

Quand la police fait le crime

Une analyse sociologique du cas brésilien

Vívian Ferreira PAES

Connue pour la violence de ses interventions, la police de Rio de Janeiro se caractérise depuis longtemps par un manque de crédibilité et d'efficacité. Les citoyens ne sont guère incités à s'adresser à elle pour porter plainte si bien que les actes criminels sont sous-déclarés et la régulation des conflits peu institutionnalisée.

Le 25 novembre 2010, la police de Rio de Janeiro annonçait avoir repris le contrôle d'une favela du nord de la ville. Sur le terrain, les policiers exhibaient des armes de gros calibres aux fenêtres de leurs voitures, dans les hélicoptères qui survolaient les favelas, devant les commissariats de police judiciaire, et pénétraient dans les favelas équipés de blindés¹. Ces événements, loin d'être exceptionnels, sont des conflits routiniers qui coûtent la vie à des milliers de jeunes. Dans la seule ville de Rio de Janeiro, le nombre de victimes d'homicides a certes diminué de 24,4 % entre 2000 et 2008, mais les « actes de résistance » ont augmenté de 147,5 % sur la même période. Cette catégorie administrative recense notamment les personnes décédées dans des cas de résistance à l'intervention de la police. Ces données révèlent la diminution du nombre de conflits entre citoyens et, à l'inverse, l'augmentation du nombre de décès issus de la confrontation entre citoyens et agents de l'État. Pour la seule année 2008, il y a eu à Rio de Janeiro 688 décès causés par des interventions de la police dont celle-ci revendique la légitimité.

¹ Je tiens à remercier Grégory Salle ainsi que Raphaël Gilbert pour leur relecture patiente. Merci également à Michel Misse et Dominique Duprez, coordinateurs du projet « Violence, conflits et processus d'incrimination », pour leur soutien. Dans cadre de ce projet, des bourses de stage doctoral et postdoctoral (Capes/Cofecub – Brasília – Brésil) m'ont été accordées pour que je puisse achever mon terrain en France et effectuer le travail de valorisation de ma thèse de sociologie sur les pratiques et réformes des institutions policières et judiciaires françaises et brésiliennes (Paes, 2010).

Il est difficile de proposer une interprétation satisfaisante d'événements aussi récents, mais l'analyse des discours publiés dans la presse suggère que le plus grand défi qui se pose actuellement à la police brésilienne est d'inspirer confiance à la population. Peu après l'occupation de la favela par les forces de l'ordre, de nombreux abus commis par les policiers ont été signalés. Grâce à des mandats qui les autorisaient à fouiller les maisons des habitants, les policiers ont détruit tout ce qu'ils rencontraient sur leur passage, invoquant le prétexte de la recherche des trafiquants et de drogues. Tous les habitants qui conservaient de l'argent chez eux étaient soupçonnés. La corruption policière a également été dénoncée. Une des principales mesures de contrôle de l'action policière a été l'interdiction faite aux agents de porter un sac-à-dos dans lequel ils auraient pu cacher des objets ou documents appartenant aux trafiquants ou aux habitants des favelas. Enfin, parce que « l'occupation » s'est faite en collaboration avec l'armée de terre et que les autorités envisagent que celle-ci reste présente sur le terrain dans les prochaines années – à cause du manque d'effectifs policiers –, se pose une nouvelle question : qui aura l'autorité pour définir les directives d'intervention, l'armée ou l'exécutif de l'État fédéré auquel les polices sont rattachées ? Comment éviter que les soldats qui resteront dans les favelas soient « contaminés » par les pratiques des « mauvais policiers » restés sur place ? Pour le moment, ces événements affectent profondément les représentations publiques sur la conduite des institutions policières au Brésil.

L'image de la police de Rio de Janeiro se caractérise depuis longtemps par un manque de crédibilité et d'efficacité, par le style personnel et truculent de ses agents, et par le traitement différencié selon le public. La représentation sociale des pratiques des institutions policières brésiennes conserve des traces de relations de pouvoir inhérentes aux sociétés hiérarchisées. Les travaux sur la police brésilienne montrent de quelle manière la culture patrimoniale, clientéliste et personnaliste complète la face bureaucratique de l'organisation. Selon Kant de Lima (2003), les policiers appliquent les lois de façon particulière en visant « l'étouffement des conflits » plutôt que leur administration. De fait, les activités policières au Brésil donnent beaucoup plus d'importance à l'arbitrage par les policiers eux-mêmes et à la production de rapports qu'à la compréhension de la nature des conflits. La perception d'un appareil d'État mauvais gestionnaire de ses ressources – et donc mauvais administrateur de la justice – est également courante ; ce phénomène est considéré comme un des principaux obstacles à l'approfondissement du processus de démocratisation brésilien. Les dernières décennies du XX^e siècle et le début du XXI^e siècle ont été profondément marqués par une demande croissante de modernisation et de réforme de l'appareil d'État. Ce souci de réforme

des institutions et des bureaucraties souligne la non-conformité d'un modèle périmé. L'exigence de changements dans la gestion des institutions de l'État s'est accompagnée d'une attention de l'opinion publique aux questions de sécurité publique et de violence. La demande de modernisation des institutions démocratiques s'adresse donc aussi aux institutions policières.

Défiance vis-à-vis de la police et sous-déclaration des faits

Partant de ce problème général, cet article s'intéresse à la manière dont les savoirs, les pratiques et la culture professionnelle des policiers contribuent à construire la perception sociale et juridique du crime au Brésil. Ce travail s'inscrit dans un programme de recherche qui vise à analyser le crime à partir du processus d'élaboration des documents qui le décrivent. Le crime n'existe que si un fait a été reconnu et qualifié par une institution dont les procédures et les méthodes habituelles permettent de l'inscrire dans les formes sociales de « l'affaire », de « l'enquête », du « dossier » ou du « procès ». C'est ce que Misse (2008) appelle le processus de « *crimination* ». Il désigne par là l'activité de reconstitution des faits sous une forme et un langage juridiques, consistant à les classer et à produire une série de documents afin qu'ils soient reconnus officiellement et qu'ils puissent avoir des conséquences juridiques. En ce sens, le crime existe seulement comme catégorie interprétative, car il est nécessaire que les agents des institutions puissent reconnaître dans un fait certaines propriétés pour le placer selon l'une ou l'autre catégorie. Ainsi, ce n'est pas le crime qui est au centre de ce travail, mais l'interprétation que les membres de la police et les institutions judiciaires donnent des « crimes ».

Au Brésil, très peu de faits qui pourraient être qualifiés comme crimes sont portés à la connaissance des institutions publiques. Cela ne signifie pas que ces « crimes » ne sont pas commis, mais peu d'entre eux sont déclarés à la police et qualifiés comme tels à cause du scepticisme de la population quant à l'utilité de faire enregistrer des plaintes. Certains crimes sont certes signalés à la police militaire et à la garde municipale, sans mériter une intervention postérieure de la police civile. Un problème méthodologique important est que ces institutions ne fournissent pas d'informations sur les procédures et les affaires nécessitant une intervention. La police militaire de Rio de Janeiro ne publie que les données des appels téléphoniques d'urgence, qui restent très limitées². Une étude sur la performance d'un

² Ces données n'englobent pas tous les bataillons de police militaire de l'État de Rio de Janeiro. De plus, pour 49 % des appels, la police ne réussit pas à constater les faits sur place. Ceci ne témoigne pas seulement de la

bataillon de la police militaire de Rio de Janeiro (le 9^{ème} bataillon) a ainsi montré que 36 % des actes de coups et blessures qui avaient fait l'objet d'une intervention de la part de cette unité n'avaient pas été communiqués à la police civile (Ferreira, 2008). Ces données reflètent le fait que beaucoup d'affaires sont soumises à l'arbitrage informel des policiers dans la rue ; certaines personnes ne souhaitent pas gérer leurs conflits d'une manière institutionnelle et bon nombre de ces cas ne sont tout simplement pas signalés à la police civile ; même informés, les policiers ont pour habitude de dissuader les dépôts de plainte ; enfin, les faits enregistrés par les policiers civils ne sont pas toujours transmis à la justice, les suspensions de procédure étant courantes. Après tous ces filtres, seul un maigre résidu est effectivement géré par la justice³.

La réforme de la police civile de Rio de Janeiro : le programme *Delegacia Legal*

Les autorités de l'État de Rio de Janeiro ont lancé en 1999 une expérience de modernisation de la police civile intitulée « *Delegacia Legal* ». Ce programme, fondé sur les principes d'*accountability*, de transparence et de responsabilisation des policiers, vise à répondre à des exigences d'objectivité, de célérité et d'efficacité dans les enquêtes. Cette réforme propose une modification des lieux de travail des unités de police et une informatisation des procédures, le tout pour créer une politique de transparence et de disponibilité de l'information susceptible d'améliorer tant les investigations que l'accompagnement des activités policières. Bien que le discours officiel vante le caractère moral d'une réforme conçue pour améliorer l'accueil du public (Kant de Lima, Eilbaum et Pires, 2007), il s'agit, dans la pratique, d'une réforme administrative qui cherche à intervenir sur l'activité policière. Nous nous intéresserons ici surtout à ses effets sur les procédures d'enregistrement des actes criminels, en particulier à la manière dont les policiers perçoivent et utilisent les registres.

Au plan architectural, la réforme avait l'intention de supprimer les cellules situées dans les commissariats de police. De fait, les commissariats issus de la réforme comptent peu de cellules réservées aux personnes arrêtées dans le cadre d'un flagrant délit, qui ne peuvent y

mauvaise foi de certains appels, mais nous amène aussi à douter de la capacité et de la vitesse de réaction de l'institution.

³ La proportion des affaires qui sont perdues dans ce tri est importante. Une analyse des micro-données de la police civile de Rio de Janeiro nous permet d'observer, sur les crimes contre le patrimoine, que la police a suspendu en 2008 la procédure de 74,3 % des registres de vols violents, de 82,6 % des registres de vols sans violence et de 37,7 % des registres d'escroquerie (*estelionato*, en portugais).

rester plus de trente jours. Au Brésil, la détention par les forces de police n'est possible que pour ces personnes et pour celles dont les juges ont autorisé la détention dans le cadre des prisons préventives et provisoires. Ces dernières sont enfermées dans les maisons d'arrêt ou, dans le cas de Rio de Janeiro, dans les cellules des commissariats qui n'ont pas encore été soumis à la réforme. Il est important de noter que la suppression des cellules dans les commissariats de police réformés a été mal accueillie par les policiers. Pour eux, la présence des prisonniers permettait de leur soutirer des informations ; leur transfert vers les maisons d'arrêt risquait donc de mettre fin à la possibilité de mener des investigations. Il est évident que, dans la pratique, la police brésilienne oblige les gens à venir au poste de police pour témoigner, mais elle ne peut les arrêter dans le commissariat, sauf dans les cas du flagrant délit. Ces procédures de contrainte, lorsqu'elles sont effectuées dans le cadre de l'enquête, ne font pas l'objet d'une procédure formelle telle que la garde à vue française.

En outre, les nouveaux commissariats disposent d'une nouvelle organisation de l'espace de travail. Depuis la porte vitrée et le guichet, le public peut observer l'activité des policiers. Là encore, ces derniers n'ont guère apprécié ces transformations. Selon eux, le public ne comprend pas que leur travail puisse comporter d'autres tâches (constitution et étude des dossiers notamment) que l'enregistrement des dépôts de plaintes ; il est dès lors fréquent de voir les plaignants réclamer que l'on s'occupe d'eux immédiatement, alors même que les agents sont pris par d'autres activités. Cette représentation est en partie partagée par les assistantes sociales qui s'occupent de l'accueil du public. Elles témoignent du fait que dans beaucoup de situations elles doivent supplier et convaincre les policiers de s'occuper de l'enregistrement des plaintes.

La réforme a voulu agir sur les résultats des investigations en commençant par la production de données et la mise à disposition des registres dans tous les commissariats de police. Il est indéniable que la réforme a beaucoup amélioré les bases de données policières. Les agents ont désormais accès aux informations enregistrées dans les commissariats de l'État tout entier. Les données sur la criminalité officiellement constatée ont commencé à être diffusées de façon systématique sur Internet et dans le *Journal Officiel*. Cependant, l'écart entre les réformes structurelles et les pratiques observées au sein des nouveaux commissariats atteste d'une certaine résistance de la part des agents.

Résistances et marges de manœuvre

L'introduction de procédures informatisées pour saisir et diffuser des informations, mais aussi responsabiliser les agents, devait permettre, selon les partisans de la réforme, la création de nouvelles formes de contrôle du travail des policiers, réputées plus conformes aux prescriptions des théories du management public. Leur fondement réside dans la possibilité de suivi, d'évaluation et de responsabilisation des agents publics sur leurs résultats – *accountability* en anglais – pour réaliser le suivi disciplinaire. La responsabilisation individuelle des agents à l'égard du devenir des procédures issues de faits qu'ils ont enregistrés vise à créer une relation entre le registre, le policier et le résultat du travail réalisé.

Le registre policier est un livre qui documente l'existence et la validité des faits. C'est le point de départ des procédures policières, qui authentifie et fixe par écrit le fait qualifié comme « crime ». En théorie, les institutions brésiliennes ne permettent pas la négociation en matière de poursuite : le registre et l'ouverture de l'enquête sont obligatoires pour toutes les infractions signalées à la police. La suspension des procédures est cependant une pratique courante, quoiqu'officieuse. Certains policiers soulignent l'excès de bureaucratie qui imprègne l'enquête et disent que c'est un obstacle majeur à leur travail. Quand ils font référence à la bureaucratie, ils se réfèrent essentiellement à la nécessité de rendre des comptes au Ministère public dans les trente jours après l'ouverture de l'enquête. Par conséquent, les registres contiennent exclusivement ce que les policiers ont bien voulu enregistrer. Ils recensent les événements qui ont provoqué l'intervention de la police et ont été institutionnellement reconnus. C'est à partir des registres que les procédures sont prescrites et que le travail de l'expertise légale est lancé. Bien que l'enregistrement puisse constituer un récit provisoire des faits, c'est avec sa formalisation que le crime est construit et que les personnes peuvent être responsabilisées. Par la publication de ce document, la réforme a cherché à contrôler les routines et à influencer l'activité des policiers. Les concepteurs de la réforme ont justifié celle-ci par un discours selon lequel l'information n'appartient pas au policier lui-même, mais à la police tout entière, qu'elle serait désormais une ressource toujours disponible pour l'institution. Les informations ne serviraient pas seulement à l'exercice du contrôle social ; grâce à elles, un plus grand contrôle pourrait aussi être exercé sur les activités et procédures policières elles-mêmes.

Le programme *Delegacia Legal* prévoyait de modifier le statut et l'usage potentiel des registres. Néanmoins, les diverses formes d'usage des registres par les policiers montrent que

ce sont eux qui, en pratique, dominent les « règles du jeu ». Ils décident de ce qui devrait ou non être enregistré, de ce qui mérite d'être investigué, de ce qui sera ou non transformé en enquête. Le paradoxe consiste dans le fait que les policiers doivent justifier leurs activités sous des formes procédurales pour que les faits puissent avoir des conséquences légales, alors que la police se caractérise par la sélection de ce qui sera ou non enregistré comme étant un crime et de ce qui sera ou non soumis au judiciaire. Bien que le mot « enquête » soit liée à l'idée d'investigation, il faut noter qu'au Brésil, il n'est lu par les policiers que comme relevant que d'une procédure « notariale » et extrêmement bureaucratique, qui souvent entrave ou empêche l'exécution des investigations. Selon un policier interrogé, l'enquête « est autant un obstacle qu'un instrument d'investigation ». Elle répond souvent à la nécessité de formaliser et d'encadrer rétrospectivement une activité qui, en fait, a déjà été réalisée dans la pratique. Dans les faits, les policiers semblent donner la priorité aux investigations des affaires dont les auteurs sont définis. Ils ont créé au niveau administratif des procédures qui permettent de vérifier la provenance de l'information (VPI) avant l'ouverture de l'enquête. Cela donne la possibilité de faire une sélection préalable des affaires en fonction de l'identification de l'auteur des faits. La VPI confère ainsi aux policiers un grand pouvoir de négociation.

Organisation du travail et logiques professionnelles : le maintien des groupes spécialisés

Bien que la réforme ait en partie supprimé les différents groupes spécialisés d'investigation (le registre, la VPI, l'enquête et le flagrant délit), les policiers perpétuent dans la pratique leur spécialisation passée. Les concepteurs de la réforme affirmaient qu'il n'avait jamais existé d'experts dans la police, que les services spécialisés n'avaient jamais produit de meilleurs résultats dans les enquêtes, mais qu'ils avaient plutôt été à l'origine d'une accumulation de procédures sans suite. La répartition des enquêtes entre les différents services dans les commissariats revenait en fait à un tri entre procédures méritant une attention particulière et celles ne méritant pas d'enquêtes d'envergure. Depuis la réforme de la police civile et la suppression des groupes spécialisés, les policiers sont tenus pour responsables du suivi des registres qu'ils ont élaborés, de la construction des dossiers et des résultats des enquêtes de police. La réforme a cependant suscité beaucoup de résistances de la part des agents.

Les policiers estiment qu'ils ne peuvent être tenus pour responsables d'une défaillance du système et des dysfonctionnements de la bureaucratie – ainsi en cas d'assignation d'un

témoin ou de demande d'expertise, ils considèrent que la comparution effective de la personne ou la transmission des documents dans les délais ne relève pas de leur responsabilité. Ils s'opposent en outre à la suppression des groupes spécialisés, parce que l'inclusion dans ces groupes représente pour eux l'unique possibilité d'ascension dans la carrière, outre les transferts dans un autre commissariat. Enfin, ils soulignent que les nouveaux commissariats consacrent beaucoup plus d'importance à la tenue du registre qu'aux investigations elles-mêmes. Selon un policier, « le nouveau modèle a produit une accumulation de papiers. Aucun fait ou presque ne mène à une investigation ».

Dans la pratique, beaucoup des nouveaux commissariats ont été réaménagés pour y intégrer les différents groupes d'investigations chargés des différentes étapes des procédures. Par ailleurs, la réforme n'a pas touché la structure des commissariats spécialisés. Deux configurations coexistent. D'une part, les commissariats spécialisés, de l'autre les commissariats du district qui ont adopté la répartition des tâches (les registres, la vérification de la provenance de l'information (VPI), les enquêtes, les flagrants délits et le recueil des informations dans la rue) entre les policiers. Certains commissariats spécialisés sont organisés en fonction du public qu'ils servent et ont été créés en réponse à la pression de la société civile et de l'opinion publique. C'est le cas du commissariat de la protection de l'enfance et de l'adolescence, du commissariat spécialisé dans l'accueil des femmes ou des commissariats d'accueil des touristes. D'autres ne reçoivent pas de plaintes du public mais travaillent seulement sur la base des enquêtes transmises par d'autres unités de police. C'est le cas du commissariat des stupéfiants et du commissariat des homicides.

Le maintien des groupes spécialisés représente pour les policiers la possibilité d'atteindre une position plus prestigieuse au cours de leur carrière. Le travail de rue du policier qui a davantage de contacts avec la population et sait créer un réseau d'« informateurs » est plus valorisé que les fonctions exclusivement bureaucratiques ou l'accueil du public et l'enregistrement des plaintes. La spécialisation n'est pas liée à une meilleure formation, mais au cumul de l'expérience, aux résultats des différents groupes (et non des individus) et aux compétences personnelles des policiers.

Les valeurs méritocratiques ne jouent pas un rôle important dans l'évolution des carrières. Les politiques institutionnelles et les intérêts partisans président à la gestion du personnel. Selon un *delegado*, « si un policier connaît un politicien auquel communiquer sa

demande, l'évaluation de sa promotion ne sera pas ignorée ». Un autre *delegado* déclarait que « le visage de la police dépend de celui du gouvernement ». L'institution policière est souvent considérée par les études sociologiques comme étant un bras de l'État dans l'activité du maintien de l'ordre. Mais l'usage politique du droit est souvent tenu dans le plus grand soupçon, car certains agents et institutions mobilisent l'exemption de ses décisions et de ses administrations quand l'autonomie face au pouvoir politique est revendiquée. Ce genre d'adaptation à la réforme s'est traduit par le maintien des groupes spécialisés, ce qui a été présenté comme un moyen de nier ou d'éviter la réforme. Cette dernière n'a pas été mise en pratique en ce qui concerne la gestion des routines policières. Ces éléments permettent de dire que les modèles (modèles juridiques et préconisés par la réforme) apparaissent essentiellement comme étant une ornementation. Autrement dit, les policiers restent la figure centrale de la réforme. Leur rôle est aussi important que les modèles eux-mêmes et leurs attitudes contribuent à guider le contenu de leurs activités.

Les résistances indiquent qu'il y a une variabilité dans les interprétations des normes et des pratiques du contrôle policier. Il semble donc difficile de penser une réforme de la police sans questionner les possibles usages des documents résultant de ses activités, parce que c'est à partir de ces instruments que l'institution attribue de la signification aux réalités sociales.

Références bibliographiques

- *O Globo*, novembre-décembre 2010.
- Ferreira, Marcus, « Lesões Corporais : análise descritiva e longitudinal do atendimento da Polícia Militar », in Miranda, Ana Paula Mendes de, Lima, Lana Lage da Gama (dir.), *Políticas públicas de segurança, informação e análise criminal*, Niterói, Eduff, 2008.
- Holloway, Thomas, *Polícia no Rio de Janeiro: Repressão e Resistência numa cidade do séc. XIX*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1997.
- Kant de Lima, Roberto, *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1995.
- Kant de Lima, Roberto, « Direitos Civis, Estado de Direito e 'Cultura Policial': a formação policial em questão », *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, Ed. Revista dos Tribunais, 41, Ano 11, janvier-mars 2003.

- Kant de Lima, Roberto, Eilbaum, Lucia, Pires, LÊNIN, « Ici, c'est différent : espace, conflits et techniques d'accueil policiers dans les commissariats de Rio de Janeiro », *Revue Outre Terre*, 2007/1.
- Misse, Michel, « Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação », in Misse, Michel (dir.), *Acusados e Acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*, Rio de Janeiro, Revan, 2008.
- Misse, Misse (dir.), *O Inquérito Policial no Brasil: uma pesquisa empirica*, ed. Rio de Janeiro, Necvu-UFRJ, Booklink, 2010.
- Paes, Vívian Ferreira, *A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na polícia judiciária*, Dissertation de master en sociologie et anthropologie soutenue à l'UFRJ/Brésil, 2006.
- Paes, Vívian Ferreira, *Como se contam crimes: um estudo sobre a construção social do crime no Brasil e na França*, thèse de doctorat en sociologie soutenue à l'UFRJ/Brésil, 2010.
- Paixão, Antônio Luiz, « A organização policial numa área metropolitana », *Revue DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 25, n° 1, 1982.

Article publié dans laviedesidees.fr le 14 mars 2011.

© laviedesidees.fr