> sont installés à *Scotland Yard*. La planification des opérations de maintien de l'ordre à Londres se fait la plupart du temps en collaboration avec les équipes locales de la BTP. Plus spécifiquement et au niveau national, l'importance de l'implication de la BTP dans les opérations de maintien de l'ordre peut être soulignée à deux niveaux, correspondant à des domaines majeurs du désordre public britannique : le *policing* du football et la lutte anti-terroriste.

Nous avons vu que le *policing* du football est devenu l'un des enjeux principaux du maintien de l'ordre britannique. À cet égard, la police des transports est un aspect-clé des opérations, à la fois sur le plan du contrôle des foules, mais aussi sur celui, extrêmement développé en la matière, du renseignement. Lors de la *soccer season* en effet, des milliers de supporters se rendent aux matchs par transport ferroviaire. Avant la création et la mise sur pied d'une Unité Nationale de Renseignement sur le Football (*National Football Intelligence Unit* ou NFIU) en 1989 la BTP était chargée de collecter et communiquer toutes les informations relatives aux mouvements des supporters, notamment internationaux. Aujourd'hui, l'*Assistant Chief Constable* de la BTP chargé des opérations siège à la sous-commission permanente aux événements sportifs (*Sporting Events*) de l'ACPO, et un policier de la BTP est délégué en permanence auprès de la NFIU.

La paralysie des transports au moyen des bombes, des mécanismes incendiaires ou des fausses alertes à la bombe est devenue un véritable moyen de pression moderne et une réalité très présente de l'« état de sécurité »<sup>9</sup> de la Grande-Bretagne, notamment de Londres et de Manchester. La « gestion » de ces

---

<sup>5</sup> John Brewer *et al.*, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>7</sup> Interview avec le *Chief Inspector* chargé des opérations de maintien de l'ordre à la *Public Order Branch* de la *Metropolitan Police* (octobre 1992).

<sup>8</sup> *Police Information System* (PINS) est le système informatique principal de la BTP. La division du métro de Londres utilise le *Police Logistical Operational Database* (PLOD). Pour plus de détails sur ce sujet, voir Claire Casey, « A platform for change », in *Police Review*, 15 mai 1992, pp. 898-899.

<sup>9</sup> Sur cette notion, voir *supra* notre introduction ; voir aussi Anne Mandeville, *L'Armée Britannique en Irlande du Nord : contribution à une théorie du maintien de l'ordre*, *op. cit.*

« incidents » est devenue un élément assez commun du policing de ces deux grandes villes, ainsi qu'un élément particulièrement vraisemblable de la police des transports en général. Ce type d'incidents demande un niveau très élevé de jugement professionnel et une coopération très étroite avec les forces de police locales. La question des alertes à la bombe peut d'ailleurs constituer une étude de cas de la problématique extrêmement délicate de la prise de décision opérationnelle britannique en matière de maintien de l'ordre, et en particulier de la lutte anti-terroriste, problématique structurée notamment par la question de l'intervention en cette matière de plusieurs décideurs « indépendants », reflétant éventuellement la conflictualité des conceptions concrètes du maintien de l'ordre, c'est-à-dire l'évaluation de la menace et la décision sur les mesures à prendre. L'affaire de l'explosion de la bombe de l'IRA à la gare de Victoria à la mi-février 1991 est intéressante à cet égard. Le 18 Février 1991 à 7 heures du matin, trois heures après l'explosion d'une bombe à la gare de Paddington, un homme se présentant comme un membre de l'Armée Républicaine Irlandaise téléphona à la police métropolitaine pour signaler le dépôt par l'organisation d'une bombe dans une gare britannique et recommander l'évacuation immédiate, sans apparemment préciser la gare.

Selon le chef de la section anti-terroriste de la *Metropolitan Police* de l'époque, M. Churchill-Coleman, l'information fut transmise à la BTP, qui conduisait par ailleurs déjà des recherches dans toutes les gares depuis l'annonce de l'explosion de Paddington. Une bombe explosa peu après (7 h 46) dans une poubelle de la gare de Victoria, tuant un jeune père de famille. La polémique s'engagea immédiatement sur ce qui fut analysé comme la mauvaise décision de ne pas avoir évacué et fermé les gares après le coup de téléphone de l'IRA. Un porte-parole de la *Metropolitan Police* déclara que la décision finale de fermer la gare de Victoria ou n'importe qu'elle autre gare était du ressort de la BTP, rejetant ainsi d'une certaine manière, la responsabilité sur d'autres épaules que les siennes. Lors d'une conférence de presse (donnée en compagnie du chef de la section anti-terroriste de la *Metropolitan Police*), l'*Assistant Chief Constable* de la BTP, M McGregor, remarqua que la décision de causer des perturbations aux déplacements du public (pour des raisons de sécurité) était une affaire d'« appréciation délicate »<sup>10</sup>, car en moyenne, la BTP à Londres doit s'occuper d'environ six fausses alertes par jour<sup>11</sup>. Au moment où la bombe de Victoria explosait, la BTP avait, selon M McGregor, déjà reçu 19 appels<sup>12</sup>; le vendredi de la semaine précédente, la BTP avait apparemment reçu 29 fausses alertes<sup>13</sup>.

L'autonomie de la BTP vis-à-vis des autres forces de police, soulignée par cet exemple, semble donc réelle, et participe en cela de l'essence du système

---

<sup>10</sup> Voir « BTP defends decision over IRA bomb warning », in *Police Review*, 22 Février 1991, p. 362.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

britannique, dans le sens où il multiplie évidemment les centres et les niveaux de décision, ce qui peut être particulièrement crucial en matière opérationnelle, mais aussi dans le sens où il dilue l'identification des responsabilités. L'importance de la contribution opérationnelle de la BTP dans le domaine de la lutte anti-terroriste est reflétée au niveau national, où la BTP est représentée au comité de l'ACPO sur le terrorisme. Le rapport du *Chief Constable* de la BTP pour l'année 1991-1992, publié en mai 1992, signale d'ailleurs une amélioration des techniques de réaction aux alertes et aux paquets suspects grâce notamment à un effort d'entraînement lors d'exercices de simulation d'incidents majeurs ainsi qu'à une meilleure planification des réactions<sup>14</sup>. Le chef de la police estimait dans ce rapport que le temps moyen de contrôle d'une gare en cas de suspicion de la présence de paquets douteux était évalué entre 10 et 15 minutes<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir « BTP beleaguered by bomb threats », in *Police Review*, 22 Février 1991, p. 362

<sup>15</sup> *Ibidem*.



## Annexe n° 7 :

### Éléments sur l'évolution des agressions contre la Police en Grande-Bretagne.

En avril 1987, la *Police Review* publiait plusieurs articles<sup>16</sup> concernant d'une part le problème des *Assaults against the Police* (agressions contre la police), à la suite d'un certain nombre d'articles de presse ayant suggéré à partir de 1986 que leur nombre avait augmenté dans le Royaume-Uni, et d'autre part et en conséquence l'absence de statistiques cohérentes sur ce problème que l'on commençait alors à considérer comme signe d'une évolution sociale. Le troisième thème des articles de la *Police Review* concernait enfin le caractère peu fiable de certaines des statistiques jusque là existantes, du fait de la variabilité des critères d'enregistrement et de classification des *assaults* selon les forces et l'inexistence de collection centralisée des données. Ce problème peut constituer un nouvel exemple des différences entre les diverses forces du Royaume-Uni puisque la *Police Review* notait dès le début de sa campagne d'information que les polices écossaises étaient, elles, tenues de fournir des statistiques sur les agressions contre les policiers au *Scottish Office*, contrairement aux polices anglaises (cependant, même dans le cas écossais, on pouvait noter entre les polices écossaises et le *Scottish Office* des divergences relativement considérables<sup>17</sup>).

L'action de la *Police Review*, qui commença une campagne d'information et de sensibilisation<sup>18</sup> ainsi que la compilation des statistiques auprès des différentes forces de police britanniques dès la fin de 1986, une fois opérée la prise de conscience de l'absence de statistiques officielles, a depuis largement influencé

---

<sup>16</sup> Voir par exemple « How many, and who cares ? », (éditorial), 10 avril 1987, p. 720 ; « A 25 per cent chance of being assaulted », 10 avril 1987, p. 720 ; « 16.000 officers assaulted ? », 10 avril 1987, pp. 732-733 ; « Derbyshire suffers most assaults again », 17 avril 1987, p. 769 ; « Bristol division has nearly one in two officers assaulted », 8 mai 1987, p. 919 ; « Assaults on officers increase as tension rises in Notting Hill », 19 juin 1987, p. 1213.

<sup>17</sup> Voir les articles de David Pead « 17.000 assaults against the police », *Police Review*, 8 avril 1988, pp. 748-749, et de Karen Whitehead, « 20.000 assaults against the police », *Police Review*, 4 août 1989, pp. 1564-1565.

<sup>18</sup> La campagne s'intensifia en 1988 : voir ainsi « A figure of no importance ? », nouvel éditorial dans lequel la revue soulignait l'absence d'action des « autorités » (Ministère de l'Intérieur, Associations des Chefs des Polices, Inspection de la Police) ; voir aussi « Horrendous toll of violence on police », 1<sup>er</sup> janvier 1988 ; David Pead, « 17.000 assaults on police », *op. cit.* ; Supdt Bill Hughes, « What price assaulting the police », 5 août 1988, pp. 1632-1633 ; et Marcus Marshall, « Fighting back against assault », 21 octobre 1988, p. 2189.

l'action des « autorités » puisque le Ministre de l'Intérieur Douglas Hurd annonçait fin 1988, lors de son discours annuel à la conférence de la Fédération de la Police, qu'il avait demandé à l'Inspection de la Police de commencer une compilation systématique des statistiques officielles<sup>19</sup>. Dès le début de 1988, la *Police Review* était capable de démontrer que les « agressions contre la police » avaient augmenté globalement en 1987 de 20 % par rapport à 1986 et que leur chiffre se situait autour de 17 000<sup>20</sup>.

Il faut préciser que les éléments compilés en tant qu' « agressions contre la police » sont les agressions « graves », que la *Police Review* définit comme les « agression(s) délibérée(s) contre un policier parce qu'il est un policier »<sup>21</sup>. La revue expliquait ainsi que « nous ne pourrions jamais savoir, et nous n'avons pas besoin de savoir, le nombre total des agressions contre les policiers. Toutes les forces encouragent les policiers à ignorer les agressions mineures qui font partie de la vie professionnelle quotidienne de tout policier, les coups portés sans y penser lors d'une violente altercation domestique, les coups de poing vagues des ivrognes qui accompagnent leur expulsion des bars, l'agression qui peut résulter de la panique qui saisit un contrevenant qui commet un délit pour la première fois ; ces agressions peuvent être mentionnées devant le tribunal, mais elles ne sont jamais enregistrées »<sup>22</sup>.

Depuis, les statistiques compilées chaque année par la *Police Review* permettent en premier lieu d'enregistrer une augmentation globale extrêmement importante de ces agressions dans toute la Grande-Bretagne ; en second lieu, elles montrent de façon intéressante que le phénomène est loin d'être limité aux polices urbaines, et donc caractéristique de celles-ci. Les statistiques de 1988 montrent par exemple que « beaucoup de forces rurales sont proportionnellement des forces où il est plus dangereux de travailler que les forces métropolitaines »<sup>23</sup>.

Nous allons présenter ci-dessous ces statistiques. Ces tableaux, bien souvent, parlent d'eux-mêmes. À cet égard cependant, étant donné qu'ils sont d'une part présentés sous forme de comparaison entre les forces, et année par année afin de permettre une comparaison de l'évolution, il faut garder à l'esprit plusieurs éléments :

- le problème des critères d'enregistrement et de comparaison, notamment jusqu'en 1989.

---

<sup>19</sup> Voir notamment Supt Bill Hughes, « What price assaulting the Police ? », *Police Review*, 5 août 1988, p. 1633, et Karen Whitehead, « 20.000 assaults on police », *Police Review*, 4 août 1989, p. 1564.

<sup>20</sup> Voir *infra* la reproduction des tableaux statistiques.

<sup>21</sup> Voir l'article « How many, and who cares ? » in *Police Review*, 10 avril 1987, p. 720. Voir pour des exemples concrets, l'article de Karen Whitehead, « I'm going to kill you », in *Police Review*, 4 août 1989, pp. 1566-1567.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Voir l'article de Karen Whitehead, « Anger of those who sit and wait », *Police Review*, 11 août 1989, p. 1619.

- les périodes de fort désordre public et le recours à l'entraide : ils peuvent expliquer dans certains cas et dans certaines forces de brutales augmentations du nombre d'agressions.

Néanmoins, ces éléments n'altèrent pas le fait important qui est le constat d'une augmentation globale très importante du nombre des agressions sérieuses contre la police dans les dix dernières années.

NB : les quatre forces en bas de la première partie du tableau (*Dyfed-Powys, Gwent, North Wales et South Wales*) sont les forces galloises ; les huit forces de la seconde partie du tableau (*Central Scotland, Dumfries & Galloway, Grampian, Fife, Lothian & Borders, Northern, Strathclyde et Tayside*, sont les polices écossaises. Nous avons inclus les chiffres de la *British Transport Police* quand cela était possible.

On doit noter que les chiffres ne comprennent pas de statistiques nord-irlandaises. Il faut savoir en effet que le rapport annuel du *Chief Constable* de la RUC ne traite pas de la question des agressions (le nombre des blessés dus au conflit est d'ailleurs publié à part), et que le rapport de l'Inspecteur des Services de Sa Majesté pour l'Irlande du Nord n'est pas communiqué au public.

**Tableau 1 :**  
**Évolution du nombre des agressions contre la police britannique**  
**de 1981 à 1986.**

*Présentation par force + totaux.*

FORCE	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Avon & Somerset	412	444	483	483	491	574
Bedfordshire*	64	81	67	71	152	120
Cambridgeshire	-	-	-	-	-	-
Cheshire	-	-	-	-	-	-
City of London	-	19(2)	17(1)	25(1)	14(4)	16(3)
Cleveland	119(12)	155(12)	147(10)	235(23)	217(13)	234(15)
Cumbria	-	-	-	-	109	133
Derbyshire	365	308	309	503	477	-
Devon & Cornwall	-	-	-	-	93(15)	111(17)
Dorset	57(3)	103(12)	34(5)	64(8)	75(12)	75(6)
Durham	-	-	-	259	239	-
Essex	-	-	-	-	-	-
Gloucestershire	-	-	-	-	-	-
Greater Manchester	-	-	-	-	-	-
Hampshire	347(25)	151(8)	161(15)	246(16)	193(18)	253(23)
Hertfordshire	-	-	259	229	292	228
Humberside	188	205	163	153	162	198
Kent	-	-	-	-	-	-
Lancashire	-	-	-	-	-	-
Leicestershire	100	112	96	86	92	121
Lincolnshire	139	174	165	138	171	207
Merseyside	-	-	-	-	-	-
Metropolitan	4444	3141	3150	2765	3009	3400
Norfolk	66(5)	73(4)	77(5)	80(5)	166(9)	-
Northamptonshire	-	129	104	105	112	128
Northumbria	104	90	91	147	128	145
North Yorkshire	-	-	-	-	93	109
Nottinghamshire	-	-	-	-	-	-
South Yorkshire	497(20)	462(18)	415(40)	504(30)	508(30)	396(20)
Staffordshire	-	-	-	301	271	212
Suffolk	83	50	50	43	60	60
Surrey	114	140	166	160	144	110
Sussex	-	-	-	-	-	232
Thames Valley	380	474	403	359	306	365
Warwickshire	-	-	-	-	67	68(9)
West Mercia	219	313	225	259	312	339
West Midlands	1102	922	1102	999	1188	1184
West Yorkshire*	-	-	-	-	53(3)	37(1)
Wiltshire	128	98	129	127	146	-
<hr/>						
Dyfed-Powys	-	-	29	52	17	12
Gwent	167	162	135	130	139	166
North Wales	77	83	84	94	140	142
South Wales	669	727	625	555	640	736
<b>Total</b>	<b>9841</b>	<b>8616</b>	<b>8686</b>	<b>9172</b>	<b>10276</b>	<b>10111</b>
<hr/>						
Central Scotland	138	145	123	158	131	150
Dumfries & Galloway	53(1)	38(1)	27(3)	62	6	17
Fife	-	-	-	285	216	51
Grampian	-	-	-	-	-	316
Lothian & Borders	-	114	138	134	178	43
Northern	-	-	-	-	-	6
Strathclyde	2106	2168	2175	2071	2076	467
Tayside	-	-	-	-	-	269
<b>Total</b>	<b>2297</b>	<b>2465</b>	<b>2463</b>	<b>2710</b>	<b>2607</b>	<b>1319</b>
<hr/>						
<b>Total général</b>	<b>12138</b>	<b>11081</b>	<b>11149</b>	<b>11882</b>	<b>12883</b>	<b>11430</b>

Source : chiffres compilés par *Police Review* et exposés dans l'article de David Pead, « 16 000 officers assaulted », in *Police Review*, 10 avril 1987, p.733.

L'auteur de ces compilations précise que ces chiffres doivent être pris avec prudence, étant donné « la variabilité des techniques d'enregistrement » de ces agressions et la nouveauté de la démarche entreprise par la *Police Review*. D'après lui, « bien que les statistiques compilées soient choquantes, il existe de fortes présomptions pour que le nombre réel d'agressions soit beaucoup plus important »<sup>24</sup>. On doit noter d'autre part la date de publication, qui explique que pour 1986 les chiffres ne soient pas définitifs ni disponibles. Le tableau est enfin une illustration de la grande hétérogénéité du système de police et de l'autonomie des forces, certaines ayant refusé de fournir des chiffres, d'autres n'en compilant pas. Le chiffre de 467 agressions pour la police de Strathclyde publié par le *Scottish Office* est tout à fait curieux, et la *Review* mentionne dans un article plus récent que la police elle-même a contredit ce chiffre en estimant les agressions pour 1986 à plus de deux mille<sup>25</sup>.

Un certain nombre d'articles publiés durant l'année à la suite des statistiques annuelles donnent une idée plus précise du phénomène des agressions : ainsi un article sur la division de Bristol (qui fait partie de la circonscription de la police d'Avon & Somerset) a constaté qu'environ un policier sur deux a été agressé en 1986. En effet, 193 agressions (29 %) d'augmentation par rapport à 1985, ont été enregistrées en 1986. Ce qui place *Avon & Somerset* troisième de la liste des plus agressées (un policier sur 5,2) en 1986 derrière le *Derbyshire* (un policier sur 2,8) et *South Wales* (un policier sur 4,2). Le numéro de *Police Review* du 8 mai 1987 donne une idée du type d'agressions enregistrées : « un policier de Bristol, le *Police Constable* Ian Glover, a été agressé trois fois dans les trois dernières années ; sa femme Caroline, qui a juste cinq ans de service dans la police, a été agressée treize fois. Le PC<sup>26</sup> Glover a été agressé une fois à coups de poings, une fois à coups de couteau, et une autre fois avec une brique. Les agressions contre sa femme ont été perpétrées deux fois par des hommes et onze fois par des femmes, notamment à coups de talons aiguilles »<sup>27</sup>.

On peut voir aussi pour un cadre typique d'augmentation de la violence entre la police et certaines communautés urbaines, notamment dans la circonscription de la *Metropolitan Police*, l'article « Assaults on officers increase as tension rises in Notting Hill », in *Police Review*, 19 juin 1987, p. 1213.

On peut ajouter un certain nombre de précisions qui ne sont pas dans le tableau étant donnée sa date de publication : la police du Derbyshire, par exemple, enregistre le plus fort taux d'agressions (627 policiers agressés selon le rapport annuel du *Chief Constable*) contre ses membres en 1986, dans la continuité de 1985 (477). D'après l'un des membres du syndicat de la police du Derbyshire, les chiffres des agressions « sont dus en partie à notre système d'enregistrement

---

<sup>24</sup> David Pead, « 16.000 officers assaulted », *Police Review*, 10 avril 1987, p.732.

<sup>25</sup> David Pead, « 17.000 assaults against the police », *Police Review*, 8 avril 1988, p. 748.

<sup>26</sup> *Police Constable*.

<sup>27</sup> p. 919.

des statistiques qui est particulièrement performant, mais aussi en partie à notre approche communautaire du travail de police, qui expose davantage les policiers aux risques d'agression »<sup>28</sup>. L'article rapporte également de façon intéressante que « malgré l'augmentation des agressions, la police du Derbyshire a démenti des rapports de presse affirmant qu'elle envisageait de restreindre le nombre de femmes policiers dans ses effectifs. Les rapports de presse faisaient suite à une lettre envoyée au *Chief Constable* par le comité des femmes du Conseil du Comté, qui désire que les femmes forment 50 % de l'effectif de la force. Dans sa réponse à cette lettre, M. Smith (*Chief Constable*) déclarait qu'au vu du nombre des agressions sur les policiers dans la force, il considérait comme trop dangereux de permettre aux femmes policiers de traiter les incidents violents de maintien de l'ordre. Or, si les femmes formaient 50 % de l'effectif, cette politique ne serait pas praticable »<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> « Derbyshire suffers most assaults again », in *Police Review*, 17 avril 1987, p. 769.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

**Tableau 2 :**  
**Chiffres des agressions contre la police pour 1987.**  
*Présentation par force + totaux.*

FORCE	Agressions	% /1986	Effectifs	Proportion effectifs (nbre de policiers) /agressions
Bedfordshire	155	-	1000	6,45
Cheshire	248	+ 2,9	1845	7,5
City of London	34	+ 112,5	798	23,47
Cleveland	247	+ 5,5	1478	5,98
Cumbria	141	+ 6	1130	8,01
Devon & Cornwall	86	- 22,5	2794	32,49
Dorset	149	+ 98,7	1235	8,29
Durham	173	-	1357	7,84
Essex	126	-	2722	21,6
Gloucestershire	127	-	1164	9,16
Greater Manchester	574	-	6966	12,14
Hampshire	193	- 23,7	3105	16,09
Hertfordshire	273	+ 19,7	1631	5,97
Humberside	206	+ 4	1972	9,57
Lancashire	278	-	3158	11,36
Leicestershire	120	- 0,8	1733	14,44
Lincolnshire	127	+ 115,2	1183	9,31
Merseyside	697	-	4679	6,71
Metropolitan	4534	+ 33,3	27 815	6,13
Norfolk	178	+ 7,9	1318	7,4
Northamptonshire	174	+ 36	1074	6,17
Northumbria	497	+ 242,7	3453	6,95
North Yorkshire	118	+ 8,3	1368	11,59
Nottinghamshire	265	-	2259	8,52
South Yorkshire	222	- 43,9	2931	13,20
Staffordshire	218	+ 2,8	2156	9,89
Suffolk	63	+ 5	1186	18,83
Sussex	264	+ 13,8	2917	11,05
Thames Valley	418	+ 14,5	3467	8,29
Warwickshire	78	+ 14,7	981	12,58
West Midlands	1236	+ 4,4	6684	5,41
West Mercia	328	- 3,2	1953	5,95
West Yorkshire	428	-	5204	12,16
Wiltshire	223	+ 25,3	1074	4,82
Dyfed-Powys	33	+ 175	935	28,33
Gwent	195	+ 17,5	978	5,02
North Wales	207	+ 45,8	1316	6,36
<b>Total</b>	<b>13.631</b>	<b>+ 20,5</b>	<b>109.019</b>	<b>8</b>
Central Scotland	140	-	556	3,97
Dumfries & Galloway	44	-	333	7,57
Fife	9	-	754	83,78
Grampian	223	-	1008	4,52
Lothian & Borders	145	-	2393	16,50
Northern	24	-	620	25,83
Strathclyde	2702	-	6954	2,57
Tayside	23	-	1001	43,52
<b>Total</b>	<b>3310</b>	<b>-</b>	<b>13 619</b>	<b>4,11</b>
<b>Total général</b>	<b>16 941</b>	<b>+ 20,5</b>	<b>122 638</b>	<b>7,24</b>

Source : chiffres compilés par *Police Review* et exposés dans l'article de David Pead, « 17 000 assaults on police », in *Police Review*, 8 avril 1988, p. 749.

Un certain nombre de précisions nécessaires sont données par l'auteur de l'article de présentation : en premier lieu en ce qui concerne les forces écossaises. On a mentionné plus haut que les forces de police écossaises étaient censées donner des statistiques des agressions contre leurs policiers au *Scottish Office*. Ces statistiques sont celles qui furent utilisées par la *Police Review* dans sa première compilation de 1987, ce qui causa quelque confusion. La *Police Review* reçoit maintenant directement ses statistiques des différentes forces écossaises, ce qui explique que pour l'année 1987 elle n'ait pu inclure un chiffre pour le pourcentage d'augmentation par rapport à l'année 1986.

On note que les statistiques comprennent dans le tableau de 1987 un état des effectifs de chaque force, ce qui rend évidemment beaucoup plus parlant le chiffre des agressions. Malheureusement, cette démarche n'a pas été prolongée au-delà de 1988 (les statistiques étant à partir de cette date compilées par l'Inspection Générale des Services de Police (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*), au moins en ce qui concerne les polices anglaises et galloises), ce qui rend à notre sens les tableaux moins lisibles. On peut cependant garder à l'esprit une idée globale des effectifs des forces de police britanniques (ils n'augmentent en général pas dramatiquement d'une année sur l'autre) ; ceci est un autre signe de leur diversité.

On pourra aussi se reporter à notre annexe sur la structure de la Police britannique.

On remarquera que six forces n'ont pas fourni de statistiques pour l'enquête de la *Police Review*. Parmi elles, *Derbyshire* et *South Wales* (qui figuraient parmi les premières de ce que les auteurs de l'enquête ont appelé *The Assault League*, (en référence à la classification du football), ont refusé de fournir des chiffres avant d'avoir saisi leur autorité de police locale de la question. Les autres ont toutes admis peu ou prou soit que leurs techniques d'enregistrement des « agressions » n'étaient pas bonnes (*Avon & Somerset*), soit qu'elles n'étaient tout simplement pas capables de fournir des statistiques (*Cambridgeshire, Kent, & Surrey*). Pour plus de détails, voir l'article sus-cité.

Nous avons préféré présenter les chiffres des polices en listant celles-ci par ordre alphabétique, contrairement aux auteurs de l'article, qui ont listé les polices en *League*, c'est-à-dire en prenant le chiffre du nombre d'agressions le plus élevé par rapport aux effectifs.

**Tableau 3 :**  
**Chiffres des agressions contre la police pour l'année 1988.**

Présentation par forces + totaux.

FORCE	Agressions	%/1987	Effectifs	Proportion effectifs(nbre de policiers) / agressions
Avon & Somerset	296	-	3050	10,3
Bedfordshire	174	+ 12,3%	1030	5,92
Cambridgeshire	221	+ 13,9%	1180	5,34
Cheshire	289	+ 17,5%	1860	6,44
City of London	12	+ 50%	798	66,5
Cleveland	213	- 13,8%	1474	6,92
Cumbria	352	+ 42,5%	1144	3,25
Derbyshire	392	-	1793	4,57
Devon & Cornwall	238	+ 176,7%	2827	11,88
Dorset	117	- 21,5%	1235	10,56
Durham	204	+ 17,9%	1357	6,65
Essex	85	- 34,1%	2762	32,49
Hampshire	272	+ 40,9%	3128	11,50
Hertfordshire	217	- 20,5%	1631	7, 52
Humberside	207	+ 0,5%	1972	9,53
Gloucestershire	180	+ 41,7%	1164	6,47
Greater Manchester	827	+ 44,1%	6943	8,4
Kent	362	-	2941	8,12
Lancashire	344	+ 23,7%	3158	9,18
Leicestershire	166	+ 38,3%	1733	10,44
Lincolnshire	100	- 21,3%	1183	11,83
Merseyside	155	+ 7,5%	4679	6,25
Metropolitan	4206	- 7,2%	28 115	6,68
Norfolk	188	+ 5,6%	1338	7,12
Northamptonshire	118	+ 32,2%	1106	9,37
Northumbria	880	+ 77,1%	3483	3,96
North Yorkshire	117	- 0,9%	1368	11,69
Nottinghamshire	262	+ 1,1%	2294	8,76
South Yorkshire	200	- 9,9%	2951	14,76
Staffordshire	371	+ 70,2%	2166	5,84
Suffolk	113	+ 79,4%	1186	10,5
Surrey	234	+ 11,4%	1639	7
Sussex	286	+ 8,3%	2923	10,22
Thames Valley	625	+ 49,5%	3576	5,72
Warwickshire	97	+ 24,4%	981	10,11
West Mercia	297	- 9,5%	1963	6,61
West Midlands	890	+ 11,9%	6754	7,59
West Yorkshire	518	+ 21%	5227	10,09
Wiltshire	213	- 4,5%	1074	5,04
Dyfed-Powys	63	+ 90,9	935	14,84
Gwent	155	- 20,8%	995	6,42
North Wales	225	+ 9,2%	1326	5,87
South Wales	770	+ 13,2%	3109	4,04
<b>Total</b>	<b>16 846</b>	<b>+ 18%</b>	<b>123 551</b>	<b>7,33</b>
Central Scotland	149	+ 6,4%	590	3,96
Dumfries & Galloway	43	- 2,3%	333	7,74
Fife	70	+ 2,9%	754	10,77
Grampian	293	+ 31,4%	1069	3,65
Lothian & Borders	195	+ 34,5%	2439	12,51
Northern	18	- 25%	620	34,44
Strathclyde	2517	- 6,8%	6954	2,76
Tayside	121	-	1001	8,27
<b>Total</b>	<b>3406</b>	<b>+ 2,9%</b>	<b>13 760</b>	<b>4,04</b>
<b>Total général</b>	<b>20 252</b>	<b>+ 15,1%</b>	<b>137 311</b>	<b>6,78</b>
British Transport Police	580	+ 46%	1829	3,2

Source : chiffres compilés par la *Police Review* et présentés dans l'article de Karen Whitehead, « 20 000 assaults against police », in *Police Review*, 4 août 1989, p. 1565, puis complétés in *Police Review*, 11 août 1989, p. 1619 (corrections sur statistiques *Northumbria*).

L'auteur de l'article souligne une fois de plus le caractère aléatoire de la recherche des données en la matière et la difficulté d'établir des chartes fiables

de comparaison. Le problème écossais semble particulièrement curieux : selon l'auteur en effet, « les chiffres écossais continuent à déconcerter. Toutes les forces doivent obligatoirement fournir des statistiques sur les agressions au *Scottish Office*. Cependant, la *Dumfries & Galloway Constabulary* ainsi que la *Northern Constabulary* ont déclaré qu'elles ne gardaient pas de statistiques sur les agressions contre les policiers, ceci malgré le fait que le *Scottish Office* a pu nous en fournir pour ces deux forces »<sup>30</sup> (!). L'auteur remarque de même que « la police de Strathclyde avait déclaré dans son rapport annuel 2702 agressions contre des policiers. En revanche, selon le *Scottish Office*, on ne devait en compter que 544 »<sup>31</sup> !

C'est pourquoi dans un souci de plus grande fiabilité (concept que l'on doit cependant prendre avec prudence) la *Police Review* a « fait plutôt confiance aux statistiques données par les forces de police elles-mêmes, chaque fois qu'elles en avaient »<sup>32</sup>.

Sur le plan du fond, « les chiffres montrent qu'1 policier sur 7 en moyenne a été violemment agressé en 1988, soit une augmentation d'environ 15 % par rapport à 1987 (...). En Angleterre et au Pays de Galles seulement, plus de 16 000 agressions ont été commises, comparées à 13 631 en 1987, soit 18 % d'augmentation »<sup>33</sup> ; « plusieurs forces ont déclaré que la plupart des agressions semblent se produire dans des situations de maintien de l'ordre public ou tard le soir à la sortie des pubs. Les officiers supérieurs blament l'alcool et le hooliganisme »<sup>34</sup>. Enfin, « Peter Wright, président de l'ACPO et *Chief Constable* du West Yorkshire, pense que la croissance des agressions contre les policiers fait partie d'une augmentation générale des crimes avec violence »<sup>35</sup>.

À la suite de la prise en compte sérieuse du problème des agressions à partir de la campagne lancée par la *Police Review*, certaines forces se sont révélées extrêmement vulnérables. Certaines analyses peuvent être faites en comparaison avec la montée générale de la violence, mais aussi en fonction d'un certain nombre de facteurs et des caractéristiques de l'environnement des différentes forces. À cet égard, nous avons vu que les chiffres allaient à l'encontre du sens commun qui aurait tendance à associer immédiatement la violence aux grandes conurbations. On note ainsi que la police de Cumbria, de South Wales, du Derbyshire, du Wiltshire, du Cambridgeshire, et du Gloucestershire étaient par exemple en 1988 nettement en tête sur la liste des agressions (en proportion de leur effectif), bien avant la *Metropolitan Police*, la *West Midlands Police* (Birmingham), et *Greater Manchester*. Cette montée importante de la violence contre la police dans les forces rurales se retrouve dans les années suivantes. Il n'est bien sûr pas

---

<sup>30</sup> Karen Whitehead, « 20 000 assaults against police », in *Police Review*, 4 août 1989, p. 1564.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> « One in seven officers assaulted last year », *Police Review*, 4 août 1989, p. 1553.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

question de nier ici la réalité de la violence urbaine, qui est évidente, mais de souligner la variété des manifestations de la violence et surtout ce *pattern* global d'augmentation.

Un certain nombre de forces sont ainsi de plus en plus amenées à étudier les différents *patterns* de ces manifestations de la violence.

C'est le cas pour la *South Wales Constabulary* qui, après le constat de sa classification en haut de (ou très haut sur) la liste en 1986, 1987, et 1988 a entrepris une étude interne sur la question, ce qui lui a valu une bourse du Ministère de l'Intérieur en vue d'une recherche sur le profil de l'agresseur. Les résultats de cette étude sont exposés notamment dans l'article de l'un des auteurs de celle-ci, le PC Steve Christopher<sup>36</sup>. Les résultats de cette étude sont intéressants en ce qu'ils permettent de contribuer à l'établissement d'un tableau contrasté du problème de la violence publique, à savoir ses causes et ses manifestations, mais aussi les problèmes liés à son enregistrement, à sa mesure, et à sa description.

De manière comparable, la *Greater Manchester Police*, après l'enregistrement d'une très forte augmentation des agressions de 1988 à 1989 (1067 par rapport à 827) annonce en 1990 une étude interne visant à établir un *pattern* de circonstances dans lesquelles des agressions contre la police sont le plus susceptibles de se produire<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> « The Who and Why of police assaults », *Police Review*, 5 janvier 1990, pp. 20-21.

<sup>37</sup> Voir « Assaults on police increase by 18 % to more than 19000 », in *Police Review*, 1er juin 1990, p. 1081.

**Tableau 4 :**  
**Évolution des agressions contre la police britannique de 1989 à 1990.**

FORCE	Agressions 1989	Agressions 1990	Evolution en %	Nbre d'agressions / 100 policiers (1990)
Avon & Somerset	543	437	-19,5	14
Bedfordshire	155	241	55,5	22,1
Cambridgeshire	175	176	0,6	14,5
Cheshire	341	651	90,9	33,6
City of London	34	27	-20,6	3,3
Cleveland	274	312	13,9	20,6
Cumbria	136	130	-4,6	10,7
Derbyshire	330	359	8,8	20,1
Devon & Cornwall	357	416	16,5	14,2
Dorset	133	158	18,8	12,1
Durham	274	256	-6,6	18,3
Essex	141	193	36,9	6,6
Gloucestershire	210	160	-23,8	13,6
Greater Manchester	1067	1216	14	17
Hampshire	406	343	-15,5	10,6
Hertfordshire	246	160	-35	9,5
Humberside	560	320	-42,9	15,8
Kent	320	192	-40	6,3
Lancashire	285	397	39,3	12,2
Leicestershire	259	189	-27	10,4
Lincolnshire	176	141	-19,9	11,4
Merseyside	668	971	45,4	20,3
Metropolitan	4955	4172	-15,8	14,7
Norfolk	240	235	-2,1	16,6
Northamptonshire	163	208	27,6	17,8
Northumbria	461	677	46,9	18,8
North Yorkshire	126	146	15,9	10,4
Nottinghamshire	207	354	71	14,9
South Yorkshire	334	308	-7,8	10,2
Staffordshire	474	515	8,6	23,1
Suffolk	151	167	10,6	13,7
Surrey	145	195	34,5	11,5
Sussex	330	356	7,9	11,7
Thames Valley	434	427	-1,6	11,3
Warwickshire	75	88	17,3	8,5
West Mercia	303	286	-5,6	13,9
West Midlands	1224	1034	-15,5	14,7
West Yorkshire	755	687	-9	12,8
Wiltshire	166	261	57,2	21,9
Dyfed-Powys	84	112	33,3	11,7
Gwent	331	413	24,8	40,2
North Wales	240	193	-19,6	14,2
South Wales	759	793	4,5	25
<b>Total</b>	<b>19047</b>	<b>19072</b>	<b>0,1</b>	<b>15</b>
Central Scotland	-	-	-	-
Dumfries & Galloway	-	-	-	-
Fife	-	-	-	-
Grampian	-	-	-	-
Lothian & Borders	-	-	-	-
Northern	-	-	-	-
Strathclyde	-	-	-	-
Tayside	-	-	-	-
British Transport Police	-	-	-	-
<b>Total général</b>	<b>19047</b>	<b>19072</b>	<b>0,1</b>	<b>15</b>

Source : chiffres compilés par *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (pour l'Angleterre et le Pays de Galles) et par la *Police Review* pour l'Écosse, et présentés dans l'article de Chris McCarthy « The Human Face behind the figures », in *Police review*, 5 juillet 1991, p. 1365.

Comme on peut le voir, le nombre total des agressions est resté constant sur les deux années.

Les auteurs de l'exposé de ces données dans la *Police Review* ont calculé le nombre d'agressions dans chaque force en proportion de ses effectifs, ce qui est l'inverse du calcul qu'ils avaient fait pour les deux années 1987 et 1988, à savoir la proportion de policiers par agressions. En effet, dans la dernière perspective, plus le chiffre est important, plus l'« état de sécurité » des policiers est menacé, alors que selon la présentation précédente, plus le chiffre était bas, plus grand était le nombre d'agressions. On note le maintien du pattern global dessiné dans les années précédentes, à savoir une proportion importante de policiers agressés et un taux de risque égal dans les régions urbaines et rurales<sup>38</sup>. Les enquêtes et études diverses sur le phénomène en question se poursuivent. D'après une étude conduite par deux universitaires de l'École de Psychologie de l'Université de Birmingham (Susan Philips & Raymond Cochrane) et financée par l'Autorité de Police locale de la *West Midlands Police*, les policiers les plus menacés par les agressions seraient les policiers « inexpérimentés » à savoir « ceux qui ont entre deux et six ans de service »<sup>39</sup>. Cette étude est illustrative d'une approche que l'on pourrait qualifier d'« organisationnelle », en ce sens qu'elle tend à faire porter la responsabilité des désordres ou des violences à un « mauvais management » de celle-ci par la police<sup>40</sup> : l'étude affirme ainsi que certains policiers plusieurs fois agressés auraient un « style confrontational » (*confrontational style*), et qu'il existerait un rapport direct entre le nombre de plaintes enregistrées contre un policier et la probabilité qu'il soit agressé. Les chercheurs sus-cités ont ainsi identifié dix équipes « ayant tendance à réagir de façon musclée » (*over-reactive*) à l'intérieur de la force des *West Midlands*, qui ont tous subi plus d'agressions que la moyenne, mais qui effectuaient aussi plus d'arrestations et étaient également l'objet de davantage de plaintes »<sup>41</sup>. Les chercheurs ont affirmé d'autre part que « les agressions sont plus probables dans des incidents de maintien de l'ordre et là où les policiers arrivent par surprise et en grand nombre »<sup>42</sup>. Le rapport recommandait ainsi surtout au management « d'éviter de sélectionner des policiers au style confrontational pour les équipes du samedi soir »<sup>43</sup>, de même qu'il suggérait que « les officiers devraient être entraînés à ne pas prendre les décisions d'envoyer sur le terrain un nombre important et non nécessaire de policiers, et particulièrement des vagues (*sic*) de policiers, tout en procurant aux policiers vulnérables la protection nécessaire »<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Pour des éléments d'analyse, voir l'article du Superintendent Malcolm Richards sur les agressions dans la police de Gloucestershire, « Life at the sharp end », in *Police Review*, 25 janvier 1991, pp. 168-169.

<sup>39</sup> Voir « Inexperienced officers face greater risk of assault », in *Police Review*, 19 juillet 1991, p. 1459.

<sup>40</sup> Sur cette approche, très forte dans le système socio-politique et universitaire britannique, voir supra notre chapitre I de la première partie. Voir aussi l'article de Mike Moxey et Ian McKenzie, « Assaults on Police », in *Policing*, (3) 1993.

<sup>41</sup> « Inexperienced officers face greater risk of assault » in *Police Review*, 19 juillet 1991, p. 1459.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

**Tableau 5 :**  
**Évolution des agressions contre la police britannique de 1990 à 1991.**

FORCE	Agressions 1990	Agressions 1991	Evolution en %	Nbre d'agressions / 100 policiers (1991)
Avon & Somerset	437	522	19,5	16,9
Bedfordshire	241	-	-	-
Cambridgeshire	176	115	-34,7	9,4
Cheshire	651	644	-1,1	33,9
City of London	27	26	-3,7	3,3
Cleveland	312	241	-22,8	16
Cumbria	130	154	18,5	13
Derbyshire	359	370	3,1	20,3
Devon & Cornwall	416	490	17,8	17
Dorset	158	141	-10,8	11
Durham	256	233	-9,0	16,8
Essex	193	190	-1,6	6,6
Gloucestershire	160	120	-25,0	10,1
Greater Manchester	1216	1126	-7,4	16
Hampshire	343	374	9,0	11,7
Hertfordshire	160	180	12,5	10,7
Humberside	320	282	-11,9	13,9
Kent	192	225	17,2	7,4
Lancashire	397	439	10,6	13,7
Leicestershire	189	179	-5,3	9,8
Lincolnshire	141	126	-10,6	10,4
Merseyside	971	919	-5,4	19,5
Metropolitan	4172	4052	-2,9	14,2
Norfolk	235	204	-13,2	14,5
Northamptonshire	208	169	-18,8	14,6
Northumbria	677	872	28,8	24,3
North Yorkshire	146	149	2,1	10,5
Nottinghamshire	354	431	21,8	18,8
South Yorkshire	308	184	-40,3	6,1
Staffordshire	515	420	-18,4	19
Suffolk	167	186	11,4	15,3
Surrey	195	238	22,1	14,3
Sussex	356	348	-2,2	11,8
Thames Valley	427	380	-11,0	10,2
Warwickshire	88	82	-6,8	8,1
West Mercia	286	277	-3,1	13,4
West Midlands	1034	784	-24,2	11,5
West Yorkshire	687	709	3,2	13,4
Wiltshire	261	195	-25,3	17,5
Dyfed-Powys	112	95	-15,2	10,1
Gwent	413	347	-16,0	34,4
North Wales	193	271	40,4	20,4
South Wales	793	688	-13,2	21,7
<b>Total</b>	<b>19072</b>			
Central Scotland	-	172	-	26,7
Dumfries & Galloway	-	72	-	18,8
Fife	-	123	-	15,8
Grampian	-	301	-	25,6
Lothian & Borders	-	297	-	11,9
Northern	-	172	-	26,3
Strathclyde	-	2827	-	40,6
Tayside	-	318	-	30,1
British Transport Police	-	253	-	12,4
<b>Total général</b>	<b>-</b>	<b>22538</b>	<b>-</b>	<b>15,8</b>

Source : chiffres compilés par *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (pour l'Angleterre et le Pays de Galles) et par la *Police Review* pour l'Écosse (*Police review*, 19 juin 1992, p. 1121).

Nous avons rajouté aux chiffres officiels le calcul de l'évolution en pourcentage de 1990 à 1991.

On s'aperçoit que le nombre global des agressions a baissé de 1990 à 1991 d'environ 4 %. De façon extrêmement intéressante, la baisse des agressions est plutôt un phénomène urbain, alors que l'on enregistre de grosses augmentations dans nombre de forces plutôt rurales (*Cumbria, Devon & Cornwall, Hampshire, Hertfordshire, Kent, Northumbria, North Wales*), et que le nombre d'agressions proportionnellement aux effectifs y est également très élevé en moyenne (la police du Cheshire et celle de Gwent (Wales) en restant des exemples). Le nombre d'agressions en Écosse reste extrêmement élevé par rapport à la moyenne.

Il faut noter que le problème des agressions est de plus en plus invoqué à propos des discussions sur un éventuel armement de la police britannique. La Fédération de la Police s'est notamment appuyée sur les statistiques de la période de Noël 1991 (700 policiers agressés en Angleterre et au Pays de Galles) pour demander que soit donnée l'autorisation du port au côté de bâtons (*side-handled batons*) du style de ceux utilisés aux États-Unis, et a lancé ainsi une campagne et une forte polémique. À la suite de ces pressions, l'ACPO accepta de débiter une série de tests sur l'utilité et l'impact des bâtons en question, puis se rétracta quasi-immédiatement, notamment en raison du mauvais effet craint à la suite de la sensibilisation du public avec l'affaire Rodney King qui venait d'éclater aux États-Unis, les policiers ayant précisément été accusés d'avoir battu Rodney King avec les bâtons dont l'utilisation était recommandée. Par la suite, le Ministère de l'Intérieur réaffirma en 1992 le veto sur les bâtons, qui selon lui « altèreraient négativement le style de police britannique ». Un grand nombre de membres de l'ACPO en furent très déçus et la polémique a continué pendant l'année 1992-93.

Mais le plus gros sujet de réflexion et de controverse est évidemment la question du port des armes à feu. Le *Chief Constable* actuel de la *Metropolitan Police* prédit aujourd'hui l'armement général de la police dans les dix années à venir, en raison de la croissance de l'armement des criminels<sup>45</sup>. Un nombre croissant de policiers réclame la généralisation du port d'armes dans la police britannique<sup>46</sup>. Un grand nombre de forces a déjà adopté le modèle des *Armed Rapid Response Vehicles*, qui sont des véhicules de police dans lesquels sont conservés des armes à feu et qui fonctionnent vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

On peut voir sur ce problème du port d'armes et des agressions les résultats du questionnaire envoyé par la *Police Review* aux policiers<sup>47</sup>, ainsi qu'un grand nombre d'articles dans la *Police Review*<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Voir « Condon foresees routine arming within ten years », *Police Review*, 25 juin 1993, p. 7.

<sup>46</sup> Voir par exemple l'article de Dave Brady, « Give Dixon the bullet », in *Police Review*, 9 novembre 1990, pp. 2210-2211.

<sup>47</sup> « Police readership survey : Arming the Police service », publié en 1991, in *Police Review*, 4 janvier 1991 pp. 4 et 16.

<sup>48</sup> Gary Mason, « A call to arms », *Police Review*, 7 décembre 1990, pp. 2405-2407 ; « Federation steps up pressure for US-style batons », *Police Review*, 24 janvier 1992, p. 145 ; « ACPO pledge to think again on US-style

**Tableau 6 :**  
**Évolution des agressions contre la police britannique de 1991 à 1992.**

FORCE	Agressions 1991	Agressions 1992	Evolution en %	Nbre d'agressions / 100 policiers (1992)
Avon & Somerset	522	510	-2,3	16,5
Bedfordshire	-	173	-	14,7
Cambridgeshire	115	133	15,7	10,7
Cheshire	644	715	11,0	37,2
City of London	26	12	-53,8	1,4
Cleveland	241	205	-14,9	13,6
Cumbria	154	144	-6,5	12,2
Derbyshire	370	317	-14,3	17,1
Devon & Cornwall	490	370	-24,5	12,6
Dorset	141	138	-2,1	10,7
Durham	233	227	-2,6	16,3
Essex	190	209	10,0	7,1
Gloucestershire	120	145	20,8	12,2
Greater Manchester	1126	1009	-10,4	14,2
Hampshire	374	388	3,7	11,9
Hertfordshire	180	138	-23,3	8,2
Humberside	282	622	120,6	30,6
Kent	225	207	-8,0	6,8
Lancashire	439	466	6,2	14,4
Leicestershire	179	164	-8,4	8,9
Lincolnshire	126	114	-9,5	9,4
Merseyside	919	1039	13,1	21,8
Metropolitan	4052	3413	-15,8	12,1
Norfolk	204	258	26,5	17,8
Northamptonshire	169	136	-19,5	11,4
Northumbria	872	504	-42,2	13,9
North Yorkshire	149	140	-6,0	9,9
Nottinghamshire	431	407	-5,6	17,7
South Yorkshire	184	197	7,1	6,5
Staffordshire	420	401	-4,5	18,1
Suffolk	186	170	-8,6	13,8
Surrey	238	239	0,4	14,3
Sussex	348	362	4,0	12
Thames Valley	380	374	-1,6	9,8
Warwickshire	82	129	57,3	12,6
West Mercia	277	304	9,7	14,7
West Midlands	784	1645	109,8	23,8
West Yorkshire	709	777	9,6	14,7
Wiltshire	195	194	-0,5	16,4
Dyfed-Powys	95	90	-5,3	9,3
Gwent	347	289	-16,7	28,6
North Wales	271	274	1,1	20
South Wales	688	749	8,9	23,6
<b>Total</b>				
Central Scotland	172	169	-1,7	26
Dumfries & Galloway	72	73	1,4	10
Fife	123	170	38,2	21,8
Grampian	301	298	-1,0	25,3
Lothian & Borders	297	371	24,9	14,9
Northern	172	157	-8,7	24
Strathclyde	2827	2786	-1,5	40,1
Tayside	318	398	25,2	37,2
British Transport Police	253	217	-14,2	10,3
<b>Total général</b>	<b>22538</b>	<b>23136</b>	<b>2,7</b>	

Source : chiffres compilés par *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (pour l'Angleterre et le Pays de Galles) et par la *Police Review* pour l'Écosse (*Police review*, 25 juin 1993, p. 5).

batons », et « Sgt Jones says routine arming is inevitable », in *Police Review*, 7 février 1992, p. 236. Voir également « Home Office to study assaults on officers », *Police Review*, 13 mars 1992, p. 469 ; PAJ Waddington, « Knock it on the head », in *Police Review*, 11 décembre 1992, pp. 2290-2291.

Globalement, les agressions augmentent par rapport à l'année 1991 d'environ 3 %. Il est facile de noter à la lecture de ce tableau que la police de Strathclyde remporte encore la palme de la police la plus dangereuse de Grande-Bretagne pour la troisième année consécutive. On note aussi les records battus par la police du Cheshire (37 % des policiers du Cheshire ont été agressés en 1992), la police du Humberside (le nombre des agressions en 1992 a plus que doublé par rapport à 1991, de 282 à 622). Le *Chief Constable* du Cheshire commente les chiffres comme « symptômatiques d'une plus grande propension des individus à rentrer dans une situation de conflit avec la police, sans aucune considération pour les conséquences »<sup>49</sup>. Un porte-parole de la force exprime le désarroi devant le phénomène : « nous ne savons pas pourquoi on constate une telle augmentation des agressions contre les policiers. Nous avons le sentiment que les criminels potentiels ne s'en font plus du tout, ils n'agressent pas seulement pour poursuivre leurs objectifs, ils essaient de faire le plus mal possible »<sup>50</sup>.

À nouveau, les chiffres relancent le débat de la protection et de l'armement des policiers. Un porte-parole de la police de Strathclyde commente ainsi les statistiques : « les efforts faits par le gouvernement pour la protection des policiers dans la rue sont lamentables. Il est grand temps de considérer réellement les dangers auxquels les policiers doivent faire face. Notre force a besoin de bâtons, et de cuirasses (*body armour*), pourquoi ne nous en donne-t-on pas ? »<sup>51</sup>.

De même, dans son rapport annuel, l'Inspecteur en Chef des Services de la Police, Sir John Woodcock, formule une mise en garde à propos du manque de protection dont souffrent les policiers : « je suis inquiet de la décision qui a été prise d'exclure le port des bâtons avant que l'on en ait fait une évaluation scientifique »<sup>52</sup>. La polémique a redoublé après l'agression de la femme policier Lesley Harrison de la police de Merseyside (conurbation de Liverpool), qui manqua de mourir après un coup de couteau dans le cœur au début de janvier 1993 et après avoir été agressée quatre fois<sup>53</sup>. Une campagne générale est menée depuis lors par l'ancien Détective Norman Brennan, de la *British Transport Police*, force qui souffre aussi d'un important nombre d'agressions chaque année. Norman Brennan a quitté la police après avoir été agressé seize fois<sup>54</sup>.

L'autorisation donnée au début de 1993 de porter des petites matraques télescopiques en plastique n'a absolument pas satisfait les associations de

---

<sup>49</sup> Cité par Fiona Wright, « Cheshire tops risks league », in *Police Review*, 25 juin 1993, p. 4

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Report of Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary of England and Wales for the year 1992*, HMSO, London, 1993.

<sup>53</sup> Voir notamment « Clarke Attacked for "hidden agenda of acceptable losses" », in *Police Review*, 8 janvier 1993, p. 5, et Inspecteur Brian Barton, « Mr Clarke, I appeal to you », *Police Review*, 8 janvier 1993, p. 15

<sup>54</sup> Voir à ce sujet l'article de Gary Mason, « Why I've had enough », in *Police Review*, 15 janvier 1993, pp. 26-27.

policiers<sup>55</sup>. À la suite de la campagne menée par les associations de policiers ainsi que la *Police Review*, l'autorisation a été finalement donnée par le nouveau ministre de l'Intérieur, Michael Howard, au début du mois de juin 1993, de tester une version télescopique du bâton américain, sa version rigide étant toujours considérée comme « trop agressive » pour l'image de la police britannique<sup>56</sup>.

En l'absence d'autres moyens de protection, un certain nombre de polices pensent adopter des gilets théoriquement résistants aux coups de couteau ; testées au début de 1993 par la police de Strathclyde, elles sont notamment adoptées en avril 1993 par la *British Transport Police*<sup>57</sup>.

---

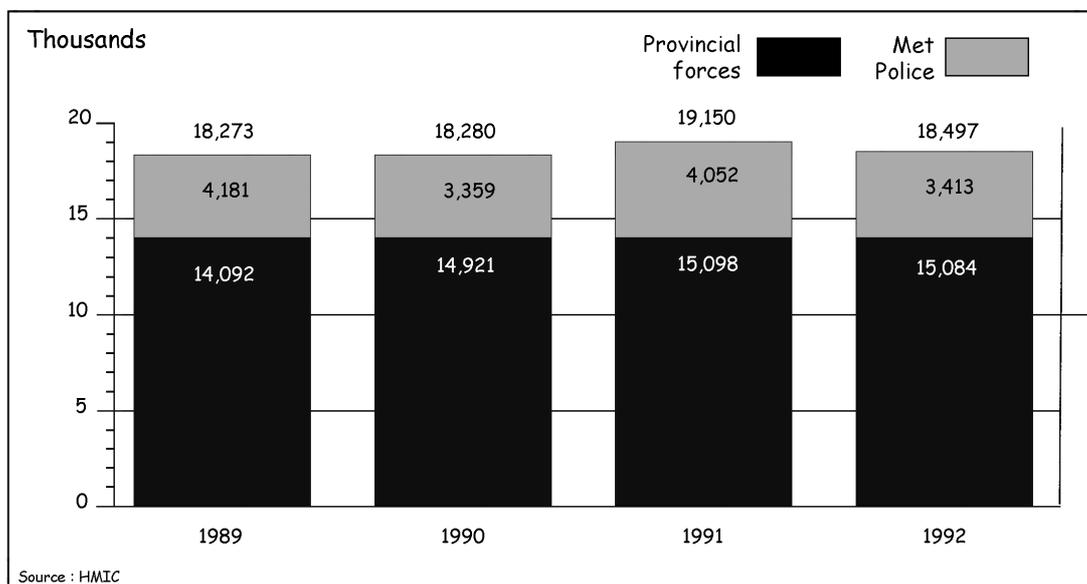
<sup>55</sup> Voir Malcolm Dagleish, « Defence, not defensive », avec le sous-titre suivant : « instead of being bobbies with silly little sticks, police officers need effective weapons and training in how to use them », in *Police Review*, 26 mars 1993, pp. 26-27

<sup>56</sup> Voir l'article de Claire Casey, « Howard allows new baton tests », *Police Review*, 18 juin 1993, pp. 4-5. On peut voir plus généralement sur ce sujet les articles suivants : Brian Kingshott, « Reason under the cosh », *Police Review*, 1er Janvier 1993, pp. 20-21 ; Claire Casey et Fiona Wright, « Help Yourselves », *Police Review*, 7 mai 1993, pp. 18-19 ; Andrew Beatt, « New truncheon fail to halt calls for side-handled baton trials », *Police Review*, 8 janvier 1993, p. 5 ; voir aussi « 5ft 10in officer shows MPs worth of US baton », et « DC plans assaults petition », in *Police Review* 2 avril 1993, p. 7 ; « Public backs baton for British officers », in *Police Review*, 25 juin 1993, p. 4.

<sup>57</sup> Voir l'article de Gary Mason, « Stab-resistant vests adopted issued as standard to BTP officers », in *Police Review*, 16 avril 1993, p. 5. Voir aussi Brian Hilliard, « Body armour saves lives but offers no guarantee », *Police Review*, 23 avril 1993, pp. 6-7. Les policiers de la police des West Midlands ont également commencé à tester ces gilets (voir « Street-trial for stab-proof vests » in *Police Review*, 30 juillet 1993, p. 13.

**Tableau 7 :**  
**Comparaison des agressions contre la Police**  
**pour les années 1989-1992.**

Ce tableau est extrait du rapport annuel de l'Inspection Générale des Services de Sa Majesté, qui publie pour la première fois dans ce cadre des statistiques sur les agressions contre la Police.



Source : *HMI's Report (England and Wales), 1993.*



## Annexe n° 8 :

### Statistiques sur le conflit nord-irlandais.

On trouvera ici des tableaux recensant les morts, les blessés, et incidents divers liés au conflit en Irlande du Nord depuis 1969.

Ces éléments sont extraits du rapport annuel du *Chief Constable* de la *Royal Ulster Constabulary*, Cmnd 644, HMSO, London, 1993, et de statistiques sur le nombre de blessés publiées à part par la *Royal Ulster Constabulary* (1991).

**Tableau 8 :**  
**Statistiques sur la mortalité due au conflit nord-irlandais,**  
**1969-1992.**

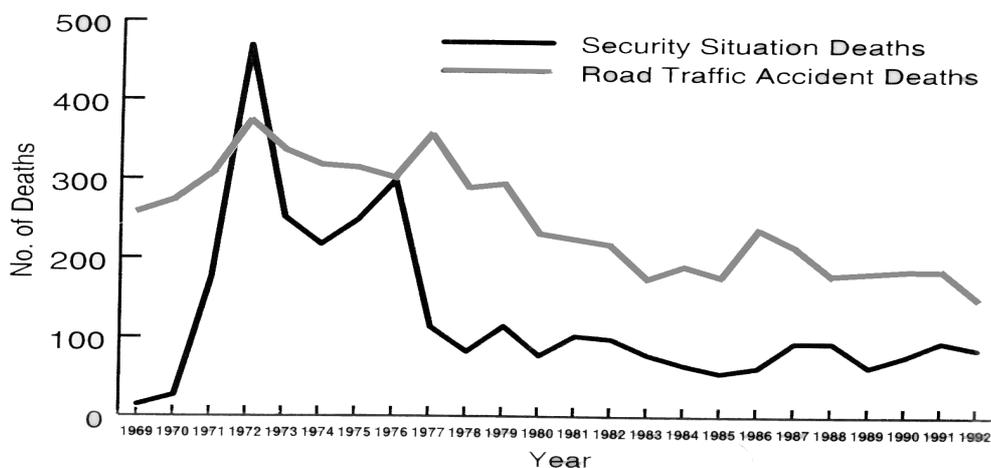
*Nombre de morts dus au conflit nord-irlandais, 1969-1992.*

Year	RUC	RUCR	Army	UDR/ R.Irish*	Civilians†	Totals
1969	1	-	-	-	12	13
1970	2	-	-	-	23	25
1971	11	-	43	5	115	174
1972	14	3	103	26	321	467
1973	10	3	58	8	171	250
1974	12	3	28	7	166	216
1975	7	4	14	6	216	247
1976	13	10	14	15	245	297
1977	8	6	15	14	69	112
1978	4	6	14	7	50	81
1979	9	5	38	10	51	113
1980	3	6	8	9	50	76
1981	13	8	10	13	57	101
1982	8	4	21	7	57	97
1983	9	9	5	10	44	77
1984	7	2	9	10	36	64
1985	14	9	2	4	25	54
1986	10	2	4	8	37	61
1987	9	7	3	8	66	93
1988	4	2	21	12	54	93
1989	7	2	12	2	39	62
1990	7	5	7	8	49	76
1991	5	1	5	8	75	94
1992	2	1	4	2	76	85
Totals	189	98	438	199	2,104	3,028

† Includes suspected terrorists.

On the 1.7.92 the Royal Irish Rangers and the Ulster Defence Regiment were amalgamated to form the Royal Irish Regiment. The 1992 figure relates to Royal Irish Regiment (Home Service) personnel only.

*Personnes tuées en Irlande du Nord, 1969-1992.*



**Tableau 9 :**  
**Nombre de blessés dus à la situation de conflit.**

INJURIES AS A RESULT OF SECURITY SITUATION

1968-1991

	<u>RUC</u>	<u>ARMY</u>	<u>UDK</u>	<u>CIVILIAN</u>
1968	379	-	-	-
1969	711	54	-	-
1970	191	620	-	-
1971	315	381	9	1,887
1972	485	532	36	3,813
1973	291	525	23	1,812
1974	235	453	30	1,680
1975	263	151	16	2,044
1976	303	242	22	2,162
1977	183	168	15	1,017
1978	302	127	8	548
1979	165	132	21	557
1980	194	53	24	530
1981	332	112	28	878
1982	99	80	18	328
1983	142	66	22	280
1984	267	64	22	513
1985	415	20	13	468
1986	622	45	10	773
1987	246	92	12	780
1988	218	211	18	600
1989	163	175	15	606
1990	214	190	24	478
1991	29	48	12	96
to 31 March				

---

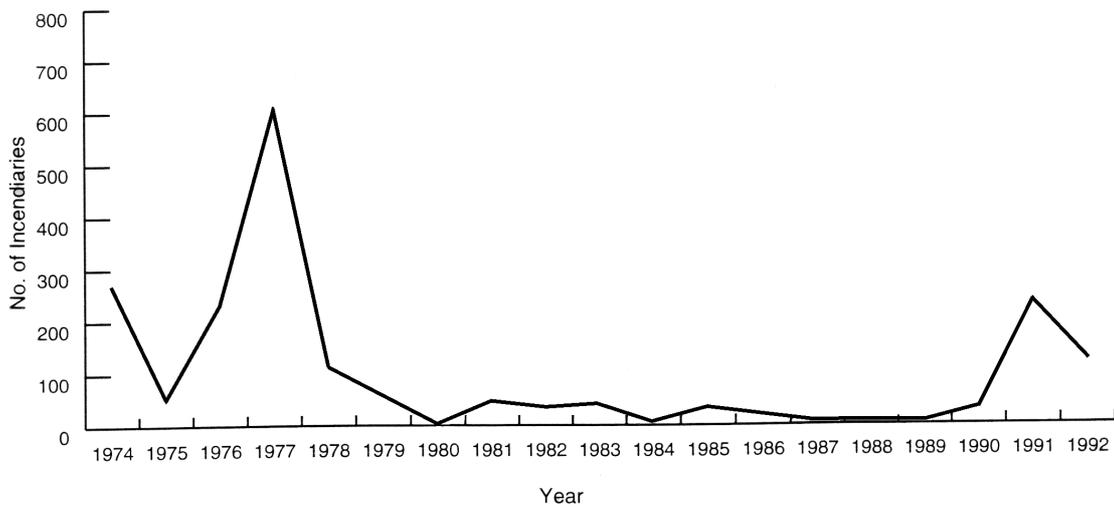
<b>TOTAL</b>	<b>6,764</b>	<b>4,541</b>	<b>398</b>	<b>21,850</b>
--------------	--------------	--------------	------------	---------------

---

**Tableau 10 :**  
**La violence terroriste - 1.**

YEAR	SHOOTINGS	BOMBS (EXPLOSIONS/DEFUSINGS)	INCENDIARIES (IGNITIONS/DEFUSINGS)
1969	73	10	-
1970	213	170	-
1971	1,756	1,515	-
1972	10,628	1,853	-
1973	5,018	1,520	-
1974	3,206	1,113	270
1975	1,803	635	56
1976	1,908	1,192	236
1977	1,081	535	608
1978	755	633	115
1979	728	564	60
1980	642	400	2
1981	1,142	529	49
1982	547	332	36
1983	424	367	43
1984	334	248	10
1985	237	215	36
1986	392	254	21
1987	674	384	9
1988	537	458	8
1989	566	420	7
1990	559	287	33
1991	499	367	237
1992	506	371	126
<b>Totals</b>	<b>34,228</b>	<b>14,372</b>	<b>1,962</b>

*Nombre de mécanismes incendiaires (incluant les mécanismes désamorçés)*

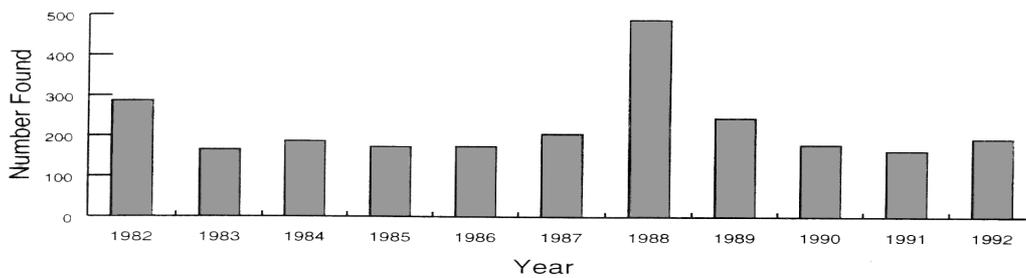


**Tableau 11 :  
La violence terroriste - 2.**

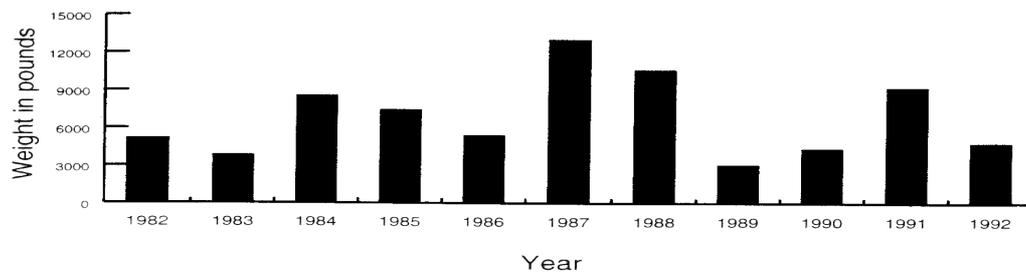
*Nombre d'armes à feu et d'explosifs saisis, 1969-1992*

Year	Firearms	Explosives (tons)
1969	14	0.1
1970	324	0.3
1971	716	1.2
1972	1,259	18.5
1973	1,313	17.2
1974	1,236	11.7
1975	820	4.9
1976	736	9.7
1977	563	1.7
1978	393	0.9
1979	300	0.9
1980	203	0.8
1981	357	3.4
1982	288	2.3
1983	166	1.7
1984	187	3.8
1985	173	3.3
1986	174	2.4
1987	206	5.8
1988	489	4.7
1989	246	1.4
1990	179	1.9
1991	164	4.1
1992	194	2.1
<b>Totals</b>	<b>10,700</b>	<b>104.8</b>

**FIREARMS FOUND 1982 - 92**



**EXPLOSIVES FOUND 1982 - 92**





## Annexe n° 9 :

### Déclaration du Gouvernement conservateur à la Chambre des Communes, sur les émeutes de Bristol (6 août 1980).

« The review, which I announced in my statement of 28 April on the disturbances at Bristol (cols 971-972), has now been completed.

In accordance with the undertaking I gave to publish the results, I have placed in the Library of the House a memorandum setting out the broad conclusions which have been reached following consultations with chief officers of police, the police staff associations and representatives of police authorities.

The review has concluded that it would be desirable neither in principle nor in practice to depart from the present broad approach adopted by the police for dealing with disorder. The successful maintenance of public order depends on the consent of those policed. The primary object of the police will continue to be to prevent and defuse disorder through maintaining and developing the close liaison between the police and the local community. At the same time, the public have a clear right to expect police arrangements to be effective if, nevertheless, disorder occurs. Much has been done in recent years to ensure that arrangements are effective but the review has suggested a number of practical ways in which those arrangements could be improved. These include measures which will help to ensure that an appropriate number of officers can be deployed swiftly to any incident, with mutual aid between neighbouring forces where necessary, and that these officers are adequately equipped and trained.

My officials and H M Chief Inspector of Constabulary will, with Chief Officers of Police and others concerned, proceed urgently with the further work that will be necessary to implement the conclusions of the review. I am confident that these provide a sound basis on which the police will be able to carry out their duty to maintain order in a way which will continue to be acceptable to the great majority of people in this country ».

*Mr William Whitelaw, Home Secretary.*

*Government statement on rioting in Bristol, H.C, 6 Août 1980*



## Annexe n° 10 :

### Déclaration du ministre de l'Intérieur à la Chambre des Communes sur la réforme de la Police (24 mars 1993).

« The present framework for the management of the police service in England and Wales is based on the 1964 Police Act. This has enabled us to deliver, by and large, a first-class police service over the last 30 years. A police service of which we are justly proud. However, thirty years is a long time. Society has changed in its attitudes and in its expectations. Crime has increased in absolute terms and in terms of its sophistication. In order to strengthen the ability of our police forces to respond to today's demands, I have undertaken a review of the existing system. I would like to outline to the House in broad terms how I propose to improve the police service.

We all want the police to be able to provide the best possible service -no on more so than police officers themselves. We want the police to protect the public, to prevent crime, and to tackle it effectively when it occurs. The police must respond to the needs of local communities and of the victims of crime and use to maximum effect the £6 billion which they spend every year. What we need are the conditions in which the men and women of the police service can give of their best. That means :

- Giving police authorities and police forces greater freedom to decide for themselves how to spend their money.
- Creating more powerful and businesslike police authorities which will give more leadership to the local police service and ensure that money is spent more effectively.
- Creating a new police authority for the Metropolitan Police in line with the new national pattern, thereby strengthening local accountability in the capital.
- It also means setting key national objectives for police activity, complementing local objectives agreed by the police authority.
- Measuring performance against these objectives and publishing the results so that the public know what their force has delivered and how well their police force is doing compared to others.

- Reforming the funding arrangements to get best out of the money spent on policing and it means simplifying the procedures for forces to be amalgamated when the time is right.

I am sure the House will agree that the principle of operational independence must remain. No Home Secretary and no police authority must be able to direct a Chief Constable in the conduct of any investigation or in the handling of an operation.

While maintaining this principle, we need to make a fundamental shift in the relationship between the Home Office and local police forces. I have always believed that organisations run better when responsibility is devolved to local managers. The current financial arrangements shackle police forces. Far too often, decisions that could and should be taken locally are referred upwards. Chief Constables will in future have greater freedom to manage their resources. In consultation with their local police authority, they will be able to decide on the right mix of manpower and equipment needed to meet local needs. They may need police cars or computers. The choice will be theirs.

The current Home Office controls on police manpower will cease. So will those on all but the largest capital projects.

At the same time, I propose to strengthen local police authorities, and give them greater autonomy. They will have responsibility for the performance of their force, and I will hold them to account for the results. Their job will be to ensure that policing responds to local needs and concerns. I will expect police authorities to build on their existing statutory responsibility to consult local people in setting the local policing agenda.

Police authorities need to change to fulfill their new responsibilities. Police authorities should have many fewer members and be more businesslike bodies. There should be broader local representation in their membership, including local people with relevant management experience. I propose that half of the membership should be elected local councillors. The remaining half should be partly local magistrates, and partly local people nominated by the Home Secretary on the basis of their knowledge and experience. The chairman of the police authority will be nominated by the Home Secretary from among the overall membership.

I have also re-examined the role of the Home Secretary in relation to the Metropolitan Police. I propose to establish for the first time a police authority for the Metropolitan Police on the new national model, separate from the Home Office and with essentially the same tasks as police authorities elsewhere. Greater freedom to manage must go hand in hand with clearer means of calling police authorities and police forces to account.

I propose to take a power to prescribe national objectives for the police service. I will also expect police authorities to set local performance targets. The results will be published so that comparisons can be made between police forces. This will build on the current drive within the police service for better quality of service.

The present funding arrangements for the Police are unsatisfactory. They are cumbersome without giving any effective control of overall expenditure. The present system encourages the increase of police, rather than civilian, manpower, and there are no incentives to ensure that the best use is made of resources. I propose to continue with a joint funding arrangement, with central and local government meeting police authority costs broadly in the same proportions as they do now. All police authorities will in future be constituted as free-standing precepting bodies. The central government contribution will be set at the level necessary to secure an effective police service. It will in future be cash limited. The local contribution will be subject to the overall controls on local expenditure.

One of my principal objectives behind these structural changes is to encourage devolution of responsibility within police forces to local police units who will be directly accountable to their local communities. Half the forces in the country, including the Metropolitan Police, are already cutting out unnecessary headquarters and management tiers and giving more responsibility to local commanders. As the focus of policing is increasingly shifted from headquarters to local units, the role of the force headquarters will change. They should become co-ordinators and supporters of local activity rather than the commanders of local policing.

As a result, we may no longer need 43 separate headquarters maintaining 43 parallel organisations. I have no fixed views about what the right number of forces should be and I have no plans to use the powers in the 1964 Act to amalgamate forces. But I propose that the statutory procedures, which are unduly cumbersome, should be simplified to allow amalgamations when the time is right.

The House will be aware of the inquiry, under the chairmanship of Sir Patrick Sheehy, which is examining police rank structure, pay and conditions of service and is expected to report in May. I will also be issuing shortly a separate consultation document on radical changes to the disciplinary system. Shift systems and training are being overhauled throughout the service. These and the other changes I have announced today extend the principles of the Citizens' Charter through the police service and will complement the wider reforms to police structure and organisation. Together they will constitute the most important reform of the police service for 30 years.

Over the next few months I will be developing my proposals in more detail. During this period, we will be happy to continue to listen to all views. I will then publish a white paper and legislate when parliamentary time allows.

My aim, above all, will be to help the police service help us build a safer and securer society. We must ask what difference we intend to our reforms to make to the ordinary man in the street. The answer must be to make his street safer. I commend that objective, and the means to achieve it, to the House. »

*Kenneth Clarke, Home Secretary,*  
24 Mars 1993.



## Annexe n° 11 :

### Perspective comparative :

#### Une réaction sur la théorie du « management » appliquée aux Universités britanniques : lettre du Professeur Alec Nove, de l'Université de Glasgow.

Les réactions, bien que très violentes, parmi les universitaires (on peut citer par exemple le refus symbolique des universitaires d'Oxford et de Cambridge d'octroyer un doctorat *honoris causa* à Margaret Thatcher), n'ont pas suffi à enrayer un processus que l'on peut qualifier de global, et dont la force réside essentiellement dans une très nette structuration idéologique. Une lettre ouverte au ministre de l'Éducation par le professeur Alec Nove, de l'Université de Glasgow, parue tout d'abord dans *The Independent* (26 Octobre 1989) puis dans les colonnes du bulletin de l'Association Britannique de Science Politique (Printemps 1991), donne la mesure de l'exaspération et de la frustration de nos collègues britanniques, et peut être également comparée avec les protestations émises dans la police par un certain nombre d'officiers supérieurs dans des lettres ouvertes ou des articles dans la presse ou la *Police Review*.

Nous avons pensé qu'il était intéressant de reproduire ici le texte intégral de la lettre d'Alec Nove :

« Dear Minister,

How is it that you, and your evidently myopic advisers, so totally fail to understand the nature of academic work or the motivations of those engaged in it ?

Why do you wish to turn teachers in universities and polytechnics into clock-watching employees, with contracts specifying hours of work and duties, denying them both status and self-respect ? The effect on real "productivity" can only be negative. There is constant pressure to "evaluate" and to relate pay to "performance". Calculated how ? Is Smith to be paid more than Jones because his lectures are more popular with students ? But Jones may be a deeper thinker, and

we are not in show business. Does Smith have a longer publications list? But Jones' few articles may represent harder work and greater originality.

Albert Einstein and Isaiah Berlin would both score low by purely quantitative criteria. I, for one, am glad to have retired from a service the morale of which you and your ideologists seem determined to destroy. Have you never heard people saying: "If they compel me to come in at nine, I will leave promptly at five?" Can you really be unaware that people in all walks of life who feel themselves that they are working for themselves work far longer hours than those who feel themselves to be employees working for others? Yes, university and polytechnic teachers are, formally speaking, employees. And so, sir, are you. But they, (and you), have a considerable degree of control over their time and the way they work, and as a result behave as if self-employed.

Please refer your philistine advisers to Tibor Scitovsky's book, *The Joyless Economy*, (Open University Press, 1977). He cites highly relevant statistics. In West Germany, "independents" work an average of 57 hours a week, but for "employees", it is 43. *"In Austria overall there was a 50 % longer working week for those able to do it at their own pace"*.

Why? Does not lack of supervision give opportunities for shirking? Yes, but -to cite Scitovsky-"people who do not have to work according to rules imposed by others, and are free to vary their tasks and routines sufficiently to avoid boredom and keep up their interest, seem to get more and more profoundly involved in their work and find it more challenging and enjoyable. They are as likely to experience periods of tension and strain as anyone else, but their way of relieving such strain is not to stop working, but to keep at it until their sense of accomplishment brings relief".

You know this is true with regard to yourself, do you not? Why not apply the same logic to what used to be called the free professions?

What is academic (or political) work? How do you define it and measure it? Again, think of yourself. You may lie in your bath and an idea comes to you. Possibly crying "Eureka", you climb out, put on a dressing gown and jot down some notes. You discuss these ideas with a colleague, perhaps over a drink. You may consult Hansard. You may draft a speech or an article on a week-end in the country, or on a train. You would rightly get most indignant if your work time were measured only on the number of hours you spend in the House of Commons or sitting in your ministerial office. Academics also think in their baths, also discuss their ideas with colleagues, and have to spend a lot of time reading. Speaking for myself, I was never able to determine the time I spent on "teaching" and "research", since I never knew how to categorise my activities under these two heads.

Suppose I talk for an hour with a fellow academic about the fate of Russian peasantry, a subject on which I am due to give a lecture and a conference paper. He mentions three books I have not read, one of them a novel by a writer deeply concerned by the fate of these peasants. I go to the library for two hours, then take the novel to read at home for another three. Is this "teaching"? or "research"? Does the novel count as "work" even if I enjoy reading it, or only if it

is dull ? This is to be "clocked in" as how many hours towards a compulsory 38 hours week ? By whom ? Do you envisage us seeking permission from some university personnel manager every time we wish to work at home, where most of us have *studies* ? Should we apply for this in writing, and maybe submit proof that we really are working and not reading science fiction or the latest John Le Carré novel ? Is this your concept of the dignity of the profession ? Cannot you entertain the notion that people (and not only academics!) take pride in what they do, deriving satisfaction from doing it well ?

As for the vacations, for most of us it is the only time that we can catch up with necessary reading and actually write something. I for one wrote two books in a cottage in the Hebrides. Only ignorant yahoos imagine that teachers do nothing during vacations.

In other countries, including the United States and Canada, all this is taken for granted, with the three months in the summer the rule in every university known to me, there and in Europe. Can it be your ambition to accelerate the brain drain ? Do you not see how genuinely insulting it must seem to us to hear talk of "buying our restrictive practices" Your attitude reminds me of that of the bureaucrats of Leningrad towards the poet Joseph Brodsky : they refused to see writing poetry as work, as it had not been registered as such by the appropriate authorities.

There is yet time for you to mend your ways.

Sincerely yours »

Alec Nove, *The Independent*, 26 octobre 1989.

(Alec Nove est *Emeritus Professor of Economics* à l'Université de Glasgow)



Annexe n° 12 :

Textes  
de l'Accord anglo-irlandais  
et  
de la Déclaration Commune  
(15 Novembre 1985).



AGREEMENT  
between  
THE GOVERNMENT OF IRELAND  
and  
THE GOVERNMENT OF THE  
UNITED KINGDOM

The Government of Ireland and the Government of the United Kingdom:

Wishing further to develop the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Community;

Recognising the major interest of both their countries and, above all, of the people of Northern Ireland in diminishing the divisions there and achieving lasting peace and stability;

Recognising the need for continuing efforts to reconcile and to acknowledge the rights of the two major traditions that exist in Ireland, represented on the one hand by those who wish for no change in the present status of Northern Ireland and on the other hand by those who aspire to a sovereign united Ireland achieved by peaceful means and through agreement;

Reaffirming their total rejection of any attempt to promote political objectives by violence or the threat of violence and their determination to work together to ensure that those who adopt or support such methods do not succeed;

Recognising that a condition of genuine reconciliation and dialogue between unionists and nationalists is mutual recognition and acceptance of each other's rights;

Recognising and respecting the identities of the two communities in Northern Ireland, and the right of each to pursue its aspirations by peaceful and constitutional means;

Reaffirming their commitment to a society in Northern Ireland in which all may live in peace, free from discrimination and intolerance, and with the opportunity for both communities to participate fully in the structures and processes of government;

Have accordingly agreed as follows:

A

STATUS OF NORTHERN IRELAND

ARTICLE 1

The two Governments

(a) affirm that any change in the status of Northern Ireland would only come about with the consent of a majority of the people of Northern Ireland;

(b) recognise that the present wish of a majority of the people of Northern Ireland is for no change in the status of Northern Ireland;

(c) declare that, if in the future a majority of the people of Northern Ireland clearly wish for and formally consent to the establishment of a united Ireland, they will introduce and support in the respective Parliaments legislation to give effect to that wish.

B

THE INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE

ARTICLE 2

(a) There is hereby established, within the framework of the Anglo-Irish Intergovernmental Council set up after the meeting between the two Heads of Government on 6 November 1981, an Intergovernmental Conference (hereinafter referred to as "the Conference"), concerned with Northern Ireland and with relations between the two parts of the island of Ireland, to deal, as set out in this Agreement, on a regular

basis with

- (i) political matters;
- (ii) security and related matters;
- (iii) legal matters, including the administration of justice;
- (iv) the promotion of cross-border co-operation.

- (b) The United Kingdom Government accept that the Irish Government will put forward views and proposals on matters relating to Northern Ireland within the field of activity of the Conference in so far as those matters are not the responsibility of a devolved administration in Northern Ireland. In the interest of promoting peace and stability, determined efforts shall be made through the Conference to resolve any differences. The Conference will be mainly concerned with Northern Ireland; but some of the matters under consideration will involve cooperative action in both parts of the island of Ireland, and possibly also in Great Britain. Some of the proposals considered in respect of Northern Ireland may also be found to have application by the Irish Government. There is no derogation from the sovereignty of either the Irish Government or the United Kingdom Government, and each retains responsibility for the decisions and administration of government within its own jurisdiction.

#### ARTICLE 3

The Conference shall meet at Ministerial or official level, as required. The business of the Conference will thus receive attention at the highest level. Regular and frequent Ministerial meetings shall be held; and in particular special meetings shall be convened at the request of either side. Officials may meet in subordinate groups. Membership of the Conference and of sub-groups shall be small and flexible. When the Conference meets at Ministerial level an Irish Minister designated as the Permanent Irish Ministerial Representative and the Secretary of State for Northern Ireland shall be joint Chairmen. Within the framework of the Conference other Irish and British Ministers may hold or attend meetings as appropriate: when legal matters are under consideration the Attorneys General may attend. Ministers may be accompanied by their officials and their professional advisers: for example, when questions of security policy or security co-operation are being discussed, they may be accompanied by the Commissioner of the Garda Síochána and the Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary; or when questions of economic or social policy or co-operation are being discussed, they may be accompanied by officials of the relevant Departments. A Secretariat shall be established by the two Governments to service the Conference on a continuing basis in the discharge of its functions as set out in this Agreement.

#### ARTICLE 4

- (a) In relation to matters coming within its field of activity, the Conference shall be a framework within which the Irish Government and the United Kingdom Government work together
- (i) for the accommodation of the rights and identities of the two traditions which exist in Northern Ireland; and
  - (ii) for peace, stability and prosperity throughout the island of Ireland by promoting reconciliation, respect for human rights, co-operation against terrorism and the development of economic, social and cultural co-operation.
- (b) It is the declared policy of the United Kingdom Government that responsibility in respect of certain matters within the powers of the Secretary of State for Northern Ireland should be devolved within Northern Ireland on a basis which would secure widespread acceptance throughout the community. The Irish Government support that policy.
- (c) Both Governments recognise that devolution can be achieved only with the co-operation of constitutional representatives within Northern Ireland of both traditions there. The Conference shall be a

framework within which the Irish Government may put forward views and proposals on the modalities of bringing about devolution in Northern Ireland, in so far as they relate to the interests of the minority community.

#### C

#### POLITICAL MATTERS

##### ARTICLE 5

- (a) The Conference shall concern itself with measures to recognise and accommodate the rights and identities of the two traditions in Northern Ireland, to protect human rights and to prevent discrimination. Matters to be considered in this area include measures to foster the cultural heritage of both traditions, changes in electoral arrangements, the use of flags and emblems, the avoidance of economic and social discrimination and the advantages and disadvantages of a Bill of Rights in some form in Northern Ireland.
- (b) The discussion of these matters shall be mainly concerned with Northern Ireland, but the possible application of any measures pursuant to this Article by the Irish Government in their jurisdiction shall not be excluded.
- (c) If it should prove impossible to achieve and sustain devolution on a basis which secures widespread acceptance in Northern Ireland, the Conference shall be a framework within which the Irish Government may, where the interests of the minority community are significantly or especially affected, put forward views on proposals for major legislation and on major policy issues, which are within the purview of the Northern Ireland Departments and which remain the responsibility of the Secretary of State for Northern Ireland.

##### ARTICLE 6

The Conference shall be a framework within which the Irish Government may put forward views and proposals on the role and composition of bodies appointed by the Secretary of State for Northern Ireland or by Departments subject to his direction and control including

- the Standing Advisory Commission on Human Rights;
- the Fair Employment Agency;
- the Equal Opportunities Commission;
- the Police Authority for Northern Ireland;
- the Police Complaints Board.

#### D

#### SECURITY AND RELATED MATTERS

##### ARTICLE 7

- (a) The Conference shall consider
- (i) security policy;
  - (ii) relations between the security forces and the community;
  - (iii) prisons policy.
- (b) The Conference shall consider the security situation at its regular meetings and thus provide an opportunity to address policy issues, serious incidents and forthcoming events.
- (c) The two Governments agree that there is a need for a programme of special measures in Northern Ireland to improve relations between the security forces and the community, with the object in particular of

making the security forces more readily accepted by the nationalist community. Such a programme shall be developed, for the Conference's consideration, and may include the establishment of local consultative machinery, training in community relations, crime prevention schemes involving the community, improvements in arrangements for handling complaints, and action to increase the proportion of members of the minority in the Royal Ulster Constabulary. Elements of the programme may be considered by the Irish Government suitable for application within their jurisdiction.

- (d) The Conference may consider policy issues relating to prisons. Individual cases may be raised as appropriate, so that information can be provided or inquiries instituted.

E

#### LEGAL MATTERS, INCLUDING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE

##### ARTICLE 8

The Conference shall deal with issues of concern to both countries relating to the enforcement of the criminal law. In particular it shall consider whether there are areas of the criminal law applying in the North and in the South respectively which might with benefit be harmonised. The two Governments agree on the importance of public confidence in the administration of justice. The Conference shall seek, with the help of advice from experts as appropriate, measures which would give substantial expression to this aim, considering inter alia the possibility of mixed courts in both jurisdictions for the trial of certain offences. The Conference shall also be concerned with policy aspects of extradition and extra-territorial jurisdiction as between North and South.

F

#### CROSS-BORDER CO-OPERATION ON SECURITY, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL MATTERS

##### ARTICLE 9

- (a) With a view to enhancing cross-border co-operation on security matters, the Conference shall set in hand a programme of work to be undertaken by the Commissioner of the Garda Síochána and the Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary and, where appropriate, groups of officials, in such areas as threat assessments, exchange of information, liaison structures, technical co-operation, training of personnel, and operational resources.
- (b) The Conference shall have no operational responsibilities; responsibility for police operations shall remain with the heads of the respective police forces, the Commissioner of the Garda Síochána maintaining his links with the Minister for Justice and the Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary his links with the Secretary of State for Northern Ireland.

##### ARTICLE 10

- (a) The two Governments shall co-operate to promote the economic and social development of those areas of both parts of Ireland which have suffered most severely from the consequences of the instability of recent years, and shall consider the possibility of securing international support for this work.
- (b) If it should prove impossible to achieve and sustain devolution on a basis which secures widespread acceptance in Northern Ireland, the Conference shall be a framework for the promotion of co-operation between the two parts of Ireland concerning cross-border aspects of economic, social and cultural matters in relation to which the Secretary of State for Northern Ireland continues to exercise authority.

- (c) If responsibility is devolved in respect of certain matters in the economic, social or cultural areas currently within the responsibility of the Secretary of State for Northern Ireland, machinery will need to be established by the responsible authorities in the North and South for practical co-operation in respect of cross-border aspects of these issues.

G

#### ARRANGEMENTS FOR REVIEW

##### ARTICLE 11

At the end of three years from signature of this Agreement, or earlier if requested by either Government, the working of the Conference shall be reviewed by the two Governments to see whether any changes in the scope and nature of its activities are desirable.

H

#### INTERPARLIAMENTARY RELATIONS

##### ARTICLE 12

It will be for Parliamentary decision in Dublin and in Westminster whether to establish an Anglo-Irish Parliamentary body of the kind adumbrated in the Anglo-Irish Studies Report of November 1981. The two Governments agree that they would give support as appropriate to such a body, if it were to be established.

I

#### FINAL CLAUSES

##### ARTICLE 13

This Agreement shall enter into force on the date on which the two Governments exchange notifications of their acceptance of this Agreement.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto by their respective Governments, have signed this Agreement.

Done in two originals at Hillsborough

on the 15th day of November 1985

For the Government  
of Ireland

For the Government  
of the United Kingdom

Gearóid Mac Gearailt

Margaret Thatcher

## ANGLO-IRISH SUMMIT MEETING 15 NOVEMBER 1985 JOINT COMMUNIQUE



1. The Taoiseach, Dr. Garret FitzGerald TD and the Prime Minister, the Rt Hon Mrs. Margaret Thatcher FRS MP, met at Hillsborough on 15th November 1985. It was the third meeting of the Anglo-Irish Intergovernmental Council to be held at the level of Heads of Government.

2. The Taoiseach was accompanied by the Tanaiste, Mr. Dick Spring TD, and the Minister for Foreign Affairs, Mr. Peter Barry TD. The Prime Minister was accompanied by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, the Rt Hon Sir Geoffrey Howe QC MP, and the Secretary of State for Northern Ireland, the Rt Hon Tom King MP.

3. The Taoiseach and the Prime Minister signed a formal and binding Agreement between their two Governments, which will enter into force as soon as each Government has notified the other of acceptance. The Agreement has the aims of promoting peace and stability in Northern Ireland; helping to reconcile the two major traditions in Ireland; creating a new climate of friendship and co-operation between the people of the two countries; and improving co-operation in combatting terrorism.

4. The Agreement deals in particular with the status of Northern Ireland and the establishment of an Intergovernmental Conference in which the Irish Government will put forward views and proposals concerning stated aspects of Northern Ireland affairs; in which the promotion of cross-border co-operation will be discussed; and in which determined efforts will be made to resolve any differences between the two Governments.

5. The Taoiseach and the Prime Minister committed themselves to implementing and sustaining the measures set out in the Agreement with determination and imagination and undertook to encourage people of both the unionist and nationalist traditions in Ireland to make new efforts to understand and respect each other's concerns with a view to promoting reconciliation.

6. The exchange of notifications of acceptance will not be completed until the Agreement has been approved by Dail Eireann and by the British Parliament. The two Governments intend that action to implement the provisions of the Agreement should begin once the exchange of notifications has been completed. The first meeting of the Intergovernmental Conference will take place as soon as possible thereafter. The Irish side will be led by the Minister designated as the Permanent Irish Ministerial Representative and the British side by the Secretary of State for Northern Ireland.

7. The two Governments envisage that the meetings and agenda of the Conference will not normally be announced. But they wish it to be known that, at its first meeting, the Conference will consider its future programme of work in all the fields – political, security, legal, economic, social and cultural – assigned to it under the Agreement. It will concentrate at its initial meetings on:

- relations between the security forces and the minority community in Northern Ireland;
- ways of enhancing security co-operation between the two Governments; and
- seeking measures which would give substantial expression to the aim of underlining the importance of public confidence in the administration of justice.

In the interests of all the people of Northern Ireland the two sides are committed to work for early progress in these matters. Against this background, the Taoiseach said that it was the intention of his Government to accede as soon as possible to the European Convention on the Suppression of Terrorism.

8. In addressing the improvement of relations between the security forces and the minority community, the Conference at its first meeting will consider:

(a) the application of the principle that the Armed Forces (which include the Ulster Defence Regiment) operate only in support of the civil power, with the particular objective of ensuring as rapidly as possible that, save in the most exceptional circumstances, there is a police presence in all operations which involve direct contact with the community;

(b) ways of underlining the policy of the Royal Ulster Constabulary and of the Armed Forces in Northern Ireland that they discharge their duties even-handedly and with equal respect for the unionist and nationalist identities and traditions.

9. In its discussion of the enhancement of cross-border co-operation on security, the first meeting of the Intergovernmental Conference will give particular attention to the importance of continuing and enhanced co-operation, as envisaged in Article 9(a) of the Agreement, in the policing of border areas.

10. In addition to concluding the new Agreement, the Taoiseach and the Prime Minister reviewed the wide range of work being done under the auspices of the Anglo-Irish Intergovernmental Council to develop further the unique relationship between the two countries. The fact that in the past year there have been more than twenty meetings between Ministers of the two Governments demonstrates the closeness of co-operation. The Taoiseach and the Prime Minister decided that this work should be actively continued, in the interests of friendship between all the people of both countries.

11. The Taoiseach and the Prime Minister agreed to meet again at an appropriate time to take stock of the development of relations between the two countries and of the implementation of the Agreement which they have signed.

**Overleaf:** The crowded joint press conference which was held at Hillsborough after the signing of the Agreement. PHOTO: DEREK SPEIRS/REPORT

## Annexe n° 13 :

### Extrait de la Loi sur l'Émeute (*Riot Act*) de 1715.

Cet extrait énumère la liste des autorités habilitées à utiliser la force après lecture de la proclamation du *Riot Act*, si les émeutiers ou personnes rassemblées illégalement ne s'étaient pas dispersés au bout d'une heure :

« And... if such persons so unlawfully, riotously, and tumultuously assembled, or twelve or more of them, after proclamation made in manner aforesaid, shall continue together, and not disperse themselves within one hour, that then it shall and may be lawful to and for every justice of the peace, sheriff or under-sheriff of the county where such assembly shall be, and also to and for every high or petty constable, and other peace officer within such county, and also to and for every mayor, justice of the peace, sheriff, bailiff, and other head officer, high or petty constable, and other peace officer of any city or town corporate where such assembly shall be, and to and for such other person and persons as shall be commanded to be assisting unto any such justice of the peace, sheriff or under-sheriff, mayor, bailiff, or other head officer aforesaid (who are hereby authorized and empowered to command all his Majesty's subjects of age and ability to be assisting them therein) to seize and apprehend, and they are hereby required to seize and apprehend such persons so unlawfully, riotously, and tumultuously continuing together after proclamation made as aforesaid, and forthwith to carry the persons so apprehended before one or more of his Majesty's justices of the peace of the county or place where such persons shall be so apprehended, in order to their being proceeded against for such their offences according to law ; and that if the persons so unlawfully, riotously, and tumultuously assembled, or any of them, shall happen to be killed, maimed, or hurt in the dispersing, seizing, or apprehending, or endeavouring to disperse, seize or apprehend them, by reason of their resisting the persons so dispersing, seizing, or apprehending, or endeavouring to disperse, seize, or apprehend them, that then every such justice of the peace, sheriff, under-sheriff, mayor, bailiff, head-officer, high or petty constable, or other peace officer, and all and singular

persons, being aiding and assisting to them, or any of them, shall be free, discharged, and indemnified, as well against the Kings Majesty, his heirs and successors, as against all and every other person and persons of, for, or concerning the killing, maiming, or hurting of any such person or persons, so unlawfully, riotously and tumultuously assembled, that shall happen to be so killed, maimed, or hurt as aforesaid ».

*Riot Act, 1715, (section 3).*

Cité par Robin Evelegh, *in Peace-keeping in a democratic society*, C. Hurst & Co. Ltd, London, 1978, pp. 157-158.

## Annexe n° 14 :

### *Le posse comitatus.*

Le recours au *posse comitatus* consista, à partir de l'époque médiévale, à invoquer le « pouvoir du comté » en cas de menace sévère pour la paix publique ; ce pouvoir se traduisait par l'appel au rassemblement en armes de tous les hommes du comté sous les ordres de l'autorité locale. Ceci nous permet de souligner le fondement local de l'organisation de la force. Le second élément caractéristique qui apparaît à travers cette institution est le caractère que nous avons appelé « citoyen », c'est-à-dire le recours aux hommes, libres et de bonne volonté, de la communauté. Selon l'historien anglais Radzinowicz, les shérifs pouvaient de droit bénéficier, en cas de troubles sérieux, de l'assistance de « tous chevaliers, *gentlemen, yeomen*, laboureurs, serviteurs, apprentis, mais aussi de l'assistance du ward, et de tous jeunes hommes âgés de plus de 15 ans ; car tous ceux de cet âge étaient obligés de porter les armes, en vertu de l'Ordonnance de Winchester »<sup>58</sup>. On lit dans l'ouvrage de Radzinowicz que Blackstone, dans les *Commentaries*, aurait soutenu que le *posse comitatus* s'appliquait à tous les jeunes de plus de quinze ans « en dessous du grade de Pair », ce qui aurait tendu à exclure de ce devoir la Haute Aristocratie. Nous n'avons pas, dans notre propre lecture de Blackstone, trouvé une telle distinction : dans l'édition de 1765, celui-ci écrit : « selon l'ordonnance d'Henri IV, chapitre 7, deux juges, avec l'assistance du shérif ou du sous-shérif du comté, peuvent invoquer le posse comitatus, si cela est nécessaire, et mettre fin à toute émeute, rassemblement, ou attroupement, arrêter les émeutiers, et enregistrer sur les lieux la nature et les circonstances de l'évènement dans son intégralité ; cet enregistrement sera en lui-même un élément suffisant pour la condamnation des contrevenants. Dans l'interprétation de l'Ordonnance qui a prévalu, toute personne, noble ou non, en dehors des femmes, des membres du clergé, des personnes décrépites, et des enfants de moins de quinze ans, sont dans l'obligation d'aider les juges à maîtriser l'émeute, sous peine d'amende et d'emprisonnement »<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Radzinowicz, *op. cit.*, tome 3, p. 106.

<sup>59</sup> Sir William Blackstone, *op. cit.*, Livre IV (« Public wrongs »), Chapitre II (« Of Offences against the Public Peace »), pp. 146-147.

Cette interprétation confirme celle d'un autre célèbre commentateur du Droit anglais du maintien de l'ordre public, Sir William Jones, qui remettait en 1780, à la suite des *Gordon Riots*, le *posse comitatus* à la mode, et déclarait que celui-ci incluait la totalité de la « société civile », « du duc au paysan »<sup>60</sup>. Radzinowicz fait enfin remarquer à ce sujet que selon la loi de 1414, « seuls les femmes, le clergé, les vieillards et les enfants de moins de quinze ans n'avaient pas l'obligation d'assister les magistrats dans la suppression d'une émeute »<sup>61</sup>.

Le troisième élément qui découle de l'interprétation du *posse* est le problème de l'armement. La capacité de se procurer et de porter les armes, partie intégrante de la réponse à l'appel du *posse*, apparaît à plusieurs époques comme un élément de controverse. Considérée en général comme une prérogative réservée aux classes dominantes de la société, le droit de porter et de se servir des armes est cependant régulièrement invoqué comme l'une des caractéristiques des « citoyens libres »<sup>62</sup>, citoyens précisément à la base des organisations volontaires de maintien de l'ordre qui formèrent une grande partie des ressources disponibles jusqu'à l'émergence de la police en tant que force professionnelle, c'est-à-dire la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. En tout état de cause, l'argument qui veut faire aujourd'hui de la police sans armes une « tradition anglo-saxonne » est une pure mythologie. Cette problématique importante de l'armement met en revanche en valeur la décision de Peel, Rowan et Mayne à la fois extrêmement courageuse et totalement à contre-courant, de faire en 1829 de la nouvelle *Metropolitan Police* une force non armée.

Le pouvoir de faire appel au *posse comitatus* fut historiquement l'objet de lois régulières (cf. 13 Henry IV, c. 7, s. 1 ; 2 Henry V, c. 8, s. 2 ; 17 Richard II, c. 8.), « toutes confirmatives de la *common law* (...). Non seulement les shérifs et les juges avaient le droit d'obliger leurs voisins à les aider dans la suppression des désordres, mais ils en avaient l'obligation légale et ils pouvaient être pénalisés s'ils s'en dispensaient. Pour supprimer une émeute, les juges et les shérifs avaient le droit de prendre avec eux autant d'hommes armés qu'ils le jugeaient nécessaire »<sup>63</sup>.

On trouve chez les historiens le compte-rendu de l'application de cette procédure à diverses époques, quoique la plupart semblent y voir une institution tombée assez tôt en désuétude, bien que souvent invoquée de manière théorique. David Underdown fait référence à l'appel du *posse* en 1643 pendant la guerre civile par le comté du Dorset. À cette occasion cependant, selon lui, « seulement

---

<sup>60</sup> Sir William Jones, *An Inquiry into the legal mode of suppressing riots. With a constitutional plan for future defence*, 1780, p. 11

<sup>61</sup> *Op. cit.*, p. 106.

<sup>62</sup> Ces citoyens « libres » furent bien sûr pendant longtemps uniquement des sujets **protestants**. Cf. le *Bill of Rights* de 1689 qui affirme expressément dans son article 7 que : « les sujets protestants peuvent avoir pour leur défense des armes conformes à leur condition et permises par la loi » (Maurice Duverger *Constitutions et documents politiques*, *op. cit.*, p. 466. Voir aussi Radzinowicz, *op. cit.* T. 3, Ch.4 pp. 101-102, ainsi que T. 4, Ch. 4, pp. 105-115.

<sup>63</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 107.

un petit groupe d'hommes sans armes y répondit »<sup>64</sup>. Radzinowicz évoque aussi la mise en application du *posse* afin de restaurer l'ordre aussi tardivement que pendant les émeutes luddites en 1811-1812, pendant les émeutes de Bristol en 1831, les soulèvements agraires en 1832, et « aussi tard que l'agitation chartiste en 1839 »<sup>65</sup>. La répression des *Captain Swing riots* (au début des années 1830, voir sur ce sujet notes de l'introduction) fut ainsi accomplie par « des moyens très traditionnels typiquement anglais »<sup>66</sup>. Palmer estime en effet que « la clé de la répression fut le succès du *policing* local de la campagne »<sup>67</sup>. Parmi d'autres moyens, notamment l'usage abondant des pensionnés de guerre, certaines des autorités locales n'hésitèrent pas à faire appel au *posse* : Palmer remarque ainsi que « la noblesse locale anglaise se mobilisa avec enthousiasme »<sup>68</sup>. Dans le Norfolk, Lord Suffield réussit à enrôler cent hommes « grâce en fait à une sorte d'attachement féodal ». Le shérif du comté de Berkshire fit appel à « tous chevaliers, gentilshommes, yeomen, husbandmen, agriculteurs, commerçants, serviteurs, et apprentis ». Le Duc de Buckingham organisa lui-aussi « quelque chose qui ressemblait à la levée féodale »<sup>69</sup>. Le Duc de Wellington, quant à lui, poussa les magistrats du comté de Hampshire à mobiliser leurs propres « serviteurs, employés, palefreniers, chasseurs (et) gardes-chasses, armés de fouets, pistolets, carabines et tout ce qu'ils pouvaient trouver »<sup>70</sup>. Le même Wellington nota dans une formule célèbre que la répression des *Captain Swing Riots* fut menée « avec brio ». « Il est extraordinaire de constater, déclara-t-il, avec quelle rapidité les campagnes furent tranquillisées, et ceci de la meilleure manière, du fait de l'action et de la présence d'esprit des gentilshommes »<sup>71</sup>. Palmer cite par ailleurs l'initiative du duc de Richmond dans l'ouest du comté de Sussex, qui « forma une *Special Constabulary* composée des commerçants, des yeomen, et des "ouvriers agricoles respectables", les divisa en sections et districts sous l'autorité de commandants locaux, et les envoya en unités mobiles dans les villages désaffectés »<sup>72</sup>. Ce qui fut appelé le « plan du Sussex » fut aussi adopté par Lord Lennox dans le sud du même comté, et servit même de modèle pour un certain nombre d'autres comtés, fortement recommandé par Melbourne qui était alors ministre de l'Intérieur.

En fait, l'utilisation du *posse* semble avoir été soumise, comme la plupart des institutions locales britanniques jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, aux aléas des circonstances locales.

---

<sup>64</sup> David Underdown, *Revel, Riot, and Rebellion*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>65</sup> p. 107.

<sup>66</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 393.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Hobsbawm & Rudé, *Captain Swing*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Palmer, *op. cit.*, p. 394.

D'après Palmer, « en pratique, le posse consistait en une foule loyale de fermiers respectables et de membres de la *gentry* contre une foule plébéienne. Mais la mise en œuvre de cette procédure posait souvent des problèmes : la mobilisation était seulement occasionnelle, devait être spécialement organisée, et supposait l'assentiment des individus au service. En Irlande, la mise en œuvre du *posse* était très difficile à cause du petit nombre de loyalistes et de propriétaires ; ceux qui prêtaient leur concours le faisaient en outre sous la menace physique d'une paysannerie largement hostile »<sup>73</sup>.

Nippel développe un peu la même argumentation lorsqu'il fait remarquer que « la praticabilité, l'efficacité, et l'effet pacificateur de cette méthode étaient pour le moins problématiques. Si une émeute était l'expression des griefs d'une communauté, il était peu probable que les magistrats trouvassent un quelconque soutien. L'utilisation du *posse* pouvait aussi déboucher sur une confrontation des deux parties dans un conflit social. (...) Il était souvent difficile de faire la différence entre les partisans de l'ordre et les "foules loyales" qui persécutaient les Catholiques, les Méthodistes, les *Dissenters* et les Jacobins »<sup>74</sup>.

Un autre aspect intéressant du *posse comitatus* est son importance doctrinale et idéologique : on voit réapparaître régulièrement cette institution dans diverses réflexions et théories juridiques développées au XVIII<sup>e</sup> siècle en réaction aux importants troubles à l'ordre public que nous aurons l'occasion d'évoquer, et sur les moyens de les contrer et de rétablir l'ordre. Dans ce cadre, on s'aperçoit que la théorisation autour de l'institution se fait d'une part sur un plan que l'on pourrait qualifier de **positif**, dans la mesure où elle tend à proposer des solutions aux problèmes de maintien de l'ordre qu'elle identifie à un format d'organisation de la force plus ou moins traditionnel. C'est le cas par exemple des analyses de Sir William Jones, qui dans son *Enquête sur la façon légale de supprimer les émeutes*, après avoir démontré le fondement juridique du *posse* en *common law*, faisait trois autres affirmations qui avaient aussi leurs fondements dans « l'ancien Droit ». Celles-ci sont ainsi résumées par l'historien Radzinowicz : « la première d'entre elles était que le shérif ou tout autre officier de paix était légalement tenu de déployer la quantité de pouvoir nécessaire à la suppression du désordre. La seconde était que la force ainsi déployée devait être armée de telle façon qu'il lui soit effectivement possible de supprimer le désordre. Troisièmement et finalement, en ce qui concerne l'usage de telles armes, l'autorité était fondée à charger, blesser, ou même tuer les émeutiers qui persistaient dans l'outrage et refusaient de se rendre »<sup>75</sup>. Toujours d'après l'analyse de Jones, trois autres principes découlaient d'une juste interprétation des lois et de la jurisprudence : à tout moment, et particulièrement à des époques dangereuses, le pouvoir de tout comté devait être préparé à assister le magistrat

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>74</sup> W. Nippel, « Reading the Riot Act : the discourse of law-enforcement in 18th century England », *History and Anthropology*, 1985, Vol. 1, p. 406

<sup>75</sup> Radzinowicz, *op. cit.*, p. 95.

et chacun devait savoir comment utiliser les armes nécessaires à la suppression des émeutes<sup>76</sup>. Ainsi, selon lui, étant donné que l'expérience avait montré que le mousquet et la baïonnette étaient les armes les plus efficaces, toutes les personnes formant le pouvoir du comté devaient être entraînées à l'usage de ces armes. De plus, étant donné que l'on savait que le moyen le plus sûr et le plus efficace d'utiliser ces armes était de le faire en groupe, il était du devoir de toute la société civile de former des compagnies : « Tous hommes capables de se procurer des armes et de payer pour l'entraînement, ayant subi un enseignement de deux ou trois heures chaque matin jusqu'à ce qu'ils aient acquis la technique nécessaire, devraient être autorisés à garder chez eux des armes pour assurer la sécurité de leurs biens et de leurs personnes »<sup>77</sup>. « En effet, écrivait Jones, les principes du Droit naturel font que l'on ne peut ni demander à un homme l'impossible, ni lui refuser les moyens de ce qu'on lui demande de faire ». Citant alors le Statut de Westminster, qui prévoyait que « tous les hommes seront équipés et armés de façon telle qu'ils puissent répondre à l'appel du shérif », il se demandait en conséquence « comment un homme pourrait-il être en un instant équipé pour une urgence soudaine, s'il n'avait pas déjà ses armes à côté de lui ? Et comment pourrait-on lui demander d'aider efficacement à lutter contre une émeute, s'il n'avait pas été modérément entraîné au maniement de celles-là ? ». Quand la loi permet ou ordonne telle ou telle action, concluait-il, « tous les moyens d'y parvenir sont également permis ou ordonnés ; or la loi permet et commande à **tout sujet de ce royaume** de s'armer et d'utiliser ses armes afin de mettre fin aux tumultes : la conclusion, quelle que soit la forme du raisonnement, est trop évidente et trop claire pour qu'on puisse avoir à ce sujet le moindre doute »<sup>78</sup>.

L'analyse de Jones est extrêmement intéressante : en effet, on pourrait très bien voir dans ces propositions le format d'une véritable organisation militarisée. Il est ainsi remarquable qu'elles aient été précisément développées en vue d'une alternative à l'emploi de l'armée permanente. La grande différence, selon Jones, entre le *posse* et l'armée, était que « le pouvoir du comté (...) (comprendait) la totalité de la société civile, du duc au paysan ; alors que la société militaire, en tant que telle, ne faisait pas partie de ce pouvoir, car elle (était) sous un commandement particulier, et soumise à des lois différentes... ».

En fait, la doctrine du *posse* ressemble fort à une doctrine du « peuple en armes » par opposition à l'armée permanente ; c'est le deuxième aspect, **néгатif**, de la théorisation de l'institution. Sur le plan de la doctrine constitutionnelle, la différence entre le peuple en armes et l'armée est essentielle. Nous sommes ici en réalité en présence d'un élément fondamental de la conception anglaise de l'État. Elle s'exprime particulièrement dans la conception anglaise de la milice, mais on retrouve également l'utilisation de la théorie du *posse* dans un contexte anti-police. Nous savons ainsi, par exemple, que le *Chief Secretary* Thomas Orde et le

---

<sup>76</sup> Jones, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>77</sup> Radzinowicz, p. 95.

<sup>78</sup> Jones, pp. 32-33, cité par Radzinowicz, pp. 95-96.

gouvernement de Dublin en Irlande en général, étaient favorables en 1786-7<sup>79</sup> à la mise en place d'une police de comté, ce à quoi une grande partie de la *Gentry* et de la classe politique était hostile. Le Gouvernement reçut ainsi un grand nombre de propositions pour réformer l'administration du maintien de l'ordre local sans créer de police. Parmi ces diverses propositions, on trouve bien sûr celle de réactiver le *posse comitatus*, incarnation idéologique du *self-policing* anglo-saxon (même si l'on sait que le *posse* est une création de l'époque normande).

Nous évoquerons plus loin les réactions aux *Gordon Riots*, qui furent précisément l'occasion pour un grand nombre de citoyens « éclairés » et notamment de juristes, comme le montre l'ouvrage de Sir William Jones, de faire le point sur le système de maintien de l'ordre britannique, et de trouver des solutions au problème du désordre public endémique. Il est ainsi remarquable de noter que malgré l'échec retentissant du système de maintien de l'ordre, les solutions proposées et retenues aient été pour l'essentiel de type local et « citoyen », précisément.

On peut ainsi considérer que la « tradition » du *posse* est à l'origine aussi bien de l'institution toujours vivante de la *Special Constabulary* (à laquelle nous consacrons plus loin quelques développements), que de celle des associations de citoyens pour le maintien de l'ordre, ou de celle de la Milice et de la *Yeomanry*, toutes ces formes d'organisation constituant des réponses variées et caractéristiques du système politique britannique aux désordres publics.

---

<sup>79</sup> Voir *supra* le modèle centraliste (Première partie, Titre second).

## Annexe n° 15 :

### La Yeomanry.

On retrouve en Irlande aussi bien qu'en Grande-Bretagne l'institution de la *Yeomanry*<sup>80</sup>, force de cavalerie volontaire et à temps partiel.

Contrairement à la milice irlandaise et à l'infanterie des *Volunteers*, la *Yeomanry* survécut en Grande-Bretagne et en Irlande aux guerres contre la France révolutionnaire, puis napoléonienne. Son utilisation extensive dans le maintien de l'ordre public décrut cependant beaucoup plus tôt en Irlande, essentiellement en raison de son caractère particulièrement sectaire, à l'époque des réformes de Peel. En Angleterre, malgré le choc du « massacre de Peterloo » en 1819, on continua à en faire un gros usage, lors des désordres sur la Réforme parlementaire et des troubles chartistes par exemple, notamment lors de la deuxième vague et la plus violente de ces derniers, à savoir l'année 1842 (*Plug Plot Riots*).

Nous allons donc examiner successivement la *Yeomanry* anglaise et la *Yeomanry* irlandaise, celles-ci ayant développé des caractères relativement distincts dûs à la structure particulière de l'Irlande en matière ethno-politique.

## I - La Yeomanry en Angleterre.

À l'origine de la création de la *Yeomanry* anglaise se trouvait l'idée de disposer d'une force supplémentaire pour la défense du territoire en temps de guerre. La *Yeomanry* devait donc en principe (comme les *Volunteers* en général) servir en tant que force de défense en cas d'invasion. Entretemps, elle pouvait servir au maintien de l'ordre ; ce fut en réalité sa fonction essentielle. Les *Conditions of Engagement and Articles of Enrolment* précisaient en effet que les

---

<sup>80</sup> Palmer, *op. cit.* p. 160. Comme le dit ce dernier, « les historiens ont négligé la *Yeomanry* » (*op. cit.*, note 181, p. 652). Nous notons comme lui que la seule étude spécifiquement consacrée à la *Yeomanry* anglaise est celle du Major Oskar Teichman, « The *Yeomanry* as an Aid to the Civil Power 1775-1867 », *Journal of the Society for Army Historical Research*, 19 (1940), pp. 75-91 et 127-143, aujourd'hui très datée. Il existe aussi une histoire régimentaire récente de la *Yeomanry*, par le Major Patrick Mileham, *The Yeomanry Regiments : a Pictorial History*, Spellmount Ltd, Tunbridge Wells, Kent, 1984.

hommes pouvaient se trouver incorporés par décision spéciale du Roi si une invasion semblait imminente et que si une invasion était en cours, ils pouvaient être envoyés dans toute partie du Royaume. Les *Yeomen* étaient également susceptibles d'être rassemblés soit par le Roi soit par le Lord-Lieutenant, ou encore les shérifs de leurs comtés respectifs, « en vue de la suppression des émeutes ou des désordres dans le pays ». Le Roi (ou les détenteurs des offices royaux, c'est-à-dire les juges de paix ou les Lords-Lieutenants) pouvait également faire appel à eux localement pour supprimer toute émeute ou tumulte dans tout comté ou ville adjacents à la leur<sup>81</sup>.

La *Yeomanry* anglaise, qui fut créée par une loi de 1794<sup>82</sup>, totalisait en 1798 environ 11 000 hommes. Après 1803, époque à laquelle elle gonfla énormément à cause de la guerre contre la France, elle continua à se maintenir autour de 25 000 hommes. Le nombre monta à 31 000 en 1820, qui fut pourtant l'année qui suivit le « massacre de Peterloo ». Elle commença ensuite à décliner, en raison de ce que Radzinowicz appelle *The Comparative Peacefulness* des années 1820 en Angleterre, avec une forte réduction des effectifs en 1828 (environ des deux-tiers selon les chiffres de Palmer). Palmer estime cependant le nombre des *Yeomen* susceptibles de servir à environ 19000 hommes au moment de la crise du *Reform Bill* en 1831-32, un certain nombre de corps ayant été re-formés à cette occasion. La force fut ensuite réduite de 25 % en 1838, et peu utilisée au moment des troubles chartistes de 1839-40. Lors de la nouvelle vague de violence chartiste en 1842, par contre, les effectifs furent à nouveau augmentés et l'utilisation de la *Yeomanry* en Angleterre fut à son maximum<sup>83</sup>.

L'un des principaux caractères distinctifs de la *Yeomanry* anglaise était sa composition sociale. Palmer parle de « *gentlemen* du comté et des marchands des villes »<sup>84</sup>, Radzinowicz de « petits fermiers commandés par la *gentry* locale »<sup>85</sup>, et Clive Emsley du « pinacle de la société du comté »<sup>86</sup> et du « fier corps de cavalerie de la *Yeomanry* »<sup>87</sup>. Ce caractère exclusif du recrutement s'explique facilement d'après les conditions de participation à cette force : les hommes autant que les officiers devaient fournir leurs uniformes et leurs chevaux, les armes étant fournies par le ministère de la Guerre.

Cette composition sociale retentissait sur leur spécificité en tant que force de maintien de l'ordre. Selon Radzinowicz, « leur discipline était meilleure<sup>88</sup>, et

---

<sup>81</sup> Voir Teichman, *op. cit.* p. 75.

<sup>82</sup> 34 George III, c. 31, modifiée par 44 George III, c. 54.

<sup>83</sup> Les chiffres sont essentiellement ceux de Stanley Palmer (*op. cit.* pp. 160-161, 190, 390, 462 et 464), et de Leon Radzinowicz (*op. cit.* Tome 4, pp. 112-113) ; voir aussi Major Oskar Teichman (*op. cit.*). Palmer estime cependant que cette dernière étude, notamment en ce qui concerne Peterloo, est « bourrée d'erreurs de fait et d'interprétation » (*op. cit.* note 108 p. 661).

<sup>84</sup> Palmer, *op. cit.* p. 161.

<sup>85</sup> Radzinowicz, *op. cit.* Tome 4, p. 112.

<sup>86</sup> Clive Emsley, *op. cit.* p. 47.

<sup>87</sup> *Ibidem.*

<sup>88</sup> Sous-entendu : que celle de la Milice.

leurs intérêts naturels étaient ceux des classes propriétaires et de l'ordre établi »<sup>89</sup>. On peut considérer qu'en l'absence de police, la *Yeomanry* constituait en quelque sorte la force de police des autorités locales, notamment dans les comtés, là où les specials n'étaient pas nombreux ; une force à laquelle les autorités faisaient confiance, car elle était issue du même milieu et avait les mêmes préoccupations, contrairement à la Milice, force locale mais moins fiable à cause de sa composition, ou même l'Armée, pas toujours aisément manœuvrable ni réceptive aux préoccupations des autorités politiques locales.

Il semble que la première utilisation de la *Yeomanry* anglaise dans le maintien de l'ordre date de 1795, lors des émeutes du pain à Nottingham<sup>90</sup>. Plusieurs historiens soulignent une utilisation fréquente dans ce type d'émeutes dans les différents comtés de toute la Grande-Bretagne<sup>91</sup>. Après les guerres « révolutionnaires », l'institution continua à être utilisée fréquemment dans tous types de maintien de l'ordre, en général en appui de l'Armée. En 1810 par exemple, la *Yeomanry* fut réquisitionnée à plusieurs reprises pour lutter contre les émeutes dans la Milice. Il semble également que les *Yeomen* aient été largement utilisés pendant les troubles luddites. D'après Darvall, « la cavalerie de la *Yeomanry*, quoique moins nombreuse que la Milice, était cependant une force puissante, extrêmement mobile et ainsi de la plus grande utilité pour disperser les foules. Une troupe de *Yeomanry* (comprenant environ cinquante à soixante hommes) (...) faisait un effet considérable sur les plus tumultueux des rassemblements ou les plus désordonnées des circonscriptions »<sup>92</sup>. Il semble que pendant les troubles luddites cette force ait été utilisée de façon particulièrement intense dans le comté du Nottinghamshire<sup>93</sup>.

La fin des guerres napoléoniennes ne ralentit pas l'usage des *Yeomen* en Angleterre, qui continuèrent à être sollicités régulièrement lors des rassemblements pacifiques, technique politique radicale employée à partir de 1818, lorsque les rassemblements publics interdits un temps par le Gouvernement de Liverpool et de Sidmouth (qui avait aussi suspendu l'*Habeas Corpus*) furent à nouveau autorisés. C'est dans ce cadre général d'intervention de la *Yeomanry* que se produisirent les événements depuis désignés du titre de « massacre de Peterloo », dont l'importance politique et psychologique fut telle qu'il nous semble nécessaire d'y consacrer quelques développements.

---

<sup>89</sup> Radzinowicz, *op. cit.*, Tome 4, p. 112.

<sup>90</sup> D'après Teichman, *op. cit.* p. 76. Voir aussi Radzinowicz, *op. cit.* Tome 4, p. 113, Mather, *op. cit.* pp. 141-150, et Babington, *op. cit.* p. 35.

<sup>91</sup> Voir Radzinowicz *op. cit.* Tome 4, p. 113, Palmer, *op. cit.* p. 161, et Babington, *op. cit.* pp. 35-36.

<sup>92</sup> Darvall, *op. cit.* p. 255.

<sup>93</sup> Voir à ce sujet Radzinowicz, *op. cit.* p. 113, et Darvall, *op. cit.* pp. 255-256.

## Encadré 17 : Le « massacre de Peterloo ».

À partir de 1818 donc, les vastes rassemblements populaires en plein air étaient à nouveau autorisés. Les Radicaux de l'époque, « c'est-à-dire les travailleurs qui revendiquaient le droit de vote et l'abrogation des lois sur le maïs »<sup>94</sup> se jetèrent avec enthousiasme, selon l'expression de Palmer, « sur leur nouvelle arme légale, le rassemblement de masse pacifique en plein air »<sup>95</sup>. En effet, comme le remarque ce dernier, « au contraire des émeutes et de la destruction des biens, la tactique de la "manifestation constitutionnaliste pour la Réforme" n'était pas une invitation à la répression militaire, et elle ne signifiait pas non plus, contrairement à celle de la pétition au Parlement, un auto-abaissement devant un groupe socialement supérieur. D'autre part, aussi longtemps que le rassemblement restait pacifique, il était parfaitement légal. Malgré tout, la puissance menaçante implicitement engendrée par des foules se comptant en dizaines de milliers était évidente. Mais par-dessus tout, le "meeting monstre" était une pièce morale dans laquelle le peuple tentait de prouver qu'il n'était pas "une populace désordonnée et pouilleuse", mais qu'il méritait en réalité le droit de voter. Les rassemblements étaient tout à fait déconcertants pour les autorités »<sup>96</sup>. Il est clair en tous cas qu'à Manchester, ces événements étaient interprétés comme très alarmants. Les magistrats locaux avaient apparemment passé l'année à se faire peur à ce sujet. Palmer rapporte que leur correspondance avec le *Home Office* témoigne « qu'ils confondaient en permanence protestations et révolution »<sup>97</sup>, et n'arrêtaient pas de prévoir une insurrection imminente<sup>98</sup>. Il semble que le Général commandant le District militaire du Nord n'ait pas partagé cet avis alarmiste<sup>99</sup>. En tous cas, les instructions du Gouvernement aux magistrats étaient on ne peut plus claires en ce qui concerne le meeting prévu par les Radicaux à St Peter's Field pour le 16 Août : il fallait d'une part ne pas tenter d'empêcher que le meeting ait lieu et d'autre part s'abstenir dans toute la mesure du possible d'essayer de le disperser à moins que la foule ne procède à des actes de félonie ou d'émeute<sup>100</sup>.

Les magistrats locaux acceptèrent finalement sans enthousiasme d'autoriser (de ne pas interdire) le meeting à St Peter's Field. Il semble, en tous cas d'après Lucian Ashworth<sup>101</sup>, qu'ils aient été induits en erreur par les préparatifs des Radicaux, qui, « afin de donner au meeting de Manchester un air plus respectable, avaient ouvertement procédé à un *drill* de leurs supporters en une sorte de répétition. Ce *drilling* fut interprété par les magistrats de Manchester comme les préparatifs d'une révolution »<sup>102</sup>. Le dispositif de maintien de l'ordre mis en place était en conséquence : les magistrats avaient fait appel, en plus de trois cents *special constables*, à deux corps de *Yeomanry*, le *Manchester and Salford*, et la *Chester Yeomanry*, mais aussi à 250 soldats du 31<sup>e</sup> d'Infanterie, 160 du 88<sup>e</sup> d'Infanterie, 300 cavaliers du 15<sup>e</sup> Hussards, équipés de deux canons de six<sup>103</sup>. En contraste, la plupart des comptes-rendus

<sup>94</sup> Palmer, *op. cit.* p. 185.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 186.

<sup>98</sup> Voir *ibidem*, pp. 186-187.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>100</sup> Cité par Palmer, *ibidem*.

<sup>101</sup> Lucian Ashworth, *Peterloo and Public Order : the events of 1819*, *op. cit.*

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>103</sup> Voir Palmer, *op. cit.* p. 188, et Ashworth, *op. cit.* p. 5.

de l'évènement décrivent une foule paisible, joyeuse même, « composée d'hommes mais aussi d'une grande partie de femmes et d'enfants, et absolument sans armes »<sup>104</sup>. La plupart des historiens estiment aujourd'hui que la foule comptait entre 60 000 et 100 000 personnes.

Si l'on veut résumer les évènements : à 1 h 20 de l'après-midi, Henry Hunt, le leader radical, se joignit à la foule, qui l'élut *Chairman* du meeting, et il commença à parler sous les hourras. Il fallut très peu de temps après cela pour que la *Yeomanry* de Manchester, arrivée la première sur les lieux, n'intervînt en chargeant la foule. Les magistrats avaient décidé d'arrêter les orateurs radicaux qui étaient sur la plate-forme, et ils en chargèrent le *Deputy Constable*, Joseph Nadin. Celui-ci semble avoir estimé qu'il serait impossible d'y parvenir à travers la foule, et il demanda l'assistance de l'Armée : « la *Yeomanry* de Manchester étant arrivée en premier, elle s'avança à travers la foule pour exécuter le mandat des magistrats »<sup>105</sup>.

Palmer décrit ainsi le déroulement des évènements : « Les hommes de la *Yeomanry* de Manchester arrivèrent à St Peter's Fields à 1 h 40. Ils s'immobilisèrent pour un moment, puis chargèrent soudainement à travers la foule dense des manifestants surpris. Peut-être ces cinquante hommes paniquèrent-ils alors : ils devaient avoir réalisé l'impossibilité de disperser une telle multitude. Mais au lieu de se retirer, ils s'enfoncèrent encore plus avant, et commencèrent donner des coups de sabres "comme s'ils étaient fous". Presqu'immédiatement, la petite force fut enclavée dans la foule »<sup>106</sup>, et « il était clair qu'elle était à sa merci »<sup>107</sup>. Quelques minutes plus tard, l'un des magistrats, Hulton, donna l'ordre au commandant des forces armées, le Lieutenant-Colonel L'Estrange, de charger pour dégager la *Yeomanry*. Le 15<sup>e</sup> Hussard chargea alors à son tour et « dégagera le terrain en dix minutes », selon le correspondant du *Times* qui était sur les lieux<sup>108</sup>. Le fait notable, rapporté par tous les historiens, est la différence de comportement adopté alors par les deux forces : d'une part les *Yeomen*, une fois libérés, « se mirent à parcourir le champ de haut en bas, taillant en pièces les manifestants en fuite tout en criant "Damn you ! I'll reform you ! " et "You'll come again, will you ?" »<sup>109</sup> ; d'autre part, « alors que les Hussards avaient essentiellement usé pour la dispersion du plat de leurs sabres, il apparaît que la *Yeomanry* sabra la foule aveuglément »<sup>110</sup>. D'après Palmer, « Sidmouth admit plus tard qu'aucun des morts n'était imputable à l'armée régulière ; Hunt lui-même vanta "le sang-froid et la modération" des troupes en comparaison avec l'attitude de la *Yeomanry* »<sup>111</sup>.

<sup>104</sup> Ashworth, *ibidem*.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>106</sup> Palmer, *op. cit.* p. 188.

<sup>107</sup> Ashworth, *op. cit.* p. 6.

<sup>108</sup> *The Times*, 19 Août 1819.

<sup>109</sup> Palmer, *op. cit.* p. 188.

<sup>110</sup> Ashworth, *op. cit.* p. 6.

<sup>111</sup> Palmer, *op. cit.* p. 188.

<sup>112</sup> Le nombre des victimes n'a jamais été clairement élucidé. La meilleure discussion historique sur ce sujet reste celle de G. M. Trevelyan, « The number of casualties at Peterloo », *History*, 7 (Octobre 1922), pp. 200-205.

<sup>113</sup> Les chiffres sont ceux que donne Trevelyan, *ibidem*.

<sup>114</sup> Ashworth, *op. cit.* p. 7.

<sup>115</sup> Palmer, *op. cit.* p. 188.

<sup>116</sup> Ashworth, *op. cit.* p. 6.

<sup>117</sup> Voir Palmer, *op. cit.* p. 190.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 285.

Le bilan, très controversé<sup>112</sup>, de la journée, est aujourd'hui estimé avec prudence à onze morts (dont un *special constable* lui-aussi victime de la furie des *Yeomen*) et cinq cent soixante blessés<sup>113</sup>.

Sur le plan du maintien de l'ordre public, « Peterloo » rassembla tous les défauts du système britannique : d'une part l'autonomie locale d'autorités non spécialisées et politisées, qui avaient à leur disposition un assortiment hétéroclite de forces souvent totalement imprévisibles, et qui se trouvaient inévitablement enclines au recours à la force armée. L'évènement fait d'autre part ressortir les défauts particuliers de la *Yeomanry* : l'inadaptation technique, ainsi que la partialité politico-sociale, caractères débouchant sur une claire indiscipline sur le terrain. Autant que la Milice, bien que d'une façon différente, la *Yeomanry* pouvait être susceptible de partialité : en tant que fermiers et employeurs d'une main d'oeuvre bon marché, en tant que vendeurs d'une nourriture très chère, ils avaient un intérêt personnel dans les problèmes à la source de la plupart des troubles et des émeutes qu'ils étaient amenés à réprimer. Nous retrouvons ici l'importance de ce que nous avons appelé la « conception de l'ordre », cette fois-ci non plus chez les autorités mais dans les forces de l'ordre, qui sont bien loin, on le voit dans ce cas, de ne constituer que des instruments. À cette structuration en quelque sorte socio-économique de la conception de l'ordre correspondait aussi à cette époque une structuration politique partisane relativement claire : la *Yeomanry* était ainsi nettement *Tory*. Ashworth estime dans ce sens et à propos de l'incident de Peterloo que « même si l'on ne détermine jamais si la *Yeomanry* a agi ou non en légitime défense, il est clair que leur manque d'entraînement et leurs évidentes sympathies tories en faisaient des instruments inadaptés au maintien de l'ordre »<sup>114</sup>.

Sur le plan politique, ce fut un désastre : « voilà en quoi consistait la "révolution" tellement redoutée par les magistrats de Manchester : des familles sans défense écrasées par une cavalerie incontrôlable »<sup>115</sup>. Les magistrats déclarèrent quant à eux que la *Yeomanry* n'avait fait usage de ses sabres que lorsqu'elle s'était trouvée en danger, recevant des pierres. Cette appréciation des magistrats se trouvait totalement en contradiction avec les déclarations des témoins oculaires selon lesquels « le premier sang avait été versé par la *Yeomanry* à la plateforme »<sup>116</sup>. Le gouvernement de Lord Liverpool qui avait exhorté la veille les autorités locales à ne pas utiliser la violence, soutint pourtant obstinément la magistrature et applaudit les « héros de Manchester ». Les Radicaux eurent vite fait de nommer cette bataille unilatérale « Peterloo ». Celle-ci a rejoint rapidement sous le nom de « Peterloo massacre » la mythologie du maintien de l'ordre britannique.

L'épisode de « Peterloo », bien qu'ayant profondément choqué une grande partie de l'opinion publique anglaise, n'entraîna cependant aucune « punition » particulière pour la *Yeomanry*, bien au contraire, et à sa suite celle-ci fut non seulement non affectée, mais au contraire renforcée<sup>117</sup>. Palmer estime qu'entre 1822 et 1827, à une période où la *Yeomanry* irlandaise était, elle, en train de décliner, par contre, en Angleterre, une moyenne de sept corps de *Yeomen* étaient appelés à l'aide dix fois par an<sup>118</sup>. Cette utilisation était rendue d'autant plus facile que l'initiative locale d'appel à l'Armée était en Angleterre, nous l'avons vu, parfaitement légale, et même dominante, contrairement au cas de l'Irlande, où seul le Gouvernement (*Dublin Castle*) avait autorité pour lever une troupe ou un corps de *Yeomen*. L'importance de l'intervention des magistrats locaux est très visible dans un tableau établi par Palmer<sup>119</sup>.

On retrouve la *Yeomanry* pendant les émeutes agraires *Swing* de l'année 1830, lors desquelles il y eut un seul mort, tué précisément par la *Yeomanry*; mais aussi pendant les émeutes de la Réforme parlementaire (notamment les émeutes de Bristol de 1831 dans lesquelles elle prêta main-forte à l'Armée) et celle de la

*New Poor Law*<sup>120</sup>. Cependant, l'usage qui en fut fait à l'époque fut minime, malgré l'absence de police dans les comtés, les officiers de l'Armée régulière ayant réussi, d'après Hobsbawm et Rudé, « à persuader le Gouvernement qu'une large utilisation de la *Yeomanry* ne réussirait qu'à alarmer sans raison les populations »<sup>121</sup>.

Les désordres chartistes de 1842, les *Plug Plot Riots*, furent par contre l'occasion d'une sorte de renouveau de la *Yeomanry*, alors qu'elle n'avait été que peu utilisée pendant la première vague d'émeutes (1839-1840). Ayant été réduite d'environ 25 % en 1838, l'institution était encore forte dans les Midlands mais faible dans le Nord (Palmer compte seulement cent soixante et onze hommes dans le Lancashire, par exemple<sup>122</sup>). En 1842 par contre, la *Yeomanry* « fut plus utilisée en 1842 que pendant n'importe laquelle des années précédentes »<sup>123</sup>, et en conséquence fut augmentée de 1000 hommes. La participation de la *Yeomanry* au policing des *Plug Plot Riots* fut l'occasion pour le Duc de Wellington de vanter les mérites de cette force, décrite comme un protecteur impartial des populations et du droit au travail<sup>124</sup>.

La principale problématique de l'étude de la *Yeomanry* anglaise dans le maintien de l'ordre public peut être posée à deux niveaux : le niveau politique et le niveau technique. Ils sont d'ailleurs très proches et très liés. Le niveau politique est celui de l'**acceptabilité**, à la fois du point de vue de l'autorité politique qui doit faire respecter l'ordre (dans ce sens on parle plutôt de **fiabilité**) et du point de vue de la société dans laquelle s'exerce cette fonction de maintien de l'ordre. À cet égard, il est clair qu'une préoccupation constante non pas tellement des autorités mais surtout de « l'opinion attentive » en quelque sorte, ainsi que celle d'une grande partie des officiers supérieurs de l'Armée régulière, était relative à la partialité de la *Yeomanry*. En dehors des réactions provoquées par l'épisode de Peterloo, on pouvait lire ainsi en 1833, dans une revue pourtant aussi conservatrice que le *Law Magazine*, que le *Yeoman* pouvait être suspect de prendre les armes « afin de promouvoir ses propres conceptions politiques, de résister aux revendications que le plus grand nombre croit juste, et de régler les conflits par un appel aux armes »<sup>125</sup>.

Ces éléments sont extrêmement importants à rappeler : en effet, et contrairement aux affirmations d'un grand nombre d'ouvrages sur la police britannique dans leurs « introductions » historiques, le « massacre de Peterloo »

---

<sup>120</sup> Voir sur ces émeutes nos développements historiques sur les autorités de maintien de l'ordre.

<sup>121</sup> Lieutenant-Colonel Mair à Melbourne, 5 Décembre 1830, *Home Office Papers*, 40/27/5/408. Cité par Hobsbawm et Rudé, in *Captain Swing*, *op. cit.* p. 253.

<sup>122</sup> Palmer, *op. cit.* p. 432.

<sup>123</sup> *Ibidem*, pp. 462-464. Voir notamment le tableau p. 463.

<sup>124</sup> Dans une lettre du Duc de Wellington lue par Sir James Graham à la Chambre des Communes le 26 Juillet 1843, lors d'un débat sur « l'accroissement de la *Yeomanry* », *Parliamentary Debates* (1843), 3e série, Volume 70, colonnes 1354-1356.

<sup>125</sup> « On the suppression of riots by military interference », in *Law Magazine or Quarterly Review of Jurisprudence*, volume 9 (Février-Mai 1833), pp. 66-82. Voir aussi sur ce sujet Oskar Teichman, *op. cit.* p. 85.

de 1819 est ainsi à imputer non pas à l'intervention de l'Armée régulière, mais bien au contraire au comportement de la *Yeomanry* découlant de ses caractéristiques particulières en tant que force citoyenne et non pas de son caractère militaire, comme permettent de le souligner la plupart des analyses historiques (rares) sur cette question précise. Ceci est très important pour ce qui concerne une éventuelle « théorie » de l'apparition et de l'évolution des forces de police dans les sociétés occidentales, à fondement comparatif (comme par exemple l'analyse de David Bayley.).

L'utilisation de l'histoire par les sociologues non-historiens de la police conforte en effet et en général l'analyse du « modèle » anglais de police comme tout à fait spécifique, quelles que soient d'ailleurs les explications profondes de cette « spécificité ». Cette analyse de la « spécificité » (qui s'appuie essentiellement sur une opposition au « modèle » français), est fondée sur deux éléments principaux : tout d'abord, son caractère de force **non-armée**, et ensuite ce que l'on appelle la « légitimité » de la police britannique (c'est-à-dire pour ces auteurs celle de la police **anglaise**), c'est-à-dire sa relativement facile acceptation par le « public » anglais.

Dans cette perspective, le massacre de Peterloo est considéré comme l'épisode décisif et quasiment la cause de la création de la *Metropolitan Police* en 1829, qui aurait été en quelque sorte la conséquence de l'évolution du point de vue de gouvernants influencés par une vision humaniste des rapports gouvernants-gouvernés<sup>126</sup>, et une opinion publique fortement hostile aux militaires. Or, ces

---

<sup>126</sup> On retrouve d'ailleurs ce type d'analyse chez un certain nombre de chercheurs contemporains à propos de la France. On peut citer par exemple l'analyse de Patrick Bruneteaux de « la relégation des forces armées du terrain de la lutte sociale » (in « Cigaville : quand le maintien de l'ordre devient un travail d'expert », in Philippe Braud (sous la direction de), *La violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Éditions l'Harmattan, Paris, 1993, p. 228, note 4. Patrick Bruneteaux estime ainsi que « le jeu politique démocratique a façonné un champ du conflit que les forces de l'ordre ont contribué à structurer » (*op. cit.* p. 228), et que « la relégation des forces armées du terrain de la lutte sociale et la création en 1921 des pelotons mobiles de gendarmerie, puis en 1927 de la garde républicaine mobile, enfin en 1944 de la gendarmerie mobile et des compagnies républicaines de sécurité, ont été la marque exemplaire d'une rupture dans la conduite des opérations de police collective. La constitution d'un répertoire d'action spécifique à des forces d'intervention dites de "seconde catégorie" signale la genèse d'une violence auto-contrainte de l'État de type démocratique (c'est nous qui soulignons), travaillée par les contraintes d'un "maintien de l'ordre" dans des conflits de plus en plus ouverts » (*ibidem*, p. 228, note 4). Nous avons procédé ailleurs à l'élaboration d'un modèle concernant le problème de la détermination du **format organisationnel** des forces de l'ordre en tant qu'élément fondamental d'une politique de maintien de l'ordre public (voir notre *Format organisationnel et violence de l'État*, *op. cit.*), ainsi que des déterminants principaux de ce choix politique particulier à savoir l'**acceptabilité** et l'**efficacité** des forces de maintien de l'ordre public. On peut analyser à notre avis l'interprétation pré-citée de l'évolution du système de maintien de l'ordre public français comme exclusivement fondée sur ce que nous avons désigné comme le facteur de prise en compte de l'**acceptabilité** politique. En d'autres termes, d'après cette analyse, la violence des forces armées contre le peuple est devenue à un certain moment **inacceptable** pour un pouvoir politique en voie de démocratisation, ce qui est parfaitement résumé dans la formule selon laquelle « les gendarmes mobiles s'opposent donc aux militaires en ce qu'ils ne doivent pas détruire un ennemi, mais contrer un citoyen momentanément égaré » (*ibidem*, p. 228). Cette analyse est surprenante pour une analyse moderne, même si elle n'est pas nouvelle. Elle constitue en effet un exemple assez caractéristique de l'explication par la cause unique, et paraît ainsi à certains égards réductrice en matière d'analyse de politique publique (le mot n'est semble-t-il pas trop fort puisque l'auteur parle de « rupture dans la conduite des opérations de police collective », p. 228). Cette analyse semble en effet occulter quelque peu la question de la prise en compte par les décideurs de ce que nous avons appelé la problématique de l'**efficacité** des forces de maintien de l'ordre, que celle-ci soit technique ou politique, efficacité traduite en termes de **fiabilité** de ces forces. Cette occultation pourrait s'expliquer par l'ignorance d'un contexte historique pourtant très pesant (époque des mutineries de la Mer Noire, etc.).

conclusions se révèlent en grande partie sujettes à caution, si l'on considère d'une part la poursuite du recours à l'Armée, voire son augmentation dans cette période et après ; d'autre part, la comparaison des performances de l'Armée et de la *Yeomanry* sur le plan du maintien de l'ordre est nettement favorable à l'Armée professionnelle. Il n'est par ailleurs pas évident que la troupe ait été à l'époque si impopulaire, et à notre sens, c'est ce qui pourrait expliquer que le modèle policier (c'est-à-dire métropolitain) ait eu tellement de mal à s'imposer par rapport à la troupe.

Le niveau « technique » concerne l'**efficacité** de la *Yeomanry* en tant que force de maintien de l'ordre. Nous avons déjà fait un certain nombre de commentaires à ce sujet ; l'efficacité d'une force de maintien de l'ordre peut être mesurée en fonction de la façon dont elle remplit la tâche qui lui est assignée. On peut poser à cet égard que la *Yeomanry* en tant que force de maintien de l'ordre mérite au moins le qualificatif de controversée. En effet, à des appréciations enthousiastes de l'intérêt de la *Yeomanry* comme force de maintien de l'ordre se sont opposées, assez rapidement après la naissance de la force, des analyses beaucoup plus pessimistes.

L'appréciation des mérites et des inconvénients de la *Yeomanry* est également à replacer dans le cadre plus global et très complexe des positions de l'opinion à propos des fondements du système de maintien de l'ordre. Il est important à cet égard de noter que cette controverse possède une direction temporelle : l'évolution de l'opinion sur la *Yeomanry* correspond à une reconnaissance de plus en plus forte de la légitimité des forces « professionnelles » par rapport à celle des forces « citoyennes ».

On peut d'ailleurs faire la même remarque en ce qui concerne les *Specials* ou la Milice. À cet égard, l'observation de l'Histoire sur une longue période permet de montrer les fluctuations de l'opinion publique et des « conceptions » du système politique, et donc l'existence de ces « tensions » et contradictions permanentes aussi à l'œuvre dans ce domaine. La période contemporaine est à cet égard révélatrice, puisqu'elle constitue une remise à l'honneur, à la fois sur le plan théorique et pratique, de la « conception citoyenne ».

## II - La *Yeomanry* Irlandaise.

La *Yeomanry* irlandaise, créée à la même époque<sup>127</sup> que la *Yeomanry* en Angleterre, comptait à l'origine 20 000 hommes, qui participèrent notamment à la terrible répression de la Rébellion de 1798<sup>128</sup>. Entre sa création et le soulèvement

---

<sup>127</sup> 36 George III, c. 2 (Ireland).

<sup>128</sup> D'après Palmer, au milieu de 28 000 soldats réguliers, 23 000 miliciens irlandais pour la plupart catholiques, et 12 000 miliciens anglais (*op. cit.* p. 160).

d'Emmett (*Emmett's Rising*), en 1803, la *Yeomanry* irlandaise tripla de volume, puis redescendit progressivement à trente mille jusqu'à la fin de la guerre. Elle commença à tomber en désuétude bien plus tôt qu'en Angleterre, à cause notamment d'un caractère particulièrement sectaire, et aussi avec la création de la *Peace Preservation Force* en 1814 et surtout de l'*Irish Constabulary* en 1822.

Le caractère de la composition « de classe » évoqué à propos de la *Yeomanry* anglaise était un phénomène aussi bien irlandais que britannique. Cependant, cette force affichait un caractère particulier en Irlande, puisque son recrutement se faisait en plus sur une base ethno-religieuse. D'après Palmer, la *Yeomanry* irlandaise, « exclusivement protestante, avait été formée en grande partie pour contrebalancer la milice à prédominance catholique. C'est en Ulster que la *Yeomanry* était la plus importante, ses origines y étant fortement liées à la croissance des Loges Orangistes »<sup>129</sup>. Ses membres juraient de « soutenir et défendre le Roi et la Constitution, de préserver le bon ordre dans le pays, et de décourager et s'opposer à toute tentative de sédition et de rébellion »<sup>130</sup>. Il est d'ailleurs à noter que bon nombre des cadres de la « nouvelle » police irlandaise, la *Peace Preservation Force* de 1814, furent plus tard choisis parmi d'anciens membres de la *Yeomanry*<sup>131</sup>, même si au premier abord Peel avait paru « plutôt sceptique » en face de l'afflux massif de candidatures pour les postes de *Chief Magistrate of Police* en provenance de ce corps.

Cette composition « ethnique » de la *Yeomanry* irlandaise n'en faisait pas, évidemment, une force particulièrement neutre en ce qui concerne le maintien de l'ordre public. Palmer cite notamment le fameux magistrat réformiste Lord Cloncurry, le futur auteur de la *Lettre au Duc de Leinster au sujet de la police et de la situation présente de l'Irlande*, que nous avons déjà évoqué à propos de la réforme de la police irlandaise ; celui-ci se plaignait, en 1806, que « le pays ait été abandonné aux mains de la *Yeomanry* protestante » ; selon lui, « on enseignait aux *Yeomen* qu'ils étaient une garnison dont la charge était de garder l'Irlande à l'Angleterre ; et que leurs ennemis (...) étaient leurs propres compatriotes »<sup>132</sup>. Dans le même sens, Edward Wakefield, un Anglais en visite en Irlande en 1812, remarqua à quel point la *Yeomanry* était intoxiquée par le sens de sa supériorité, « une attitude qui les porte à croire faussement qu'ils ont le droit de dominer la majorité »<sup>133</sup>.

Cette attitude politique générale et son comportement sur le terrain firent que la *Yeomanry* irlandaise gagna rapidement une réputation de « férocité »<sup>134</sup> dans

---

<sup>129</sup> Palmer, *op. cit.* p. 161.

<sup>130</sup> Kevin Boyle, « Police in Ireland before the Union : III », *The Irish Jurist*, 8 (1973), p. 346.

<sup>131</sup> Voir Palmer, *op. cit.*, pp. 203-204, et 211-212.

<sup>132</sup> Valentine Lawless, Lord Cloncurry, *Personal Recollections*, McGlashan, Dublin, 1849, pp. 211-212. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 161.

<sup>133</sup> Edward Wakefield, *An Account of Ireland, Statistical and Political*, Longman, London, 1812, volume 2, p. 373. Cité par Palmer, *ibidem*.

<sup>134</sup> Palmer, *ibidem*, p. 160.

le maintien de l'ordre. Nous avons déjà évoqué cette question dans nos développements précédents sur la conception de l'autorité en Irlande. Le comportement de la *Yeomanry* était donc perçu comme fondamentalement partial, au point que l'envoi de la *Yeomanry* pouvait être considéré comme une véritable provocation. Lorsque Peel arriva en Irlande en 1812 et qu'il commença par faire en quelque sorte « l'état des lieux » des forces de maintien de l'ordre irlandaises, il s'aperçut que la *Yeomanry* était « bien armée »<sup>135</sup>. En dix ans, il était sorti des arsenaux en direction de la *Yeomanry* « 8160 pistolets, 10419 épées, 11 848 carabines, et 92 275 mousquets »<sup>136</sup>. Les *Yeomen* étaient en conséquence « la terreur du pays »<sup>137</sup>. Palmer cite plusieurs occasions dans lesquelles « ils commirent des vols à main armée dans les comtés de Wicklow et de Kilkenny, prirent la tête des émeutes dans le comté de Down et des processions orangistes à Londonderry, et se heurtèrent dans des rixes sectaires avec des Catholiques. Lors d'une émeute à Shercock, dans le comté de Cavan, en Mai 1814, les *Yeomen* tuèrent treize "papistes" et en blessèrent des douzaines d'autres ; cet incident peu connu fut plus mortel que Peterloo »<sup>138</sup>.

La *Yeomanry* se heurtait aussi fréquemment à l'Armée et à la Milice, à tel point que *Dublin Castle* alla jusqu'à envisager l'abolition de la *Yeomanry* et son remplacement par une « milice locale », car le commandant en chef des forces armées en Irlande demandait la création d'une sorte de Haute Cour de la *Yeomanry* (*Yeomanry Court of Inquiry*). Les deux projets furent abandonnés pour des raisons politiques évidentes, malgré le peu de sympathie que cette force inspirait à un homme comme Peel<sup>139</sup>. La seule chose que *Dublin Castle* s'estima en mesure de faire à l'époque fut de geler les effectifs et le budget de l'institution. Etant donné la structuration socio-politique de l'Irlande, la tactique de Peel fut de créer de nouvelles forces sans remplacer les anciennes (il procéda d'ailleurs de même, nous l'avons vu, sur le plan des d'autorité, évitant ainsi le piège de la réforme de la magistrature irlandaise).

Ainsi, si l'on a pu avancer que l'institution de la *Yeomanry* en Angleterre faisait à tout le moins l'objet de controverses, particulièrement à partir de l'épisode de Peterloo, on peut dire que le tableau est encore moins nuancé en Irlande. Palmer oppose sans états d'âme les deux forces, en affirmant que : « la *Yeomanry* anglaise se comportait dans l'ensemble de façon correcte, sauf l'exception retentissante de Peterloo. La *Yeomanry* Irlandaise, force sectaire, se comportait dans la plupart des occasions comme à Peterloo »<sup>140</sup>. Ceci explique que cette institution n'ait pas véritablement survécu, en tant qu'instrument significatif du maintien de l'ordre, à la période des guerres napoléoniennes,

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 195

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>137</sup> Dunlevie to Excise Commissioners, 15 Mars 1813, *State of the Country Papers*, I / 1537 / 21. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 196.

<sup>138</sup> Palmer, *ibidem*.

<sup>139</sup> Voir sur ce sujet, Palmer, *ibidem*, p. 196 et p. 211.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 520.

contrairement à ce qui se passa en Angleterre. En effet, après une désuétude prolongée à partir de 1814 et surtout de 1822, et malgré une pitoyable tentative de restauration en 1831<sup>141</sup> par Edward Stanley, alors *Chief Secretary* pour l'Irlande<sup>142</sup>, le Gouvernement britannique commença à partir d'Avril 1832 un lent processus de démantèlement de la *Yeomanry*: « en Avril 1832, les commandants des brigades furent supprimés, et les troupes furent placés sous le commandement des sous-inspecteurs de la *Constabulary*. Le départ de Stanley en 1833 hâta le décès d'une institution qu'Earl Grey (Premier ministre) et Anglesey (*Lord-Lieutenant* pour l'Irlande) étaient d'accord pour abolir »<sup>143</sup>. Cette abolition était cependant une mesure délicate à mettre en œuvre pour un gouvernement composé de Whigs libéraux alliés à des O'Connellites, car elle était susceptible de mettre encore davantage en fureur les Protestants irlandais encore sous le choc de la Loi sur l'Émancipation des Catholiques de 1829. Palmer cite à cet égard Littleton (nouveau *Chief Secretary* pour l'Irlande) qui faisait observer que « c'était une chose diablement malaisée (...) que de confisquer les mousquets des hommes, ou ceux des fils de ceux qui s'en servirent si courageusement en 1798 »<sup>144</sup>. Mais en 1834, le gouvernement britannique supprima tous les postes d'officiers de *Yeomanry* et ordonna aux officiers de rendre leurs armes. À partir de juillet de la même année, les hommes du rang furent également encouragés à rendre les leurs. On espérait qu'en 1836, la force serait totalement désarmée<sup>145</sup>. D'après la Police, « les Catholiques considérèrent cela comme une victoire », alors que les Protestants y virent une trahison et « un acte d'ingratitude »<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> Voir *ibidem*, pp. 327-328.

<sup>142</sup> Voir nos développements sur le modèle centraliste en Irlande.

<sup>143</sup> Palmer, *op. cit.* p. 328.

<sup>144</sup> Littleton, 16 Octobre 1853. Cité par Palmer, *op. cit.* p. 328.

<sup>145</sup> Palmer, *ibidem*.

<sup>146</sup> Sub-inspector N. Thomson (comté de Meath), dans un questionnaire à la *Constabulary* au sujet de la *Yeomanry* (11 Avril 1834). Cité par Palmer, *op. cit.* p. 328 et p. 704 (note 43).

## Annexe n° 16 :

### Extrait du roman *Eothen* d' Alexandre Kinglake (1844).

Ce texte constitue une critique de la férocité du maintien de l'ordre en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle.

Cet extrait est cité par David Thomson dans *England in the nineteenth century*, Penguin Books, Harmondsworth, 1950, pp. 40-41, et ainsi commenté :

« When it came to the question of public order, the landed gentry were even more ferocious in suppressing discontent than the mill-owners would have been, as the story of Peterloo illustrate. Until the successful installation of Sir Robert Peel's police force -which began in the Metropolis in 1829 but did not extend to the whole country until the middle of the century- the machinery for keeping order was very defective. When put into action it had all the ferocity of nervous inefficiency. In *Eothen*, which Alexander Kinglake (1809-1891) published in 1844, the author satirized the attitude of the English upper classes to the problems of both industrialism and public order. He is describing an interview between an English traveller and a Turkish Pasha, conducted by the intermediary of a Dragoman ».

Extraits :

« **Dragoman** : No, your excellency, but he says the English talk by wheels and by steam.

**Traveller** : That's an exaggeration ; but say that the English really have carried machinery to great perfection. Tell the Pasha (he'll be struck with that) that whenever we have any disturbances to put down, even at two or three hundred miles from London, we can send troops by the thousand to the scene of action in a few hours.

**Dragoman** (recovering his temper and freedom of speech) : His Excellency, this Lord of Mudcombe, observes to your Highness, that whenever the Irish, or the French, or the Indians rebel against the English, whole armies of soldiers and brigades of artillery are dropped into a mighty chasm called Euston Square, and, in the biting of a cartridge, they rise up again in Manchester, or Dublin, or Paris, or Delhi, and utterly exterminate the enemies of England from the face of the earth.

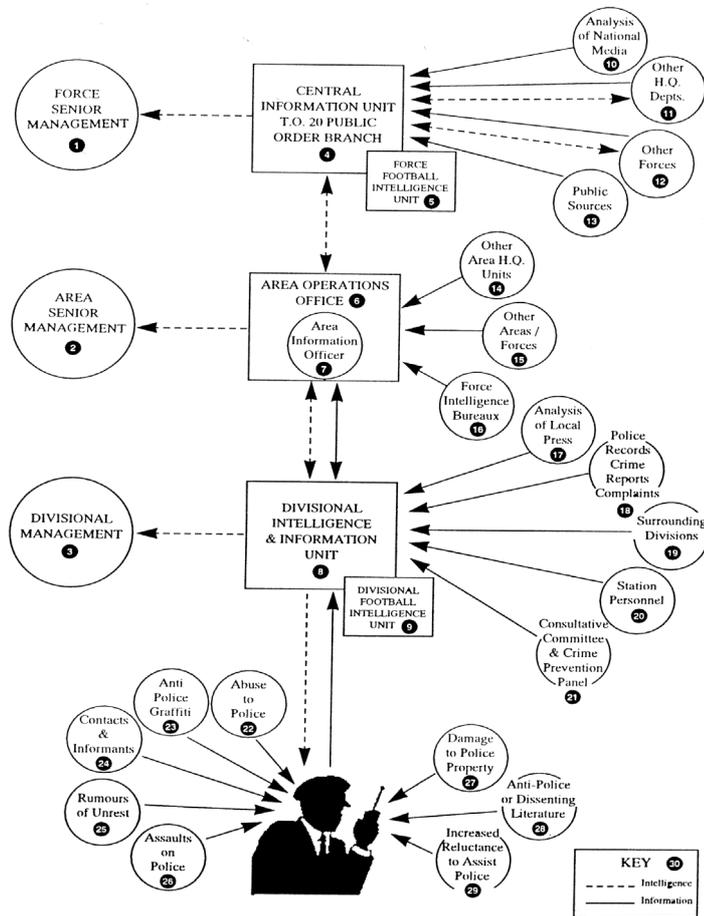
**Pasha** : I know it - I know all : the particulars have been faithfully related to me, and my minds comprehends locomotives. The armies of the English ride upon the vapours of boiling caldrons, and their horses are flaming coals ! -whirr ! whirr ! all by wheels ! -whiz ! whiz ! all by steam... The ships of the English swarm like flies ; their printed calicoes cover the whole earth, and by the side of their swords the blades of the Damascus are blades of grass. (...)

**Dragoman** : The Pasha compliments the cutlery of England (...) ».

Annexe n° 17 :

Modèle des « indicateurs de tension »  
de la *Metropolitan Police*.

**Tableau 12 :**  
**Le système de renseignement intégré de la Metropolitan Police**  
**pour l'évaluation des tensions intracommunautaires.**



Légende

- 1) Hauts-responsables de police au niveau national.
- 2) Hauts-responsables au niveau des districts.
- 3) Responsables de police au niveau local.
- 4) Unité centrale d'information. TO20 antenne de l'ordre public.
- 5) Unité de renseignement concernant le football.
- 6) Bureau d'action par district.
- 7) Officier chargé de l'information (niveau du district).
- 8) Unités d'information et de renseignement à l'échelon local.
- 9) Unité de renseignement sur le football (échelon local).
- 10) Analyse des médias nationaux.
- 11) Autres quartiers généraux.
- 12) Autres effectifs.
- 13) Sources publiques.
- 14) Autres quartiers généraux (niveau du district).
- 15) Autres districts/forces de police.
- 16) Bureaux de renseignements.
- 17) Analyse de la presse locale.
- 18) Archives de police, rapports de criminalité, plaintes.
- 19) Divisions voisines.
- 20) Personnel des bureaux de police.
- 21) Comité consultatif et panel sur la prévention de la criminalité.
- 22) Insultes à agents.
- 23) Graffiti hostiles à la police.
- 24) Contacts et informateurs.
- 25) Rumeurs de troubles.
- 26) Agressions de policiers.
- 27) Dégâts causés à l'équipement de la police.
- 28) Ecrits dissidents ou hostiles à la police.
- 29) Coopération de plus en plus réticente avec la police.
- 30) Légende : renseignement/information.

Tableau établi par John Benyon dans son article « La violence collective et le rejet de l'autorité », publié dans les *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, août-octobre 1993, p. 130.

# **TABLES**



## Table des cartes

Carte 1 : Les forces de police anglaises et galloises.....	801
Carte 2 : Les forces de police écossaises. ....	803
Carte 3 : La <i>Royal Ulster Constabulary</i> , Régions et divisions policières. ....	805
Carte 4 : La <i>Royal Ulster Constabulary</i> , Limites des divisions policières du Grand Belfast.....	807
Carte 5 : Inspections régionales (hors Écosse). ....	809

## Table des effectifs

Effectifs 1 : Police professionnelle au 31 décembre 1992.....	822
Effectifs 2 : Civils et <i>Special Constables</i> au 31 décembre 1992. ....	823
Effectifs 3 : Police professionnelle au 31 décembre 1991.....	824
Effectifs 4 : Civils et <i>Special Constables</i> au 31 décembre 1991.....	825
Effectifs 5 : Police professionnelle au 31 décembre 1990.....	826
Effectifs 6 : Civils et <i>Special Constables</i> au 31 décembre 1990. ....	827
Effectifs 7 : Police écossaise du 31 décembre 1990 au 31 décembre 1992. ....	830
Effectifs 8 : Effectifs de la Police écossaise au 31 décembre 1992 (Répartition par forces).....	831
Effectifs 9 : <i>Royal Ulster Constabulary</i> (RUC) au 31 décembre 1992.....	834
Effectifs 10 : Évolution des effectifs de la <i>Special Constabulary</i> et des minorités ethniques (Angleterre et Pays de Galles). ....	835

## Table des encadrés

Encadré 1 : Le Royaume-Uni comme État « unitaire ».....	107
Encadré 2 : Les caractéristiques de l'ethnie, selon Anthony Smith.....	111
Encadré 3 : L'évolution de la fonction de <i>constable</i> .....	184
Encadré 4 : Le mouvement chartiste. ....	209
Encadré 5 : John Wilkes et les wilkites.....	217
Encadré 6 : Une « police citoyenne » : la <i>Special Constabulary</i> . ....	261
Encadré 7 : Les forces supplétives pendant la guerre civile anglo-irlandaise (1919-1921).....	267
Encadré 8 : Ulster, une chanson loyaliste .....	269
Encadré 9 : <i>L'Ulster Volunteer Force</i> .....	277
Encadré 10 : Les mouvements des <i>Volunteers</i> .....	307
Encadré 11 : Le <i>Home Rule</i> .....	333
Encadré 12 : Les émeutes du Red Lion Square.....	455
Encadré 13 : Le cadre légal français de l'emploi par les autorités de la force armée dans le maintien de l'ordre. ....	527
Encadré 14 : La politisation de la grève des mineurs (1984-1985), une analyse de Waddington, Jones et Critcher.....	587
Encadré 15 : Le financement des opérations de maintien de l'ordre.....	590
Encadré 16 : Un échange entre Margaret Simey et le <i>Chief Constable</i> Kenneth Oxford. ....	682
Encadré 17 : Le « massacre de Peterloo ».....	906

## Table des organigrammes

Organigramme 1 : La structure du commandement de la police du Lancashire .....	565
Organigramme 2 : Structure du Quartier-général (New Scotland Yard). Structure générale. ....	813
Organigramme 3 : Structure du Quartier-général ( <i>New Scotland Yard</i> ). Détails de la structure 1. ....	814
Organigramme 4 : Structure du Quartier-général ( <i>New Scotland Yard</i> ). Détails de la structure 2. ....	815
Organigramme 5 : Structure du Quartier-général ( <i>New Scotland Yard</i> ). Détails de la structure 3. ....	816
Organigramme 6 : Structure type de zone (area).....	817
Organigramme 7 : Structure type d'une division (unité de base).....	818
Organigramme 8 : Structure de la <i>Public Order Forward Planning Unit</i> .....	843
Organigramme 9 : Services et ministères responsables. ....	845

## Table des tableaux

Tableau 1 : Évolution du nombre des agressions contre la police britannique de 1981 à 1986. <i>Présentation par force + totaux</i> .....	856
Tableau 2 : Chiffres des agressions contre la police pour 1987. <i>Présentation par force + totaux</i> . .....	859
Tableau 3 : Chiffres des agressions contre la police pour l'année 1988. ....	861
Tableau 4 : Évolution des agressions contre la police britannique de 1989 à 1990.....	864
Tableau 5 : Évolution des agressions contre la police britannique de 1990 à 1991. ....	866
Tableau 6 : Évolution des agressions contre la police britannique de 1991 à 1992. ....	868
Tableau 7 : Comparaison des agressions contre la Police pour les années 1989-1992.....	871
Tableau 8 : Statistiques sur la mortalité due au conflit nord-irlandais, 1969-1992. ....	874
Tableau 9 : Nombre de blessés dus à la situation de conflit. ....	875
Tableau 10 : La violence terroriste - 1. ....	876
Tableau 11 : La violence terroriste - 2. ....	877
Tableau 12 : Le système de renseignement intégré de la <i>Metropolitan Police</i> pour l'évaluation des tensions intracommunautaires. ....	918

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>25</b>
<b>Section I : Le maintien de l'ordre comme phénomène politique.</b> .....	<b>37</b>
Sous-section I : Le maintien de l'ordre public comme fonction de l'État. ....	38
Sous-section II : Le problème de la qualification du désordre en tant qu'atteinte à l'ordre public. ....	46
§ 1 : Essai de caractérisation théorique des désordres publics. ....	47
§ 2 : Les critères de l'existence concrète des désordres publics. ....	52
I : Premier critère : la violation de la Légalité politique.....	52
II : Deuxième critère du désordre public : la violence politique.....	58
Sous-section III : Les variations de l'acceptabilité des désordres publics. ....	64
Sous-section IV : Le processus de qualification des désordres publics. ....	68
<b>Section II : De l'existence d'un système de maintien de l'ordre public.</b> .....	<b>73</b>
Sous-section I : Nature du système de maintien de l'ordre public. ....	74
Sous-section II : Les structures du système. ....	77
§ 1 : Le système de forces ou la question du format organisationnel. ....	77
§ 2 : La place fondamentale des autorités de maintien de l'ordre. ....	80
Sous-section III : Spécificité du système politique et structuration du système de maintien de l'ordre public : la notion de modèle. ....	85
<b>Section III : Les fondements du modèle britannique de maintien de l'ordre public.</b> .....	<b>95</b>
Sous-section I : Éléments pour une approche de l'ordre politique britannique.....	97
§ 1 : Le problème de l'ordre étatique. ....	97
I : Le problème de l'existence de l'État britannique.....	99
II : Le problème de la structure de l'État britannique.....	103
§ 2 : Les différentes dimensions de l'ordre politique. ....	108
I : La dimension communautaire de l'ordre politique.....	109
II : La dimension majoritaire de l'ordre politique. ....	115
Sous-section II : Conception de l'ordre politique et système de maintien de l'ordre public.....	117
§ 1 : La structuration idéologique du système de maintien de l'ordre public. ....	117
§ 2 : La structuration concrète du système de maintien de l'ordre public. ....	121
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES RACINES. ESSAI DE SOCIOLOGIE HISTORIQUE DES AUTORITÉS DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC.</b> .....	<b>127</b>
CHAPITRE INTRODUCTIF : LES DIFFÉRENTS MODÈLES D'AUTORITÉ. ....	129
<b>TITRE PREMIER : LES AUTORITÉS RESPONSABLES DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC : LE MODÈLE LOCAL</b> .....	<b>139</b>
CHAPITRE PREMIER : LE MODÈLE « ÉTATIQUE LOCAL ».....	143
<b>Section I : Les fondements du modèle étatique local.</b> .....	<b>145</b>
<b>Section II : Les autorités étatiques locales.</b> .....	<b>153</b>
CHAPITRE DEUXIÈME : DIVERSITÉ ET COMPLEXITÉ DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES LOCALES.....	155
<b>Section I : Les origines anciennes.</b> .....	<b>157</b>
Sous-section I : les racines anglo-saxonnes du « modèle local » d'autorité.....	158

Sous-section II : Les apports des Normands et de la Féodalité.....	161
<b>Section II : Aspect général de l'évolution des structures locales.....</b>	<b>167</b>
Sous-section I : Caractères généraux de la structure d'autorité.....	168
Sous-section II : Les autorités locales anglaises.....	170
§ 1 : Tendances générales.....	170
§ 2 : Le cas de Londres jusqu'au début du XIX <sup>e</sup> siècle : les aberrations du localisme.....	175
Sous-section III : Les autorités de maintien de l'ordre en Irlande à la fin du XVIII <sup>e</sup> siècle.....	177
<b>CHAPITRE TROISIÈME : L'IMPORTANCE HISTORIQUE DE L'AUTORITÉ LOCALE</b>	
<b>TRADITIONNELLE EN MATIÈRE DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC.....</b>	<b>181</b>
<b>Section I : Les autorités non-judiciaires.....</b>	<b>187</b>
Sous-section I : Le Shérif.....	188
Sous-section II : Le <i>Lord-Lieutenant</i> .....	190
<b>Section II : L'incarnation du maintien de l'ordre local-traditionnel : les juges de paix.....</b>	<b>193</b>
Sous-section I : La place des juges de paix dans la « machinerie » du maintien de l'ordre public.....	197
Sous-section II : Les juges de paix et l'autorité opérationnelle.....	203
§ 1 : Les juges de paix et la conception de l'ordre.....	203
I. Des pouvoirs étendus.....	203
II. Les juges de paix et la qualification du désordre public.....	205
A) Les facteurs d'influence sur la conception de l'ordre des décideurs.....	206
<i>L'influence des motivations socio-économiques.....</i>	<i>206</i>
<i>Les clivages idéologiques et partisans.....</i>	<i>210</i>
<i>Le facteur « ethno-religieux ».....</i>	<i>212</i>
B) Les facteurs conjoncturels de la prise de décision en matière de maintien de l'ordre public.....	217
<i>Les moyens.....</i>	<i>218</i>
<i>L'information.....</i>	<i>221</i>
§ 2 : Responsabilité et usage de la force.....	222
<b>CHAPITRE QUATRIÈME : L'ÉMERGENCE DES AUTORITÉS MODERNES : PERSISTANCE, DÉMOCRATISATION ET BUREAUCRATISATION DE LA TRADITION LOCALE.....</b>	<b>231</b>
<b>Section I : Les autorités politiques locales et le contrôle de la structuration de la « nouvelle police ».....</b>	<b>233</b>
Sous-section I : L'évolution contrastée du contrôle politique local en matière de maintien de l'ordre.....	237
Sous-section II : La résistance aux « fusions ».....	246
<b>Section II : L'émergence de « l'institution de Police » comme autorité locale et l'affaiblissement de la structure politique locale de l'autorité de maintien de l'ordre.....</b>	<b>249</b>
Sous-section I : Le développement de la machinerie du maintien de l'ordre sur le « modèle policier ».....	250
§ 1 : Le mouvement de développement des polices locales.....	250
§ 2 : L'Entraide.....	252
Sous-section II : L'affirmation des <i>Chief Constables</i> en tant qu'autorités opérationnelles de maintien de l'ordre.....	252
§ 1 : L'affirmation de l'autorité opérationnelle.....	253
§ 2 : L'affirmation de l'indépendance opérationnelle.....	255
<b>CHAPITRE CINQUIÈME : LA CONCEPTION ETHNO-RÉGIONALISTE DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC EN IRLANDE DU NORD : LA DÉFENSE DE L'ÉTAT PROTESTANT (1922-1972).....</b>	<b>259</b>
<b>Section I : Le contrôle du maintien de l'ordre par le gouvernement « régional » de l'Ulster : la nouvelle répartition des pouvoirs.....</b>	<b>265</b>

<b>Section II : Le contrôle des forces de maintien de l'ordre</b> .....	<b>273</b>
Sous-section I : La question de la Police de l'Ulster.....	274
Sous-section II : La montée en puissance de la <i>Special Constabulary</i> .....	276
<b>Section III : L'État sectaire et les autorités de maintien de l'ordre</b> .....	<b>281</b>
<b>TITRE SECOND : LES AUTORITÉS RESPONSABLES DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC : LE MODÈLE CENTRALISTE</b> .....	<b>285</b>
CHAPITRE PREMIER : LA COMPLEXITÉ DU MODÈLE CENTRALISTE.....	287
CHAPITRE DEUXIÈME : LES FORMES CENTRALISATRICES DU MAINTIEN DE L'ORDRE EN IRLANDE JUSQU'À LA PARTITION.....	295
<b>Section I : L'autorité militaire de maintien de l'ordre en Irlande</b> .....	<b>299</b>
Sous-section I : Ancienneté et permanence de la présence militaire en Irlande.....	301
Sous-section II : L'Armée comme autorité de maintien de l'ordre.....	302
<b>Section II : La création et l'institutionnalisation de la police irlandaise</b> .....	<b>305</b>
Sous-section I : La police de Dublin.....	306
§ 1 : La création de la Police : inspiration centralisatrice et pratique du compromis.....	306
§ 2 : La réforme finale de la Police de Dublin et la centralisation définitive.....	314
Sous-section II : La Police Irlandaise. La construction progressive d'un puissant instrument centralisé.....	315
§ 1 : De la <i>County Police</i> à la <i>Constabulary</i> : la tension centre-localités.....	315
I. La <i>County Police</i> .....	315
II. La <i>Peace Preservation Force</i> .....	317
III. La <i>Constabulary</i> irlandaise : inspiration centralisatrice et concessions localistes.....	319
§ 2 : La centralisation définitive : De la <i>New Constabulary</i> à la <i>Royal Irish Constabulary</i> .....	324
CHAPITRE TROISIÈME : LES MANIFESTATIONS DE LA CONCEPTION CENTRALISTE EN ANGLETERRE.....	335
<b>Section I : Émergence précoce et développement de l'autorité centrale</b> .....	<b>339</b>
Sous-section I : La naissance du <i>Home Office</i> .....	340
Sous-section II : Le <i>Home Office</i> et le développement centralisé de la politique de maintien de l'ordre public en Angleterre.....	342
Sous-section III : Aspects du développement du contrôle opérationnel central.....	344
§ 1 : L'exemple de Tonypany.....	345
§ 2 : L'autorité centrale et l'usage extensif de l'instrument militaire.....	348
<b>Section II : L'adoption par la Métropole du modèle centralisé</b> .....	<b>353</b>
Sous-section I : Construction progressive du « modèle » centraliste et résistance de la réalité londonienne.....	354
§ 1 : Les premières tentatives individuelles.....	354
§ 2 : Les premières tentatives gouvernementales.....	357
I. Le projet de loi sur la Police de Londres et Westminster.....	359
II. L'étatisation de la Magistrature londonienne.....	360
III. Projets audacieux et réformes mineures (1797-1829).....	362
A) Aspects de l'évolution centraliste et rationalisatrice.....	362
La <i>Thames River Police</i> .....	363
La « Patrouille à Cheval ».....	364
B) Aspects et fondements de la résistance à la centralisation du système de police et de maintien de l'ordre dans la capitale.....	366
Sous-section II : L'avènement à Londres d'une organisation centralisée.....	370
§ 1 : La création de la <i>Metropolitan Police</i> .....	373

§ 2 : Les résistances à la centralisation. ....	376
I. L'attitude des autorités politiques locales : résistance et non-coopération.....	376
A) Le ressentiment des autorités de paroisse. ....	376
B) Le cas de la <i>City of London</i> . ....	377
II. La fronde de la « magistrature de police » et la coexistence non pacifique (1829-1839).....	378
<b>Section III : Les manifestations de la conception centraliste en dehors de la métropole londonienne.....</b>	<b>383</b>
Sous-section I : La systématisation théorique de la conception centraliste.....	384
§ 1 : Le <i>Constabulary Report</i> de 1839. ....	384
§ 2 : Le rapport de la Commission Royale sur la Police (Commission Willink) de 1962.....	387
Sous-section II : L'établissement temporaire de polices centralisées dans le Nord de l'Angleterre. ....	391
<b>CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE. ....</b>	<b>397</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES AUTORITÉS DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC AUJOURD'HUI. ESSAI DE SOCIOLOGIE POLITIQUE. ....</b>	<b>401</b>
<b>TITRE PREMIER : LA PROBLÉMATIQUE CONTEMPORAINE DU SYSTÈME D'AUTORITÉS. ....</b>	<b>405</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : ESSAI DE CARACTÉRISATION DE LA PÉRIODE CONTEMPORAINE.....</b>	<b>407</b>
<b>Section préliminaire : Examen de la problématique développementaliste de l'analyse de la violence publique.....</b>	<b>411</b>
Sous-section I : « Processus de civilisation » et violence publique. ....	412
Sous-section II : Le « processus de civilisation » dans le Royaume-Uni.....	420
Sous-section II : Réalité et dimensions des désordres publics contemporains.....	428
<b>Section I : L'évolution de la « carte des périls ». ....</b>	<b>435</b>
Sous-section I : Réémergence et banalisation de la violence nord-irlandaise.....	437
§ 1 : Éléments sur le développement de la violence en Irlande du Nord. ....	439
I. Le concept d'acteurs de la violence.....	441
II. Le concept de cibles de la violence. ....	445
III. Le concept de formes de la violence. ....	446
§ 2 : L'exportation de la « question nord-irlandaise » sur le territoire anglais. ....	448
Sous-section II : La violence du terrorisme international. ....	449
Sous-section III : Les manifestations de l'émergence d'un « problème social » en Grande-Bretagne.....	450
§ 1 : L'émergence et l'enracinement de la problématique ethno-raciale. ....	453
§ 2 : L'intensification de la violence publique. ....	456
I. L'augmentation du niveau de gravité des désordres.....	456
II. L'hypothèse d'un changement dans la nature de la violence publique.....	461
III. La problématique des clivages.....	462
Sous-section IV : Le <i>Football Disorder</i> . ....	463
<b>Section II : La mise sur agenda du système de maintien de l'ordre public en tant que « problème public ». ....</b>	<b>471</b>
Sous-section I : La signification de la mise sur agenda.....	472
Sous-section II : Le contenu de l'agenda. ....	479
§ 1 : La mise en cause et la réforme des forces de sécurité. ....	479
I. En Irlande du Nord. ....	480
II. En Grande-Bretagne.....	482
§ 2 : L'élargissement du rôle de la Police. ....	485
§ 3 : La remise en question des structures d'autorité. ....	486

CHAPITRE SECOND : LES FONDEMENTS ET STRUCTURES DU SYSTÈME D'AUTORITÉS DANS LA PÉRIODE CONTEMPORAINE.....	489
<b>Section I : La structuration « géo-politique » complexe du système d'autorités de maintien de l'ordre à l'époque contemporaine.....</b>	<b>491</b>
Sous-section I : La répartition du pouvoir de police par les lois de 1964, 1967, 1970 et 1972.....	492
Sous-section II : La structuration régionale des autorités de maintien de l'ordre.....	499
<b>Section II : La tendance bureaucratique.....</b>	<b>501</b>
<b>Section III : Pour une définition fonctionnelle des autorités de maintien de l'ordre public du Royaume-Uni.....</b>	<b>509</b>
Sous-section I : La direction des opérations de maintien de l'ordre public.....	511
Sous-section II : La maîtrise des « politiques » de maintien de l'ordre public.....	511
<b>TITRE SECOND : LES AUTORITÉS DU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC : IDENTIFICATION ET CHAMPS D'ACTION.....</b>	<b>515</b>
CHAPITRE PREMIER : LES AUTORITÉS RESPONSABLES DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC.....	519
<b>Section préliminaire : La notion d'« Autorité opérationnelle » dans le domaine du maintien de l'ordre public.....</b>	<b>529</b>
Sous-section I : La qualification du désordre public.....	534
Sous-section II : La mise en place du dispositif de maintien de l'ordre public.....	536
Sous-section III : Le commandement et le contrôle du dispositif sur le terrain.....	541
Sous-section IV : L'« endossement de la responsabilité » pour la qualification, la mise en oeuvre, le contrôle et le commandement du dispositif de maintien de l'ordre public.....	548
<b>Section I : Les décideurs de la « normalité » : le principe de l'autorité opérationnelle policière locale.....</b>	<b>551</b>
Sous-section I : Les fondements de l'autorité policière.....	552
§ 1 : Les caractéristiques du modèle opérationnel britannique d'autorité.....	553
§ 2 : Le principe de l'indépendance opérationnelle du <i>Constable</i> et du <i>Chief Constable</i> .....	558
Sous-section II : La spécificité de l'autorité opérationnelle du <i>Chief Constable</i> .....	563
§ 1 : La direction de la force.....	564
§ 2 : L'endossement de la responsabilité politique en matière d'opérations.....	567
<b>Section II : Les atteintes au principe de l'autorité policière locale.....</b>	<b>573</b>
Sous-section I : Les manifestations de la centralisation de l'autorité opérationnelle.....	574
§ 1 : La question de la coordination de l'Entraide.....	574
I. Le système de l'Entraide.....	574
II. La question de l'exercice de l'autorité opérationnelle.....	584
§ 2 : Le problème du renseignement.....	595
I. L'exemple du football.....	600
II. Le renseignement dans la lutte anti-terroriste.....	602
Sous-section II : Les Autorités opérationnelles en cas d'intervention militaire.....	605
§ 1 : La question du contrôle opérationnel de l'Armée.....	607
§ 2 : Le problème des rapports d'autorité entre l'Armée et la Police.....	612
<b>Section III : Éléments pour comprendre la rationalité du décideur opérationnel du maintien de l'ordre public.....</b>	<b>615</b>
Sous-section I : L'influence du système.....	616
§ 1 : Les contraintes liées à l'ordre politique.....	616
I. Les contraintes juridiques.....	616

II. Le problème de l'acceptabilité politique des décisions.....	618
§ 2 : Les contraintes liées au système de maintien de l'ordre.....	620
Sous-section II : Les contraintes et préférences plus particulièrement liées au décideur : le « métier ».....	621
§ 1 : L'entraînement.....	621
§ 2 : L'expérience.....	621
I. Les réminiscences collectives.....	621
II. Les réminiscences individuelles.....	622
<b>CHAPITRE SECOND : LES AUTORITÉS RESPONSABLES DES POLITIQUES DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC.....</b>	<b>625</b>
<b>Section préliminaire : La politique de maintien de l'ordre comme cadre pour l'identification des autorités.....</b>	<b>627</b>
Sous-section I : La difficulté de cerner les contours de la politique de maintien de l'ordre public.....	628
§ 1 : Éléments du problème.....	628
§ 2 : Le schéma de Mény et Thoenig.....	633
§ 3 : Application du schéma de Mény et Thoenig au champ du maintien de l'ordre.....	635
I. Le « contenu ».....	635
II. Le « programme ».....	636
A) La grève des mineurs.....	636
B) La professionnalisation du maintien de l'ordre.....	638
III. L'« orientation normative ».....	639
A) La question de « l'image ».....	639
B) La question du coût.....	641
III. Le « facteur de coercition » et le « ressort social ».....	643
A) Les différents niveaux de formation de la politique.....	643
B) Les différents objectifs visés par les actes publics.....	644
a) La gestion interne du système de maintien de l'ordre public.....	644
b) La fixation et le management des grandes options dans le domaine du maintien de l'ordre public.....	645
§ 4 : Pour une définition de la politique de maintien de l'ordre public.....	645
Sous-section II : Qu'entendre par « autorités responsables de la politique de maintien de l'ordre public » ?	650
§ 1 : La notion de décideur légitimant.....	650
§ 2 : Le système d'acteurs.....	652
<b>Section I : Les décideurs légitimants.....</b>	<b>655</b>
Sous-section I : La conception « tripartite » du « système d'autorités ».....	656
§ 1 : Les Autorités Centrales.....	658
I. Fondement juridique de la compétence des Autorités Centrales.....	658
A) Le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Écosse.....	658
a) Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Écosse sont responsables de « l'efficacité » de la police britannique.....	658
b) Le Ministre de l'Intérieur est l'Autorité responsable de la Metropolitan Police.....	663
B) Le Ministre de l'Irlande du Nord.....	666
II. Nature de l'Autorité Centrale.....	667
A) Les Autorités centrales sont des autorités normatives.....	670
B) Les Autorités centrales sont un pouvoir d'influence.....	671
a) L'influence directe.....	671
b) L'influence indirecte.....	673

§ 2 : Les Autorités locales de police : le « contrôle » local de « l'efficacité policière ».....	675
I. Définition des autorités locales de police.....	676
II. Les attributions de l'Autorité locale de police en font-elles un organe de <i>policy-making</i> ? .....	678
§ 3 : Les Chief Constables : les maîtres de la « politique opérationnelle » ? .....	683
Sous-section II : Les autres décideurs légitimants.....	692
§ 1 : Le Premier Ministre et le Cabinet.....	692
§ 2 : Le Parlement.....	695
I. Le problème d'une politique parlementaire de maintien de l'ordre.....	695
II. La Commission aux Affaires Intérieures de la Chambre des Communes.....	697
§ 3 : Le cas du Juge.....	702
I. L'influence et la participation du Juge à la politique du maintien de l'ordre public.....	702
A) Les magistrats jugent des atteintes à l'ordre public.....	702
B) Les magistrats tranchent les problèmes de répartition des compétences.....	703
C) Les magistrats et l'élaboration des politiques publiques.....	704
II. L'idée d'une « politique judiciaire » du maintien de l'ordre public.....	705
<b>Section II : Le système d'acteurs.....</b>	<b>707</b>
Sous-section I : Les structures de la politique bureaucratique.....	711
§ 1 : Les commissions nommées par le Ministre de l'Intérieur.....	711
§ 2 : L'Inspection des Services de Sa Majesté.....	713
I. Organisation et missions.....	713
II. HMI et la politique de maintien de l'ordre public.....	714
A) HMI et le contrôle de l'efficacité des forces de police.....	714
B) La formulation des politiques.....	715
§ 3 : L'Association of Chief Police Officers (ACPO).....	716
§ 4 : Les acteurs militaires.....	721
Sous-section II : Les groupes d'intérêt et institutions tierces.....	727
§ 1 : Les organes de représentation collective des policiers.....	727
I. La consultation des Fédérations.....	728
II. Les associations de policiers comme lieux de formulation et de débat de la politique policière.....	728
III. La formulation de la politique.....	729
§ 2 : Les « experts ».....	729
I. Diversité de l'expertise.....	729
II. L'influence des <i>Chiefs Constables</i> sur la doctrine du maintien de l'ordre.....	730
§ 3 : Le cas particulier du Gouvernement de la République d'Irlande.....	731
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>739</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>747</b>
I. Ouvrages et articles.....	751
I.1. Ouvrages et articles consacrés à des généralités ou des aspects théoriques.....	752
I. 2. Ouvrages et articles portant sur le Royaume-Uni en général.....	755
I. 3. Ouvrages et articles portant en tout ou partie sur le maintien de l'ordre public.....	762
II. 1. Rapports et Enquêtes.....	786
II.2. Textes et documents.....	789
A. Textes sur divers aspects du maintien de l'ordre public.....	789
B. Textes sur l'usage des troupes en aide au pouvoir civil.....	790
II. 3. Presse spécialisée.....	791
II. 4. Interviews et correspondances.....	791
A. Personnes interviewées ou consultées.....	791
B. Organismes et Établissements visités dans le cadre des enquêtes de terrain.....	795

<b>ANNEXES</b> .....	<b>797</b>
Annexe n° 1 : L'organisation de la Police du Royaume-Uni.....	799
Annexe n° 2 : Effectifs de la Police du Royaume-Uni.....	819
Annexe n° 3 : Les grades dans la Police du Royaume-Uni.....	837
Annexe n° 5 : Organisation centrale des services de renseignement.....	845
Annexe n° 6 : La <i>British Transport Police</i> (BTP).....	847
Annexe n° 7 : Éléments sur l'évolution des agressions contre la Police en Grande-Bretagne.....	853
Annexe n° 8 : Statistiques sur le conflit nord-irlandais.....	873
Annexe n° 9 : Déclaration du Gouvernement conservateur à la Chambre des Communes, sur les émeutes de Bristol (6 août 1980).....	879
Annexe n° 10 : Déclaration du ministre de l'Intérieur à la Chambre des Communes sur la réforme de la Police (24 mars 1993).....	881
Annexe n° 11 : Perspective comparative : Une réaction sur la théorie du « management » appliquée aux Universités britanniques : lettre du Professeur Alec Nove, de l'Université de Glasgow.....	885
Annexe n° 12 : Textes de l'Accord anglo-irlandais et de la Déclaration Commune (15 Novembre 1985)...	889
Annexe n° 13 : Extrait de la Loi sur l'Émeute ( <i>Riot Act</i> ) de 1715.....	895
Annexe n° 14 : <i>Le posse comitatus</i> .....	897
Annexe n° 15 : La <i>Yeomanry</i> .....	903
Annexe n° 16 : Extrait du roman <i>Eothen</i> d'Alexandre Kinglake (1844).....	915
Annexe n° 17 : Modèle des « indicateurs de tension » de la <i>Metropolitan Police</i> .....	917
<b>TABLES</b> .....	<b>919</b>
Table des cartes .....	921
Table des effectifs .....	921
Table des encadrés .....	921
Table des organigrammes .....	922
Table des tableaux.....	922
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>923</b>