UCLouvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication

Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ?

Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes.

Auteure : Angélique Quoilin

Promoteur : Martin Wagener

Lecteurs : Claude Bottamedi et Damien Bouchat

Année académique 2019 - 2020

Master en Politique Economique et Sociale

REMERCIEMENTS

Ce mémoire signe la fin d'une aventure intellectuelle mémorable, marquée de belles rencontres et d'apprentissages enrichissants. A ce titre, merci aux « Artistes » (Ouda, Cathy, Gilbert et Momo) pour ces beaux moments dans la bonne humeur ; ainsi qu'à Claudine Drion, notre Conseillère à la Formation, pour sa bienveillance et son enthousiasme tout au long de ce parcours, et certainement durant la crise sanitaire que nous traversons encore.

Mes plus vifs remerciements vont aux membres de ma commission d'accompagnement. Tout d'abord, à mon promoteur, Martin Wagener, pour m'avoir guidée dans l'élaboration de ce mémoire ainsi que pour ses conseils avisés. Ensuite, merci aussi à ma personne de terrain, Claude Bottamedi, pour son expérience professionnelle au sein de la police belge, ses propositions de lectures exploratoires ainsi que ses précieux commentaires. Et enfin, merci à mon second lecteur, Damien Bouchat, pour sa disponibilité.

Tout particulièrement, je souhaiterais remercier les collègues qui ont participé à l'enquête et qui m'ont accordé du temps et de la confiance. Forts de leurs expériences professionnelles et de leurs impressions, leurs discours ont été capitaux pour l'accomplissement de ce laborieux travail.

Je tiens également à exprimer mes profonds remerciements à mon compagnon Mikaël pour avoir cru en moi, son soutien et sa patience ces trois années durant. Merci de tout cœur à ma famille, tout particulièrement à mes parents et à mes 'sœurs' Christine et Nancy pour leurs encouragements et leur dévouement dans les moments difficiles.

Merci aussi à tous mes proches et amis ainsi qu'aux collègues d'EPICC pour leur compréhension ; tout particulièrement à la direction pour m'avoir accordé une certaine flexibilité dans mon travail. Mes remerciements s'adressent également à mon acolyte Christian ainsi qu'à Greet pour leur soutien et leurs relectures en allemand et en néerlandais ; et spécialement à mes amis Dominique et Lo pour leurs relectures et commentaires.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 3
Table des matières 4
I. Introduction 6
1. Thématique et choix du sujet 6
2. Problématique 9
II. Repères théoriques 11
1. Considérations épistémologiques 11
2. L'Euregio Meuse-Rhin (EMR) 15
3. Le cannabis 16
4. Toile de fond 19
4.1. Quelle est la pertinence du sujet ? 19
4.2. Quelle est notre spécificité ? 20
5. Contexte politique 21
5.1. Chronologie de la lutte antidrogues sur le plan international 21
5.2. Prémisses légales 21
5.3. Nuances terminologiques 22
5.4. Diagnostic de la situation en 2008 23
6. Les législations belge, néerlandaise et allemande relatives aux drogues 27
6.1. Les profils juridiques 27
6.2. Mise en regard des trois régimes pénaux et leurs effets transnationaux 31
6.3. Vers une politique publique transnationale ? 33
III. Cadre théorique 42
1. La sociologie de l'action publique 43
1.1. Qu'est-ce que l'action publique ? 44
1.2. Quelles sont les particularités de la mise en œuvre des politiques publiques ? 49
1.3. Quid de la contextualisation de l'action publique ? 50
1.4. Quid de la construction des politiques publiques ? 51
1.5. Dans quelle mesure ces changements sont-ils cadrés par des institutions ? 52
1.6. Conclusion 52
2. La sociologie de la police 56
2.1. De l'organisation… 57
2.2. …au profil du policier 61
2.3. L'internationalisation des polices 66
2.4. Conclusion 68

IV. Cadre pratique 70

1. Dispositif méthodologique 70

1.1. Technique de collecte de données 70

1.2. Population sondée 71

1.3. Contenu du guide d'entretien 72

1.4. Aspect linguistique 72

1.5. Collecte des données 73

2. Cadre opérationnel 74

3. Modèle d'analyse: la typologie de l'action sociale de Max Weber 76

V. Analyse 79

1. Les actions traditionnelles ou la rationalité inconsciente 80

2. Les actions affectives ou la rationalité du ressenti 83

3. Les actions rationnelles en valeurs ou la rationalité de préférence 87

4. Les actions rationnelles en finalité ou la rationalité comparative 102

VI. Conclusion 108

1. Rappel de la démarche 108

2. Présentation des apports 116

3. Perspectives et ébauches 120

VII. Bibliographie 123

I. INTRODUCTION

1. Thématique et choix du sujet

Jeudi 22 février 2018. 15:55 heures. Pays-Bas, Kerkrade, Hammolenweg. A quelques pas du commissariat de police.

Un rassemblement de voitures munies d'immatriculations néerlandaises, allemandes, françaises et belges. Devant l'entrée du bâtiment défraîchi sis au 15, une longue file d'attente de silhouettes apathiques. Un coup d'œil à ma montre: il est presque seize heures. Ah oui… bientôt, le 'Down Under' ouvrira ses portes. La veille déjà, des adeptes se multipliaient sur place, quitte à devoir patienter sous la pluie ou par un froid de canard pour obtenir cette substance tant convoitée: le cannabis. Probablement que ce scénario se répètera demain. La tête pleine de questions, je continue ma route. Je me demande:*« Quel est le plaisir de se taper parfois des dizaines de bornes pour acheter quelques grammes de beuh de mauvaise qualité ? En plus ils prennent le risque de se faire choper à la frontière… Mais ça, le coffee shop s'en balance ! Tant que c'est juteux pour eux et surtout pour les criminels qui leur fournissent cette merde. Humm… »*

Et ce phénomène n'est pas passé sous silence. Au contraire, LeSoir[1] s'y est intéressé récemment: Merlyn, serveur dans un coffee shop, soulève *« l'angle mort de la législation néerlandaise sur les drogues douces: la 'back door'* […] *La vente au détail par les coffee shops agréés est acceptée, mais pas la production de cannabis. Les coffee shops doivent donc se fournir secrètement en marchandise illégale.* […] *La 'weed' est totalement illégale jusqu'à ce que je la vende à un client, à raison de cinq grammes maximum par jour et par personne. Nous avons le droit de disposer de 500 grammes de stock dans les coffee shops. Mais nous en vendons environ 100 grammes par jour ici, c'est impossible de n'avoir qu'un si petit stock. On crée les conditions de notre illégalité.»* En somme, pour les coffee shops, il est autorisé de vendre le cannabis par la 'porte avant' mais il leur est interdit de se fournir par la 'porte arrière'. Toutefois cette 'politique de tolérance' qui prend la forme d'une schizophrénie sévère tient surtout à

[1] Journal 'LeSoir' du 08.11.2019 *« Le cannabis aux Pays-Bas, voyage en 'absurweed' »*

l'imprégnation culturelle et historique des néerlandais. Bien entendu, cette illustration amène de l'incompréhension et suscite la controverse.

Qu'en est-il réellement ? Que se passe-t-il dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), cette région frontalière entre l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas ? Quel est le contexte politique de chaque pays ? Quels sont les rétroactes de la lutte anti-drogue ? C'est précisément ce que nous allons approfondir. En effet, en tant que policière et membre d'un groupe de travail 'drogues' à échelle euregionale[2], qui comprend aussi des enquêteurs belges, allemands et néerlandais donc, nous connaissons parfaitement l'ampleur dudit phénomène qui s'étend au-delà de la frontière néerlandaise: plantations de cannabis illégales, criminalité organisée, traite et exploitation des êtres humains, incendies, règlements de compte violents, blanchiment d'argent, pollution, financement d'activités criminelles comme le terrorisme et bien d'autres ! A partir d'un tel tableau, nous brûlons d'envie de mieux comprendre ce phénomène. Cependant, il existe une multitude de mémoires et thèses relatifs aux stupéfiants, dont le cannabis. Alors pourquoi s'y intéresser davantage ? Une majorité des travaux antérieurs consistent en des approches purement théoriques à intérêt juridique (interprétation des bases légales), sociale et/ou médicale (intérêt porté au consommateur), économique (bilan de la répression versus coûts de la santé publique), etc… Mais très peu de travaux ont pour but de rendre compte de l'envers du décor, c'est-à-dire de s'intéresser au monde policier. Pour bien comprendre la problématique des drogues d'un point de vue policier, il faut prendre en considération les acteurs de terrain. C'est la raison pour laquelle les enquêteurs dédiés aux divisions des stupéfiants de l'EMR représentent une ressource importante. Pour plus de pertinence sociale et en raison de la faisabilité, nous avons fait le choix d'étudier la seule drogue dite «douce», fortement médiatisée, à savoir le cannabis. Par ailleurs, et nous le verrons plus tard, le cannabis est la seule drogue pour laquelle subsiste une possibilité d'ouverture à un changement législatif ; les autres étant entièrement règlementées par les conventions internationales auxquelles les Etats-Membres signataires doivent se tenir. Aussi, nous concentrons notre recherche à une zone géographique propice au phénomène, soit l'Euregio Meuse-Rhin. Cette circonscription trinationale regroupe les arrondissements judiciaires d'Eupen, de Hasselt et de Liège pour la Belgique, la province de Limburg pour les Pays-Bas et de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie pour l'Allemagne. Par conséquent, trois législations distinctes y sont en vigueur.

---

[2] *Facharbeitskreis Kriminalität Drogen* (FAKK): Groupe de travail eurégional qui regroupe trimestriellement des enquêteurs dédiés aux divisions des stupéfiants de l' Euregio Meuse-Rhin (EMR) mais aussi un membre du Centre de Coopération Policière de Kerkrade (EPICC) par délégation.

Compte tenu des conventions internationales sur les stupéfiants et les mises en œuvre de celles-ci par les Etats-Membres, mais aussi les normes sociétales auxquelles les enquêteurs des divisions des stupéfiants de l'Euregio Meuse-Rhin sont confrontés, l'enjeu du présent travail est de saisir la résonnance dudit phénomène sur les logiques d'action des enquêteurs concernés. Plus particulièrement, il s'agit de comprendre et d'interpréter la réalité de terrain ; c'est-à-dire la manière dont les enquêteurs font face audit phénomène à partir de leurs rationalités propres.

2. Problématique

Après avoir posé le contexte à partir duquel notre question de départ a émergé, nous avons pris le recul nécessaire, grâce à nos lectures exploratoires, afin de maîtriser les idées rassemblées et de préciser les grandes orientations de notre recherche[3]. *« La problématique est la formulation du problème à résoudre, soit l'exposé du questionnement mené et de l'approche choisie pour le résoudre. Elle fait le lien entre l'objet d'étude et les ressources théoriques mobilisées pour l'étudier. »*[4] C'est-à-dire que celle-ci va donc définir l'angle ou le regard sous lequel notre thématique va être étudiée. Plus particulièrement, il s'agit de la manière dont nous allons questionner le phénomène social qui nous occupe afin de répondre au mieux à l'objectif de la présente recherche.

Notre objet d'étude concerne la problématique du cannabis dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR). L'objectif vise la compréhension de la dynamique policière qui s'opère sur ce territoire dit 'sans frontières'[5]. Plus particulièrement, nous ambitionnons la compréhension des logiques d'actions des enquêteurs des services dédiés aux stupéfiants. Nous souhaitons ainsi questionner le terrain pour découvrir qui ils sont, comment ils définissent les priorités et les choix stratégiques liés à leur travail d'enquêteur.

D'un point de vue méthodologique, nous allons lier la thématique de 'la problématique du cannabis dans l'EMR' au terrain en la mettant en relation avec d'une part la sociologie de l'action publique[6] et d'autre part la sociologie de la police[7]. Ces théories comprennent les concepts-clé capables de questionner la dynamique de terrain ; ce que nous cherchons à comprendre. Par conséquent, nous avons formulé notre problématique comme suit: Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ? Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes.

---

[3] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD

[4] M. Lugen, *« Petit guide de méthodologie de l'enquête »*, Université Libre de Bruxelles, p. 2

[5] L'expression de « territoire sans frontières » a été empruntée du rapport de C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »* et s'attache au sens commun de l'ouverture des frontières mais permet également de rendre palpable l'incidence qu'une politique nationale peut engendrer au-delà de ses frontières.

[6] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir

[7] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U

Formulée de telle manière, la problématique nous parait intelligible et réalisable compte tenu de l'accès au terrain et de l'échelle d'analyse choisie mais aussi socialement pertinente en raison de l'amplitude dudit phénomène.

II. REPÈRES THÉORIQUES

1. Considérations épistémologiques

La production d'un travail scientifique exige une rupture de la part du chercheur, c'est-à-dire un travail de distanciation par rapport à l'objet d'investigation. Néanmoins, et comme le soulignent Van Campenhoudt et al.[8], le choix d'un objet de recherche n'est pas dénué d'intérêts ; certainement dans le domaine des sciences sociales qui a la particularité d'étudier des phénomènes liés aux êtres humains et à la société. Animé par une forte motivation, le chercheur doit toutefois considérer qu'une implication personnelle et un système de valeurs est souvent sous-jacent à la recherche. Ainsi une connaissance préalable du sujet peut être utile à certains égards mais peut également engendrer des biais: *« Notre esprit n'est pas vierge ; il est chargé d'un amoncellement d'images, de croyances, d'aspirations, de schémas d'explications plus ou moins inconscients* […] *qui préformatent notre approche de ce sujet. Ce préformatage est déjà présent dans le fait que c'est ce sujet-là et pas un autre qui a été choisi ; il est susceptible de marquer la recherche dans toutes ses étapes. »*[9] A cette fin, il nous parait essentiel de nous repérer en tant qu'auteure de cette recherche: au regard de notre métier et de notre proximité avec le terrain, il nous faut prendre conscience qu'une recherche est avant tout un processus de découverte, une aventure intellectuelle qui se réalise dans un contexte concret et qui amène sa part d'imprévisibilité.

Cette section insiste, de fait, sur la stricte nécessité de prendre du recul avec les idées préconçues mais également avec les pensées du sens commun. En tant que chercheur, il s'agit de garder un esprit critique de son savoir situé (cf. rupture) mais également avec la théorie mobilisée pour l'analyse. Pour s'en prémunir, il faut consentir une certaine amplitude à la théorie et permettre aux matériaux empiriques une quelque indépendance. En effet, *« une proposition n'a droit au statut scientifique que dans la mesure où elle est susceptible d'être vérifiée par des informations sur la réalité concrète »*[10].

[8] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD
[9] Ibid., p. 31
[10] Ibid., p. 33

Après avoir neutralisé l'apriori normatif, c'est-à-dire les principes et les jugements de valeur, et avoir abandonné les intuitions explicatives, il nous faut reconsidérer le phénomène étudié: *« Il s'agit de 'reconstruire' les phénomènes sous un autre angle qui est défini par des concepts théoriques relevant des sciences sociales. C'est grâce à ce cadre théorique que le chercheur peut construire des propositions explicatives du phénomène étudié et prévoir le plan de recherche à installer, les opérations à mettre en œuvre et le type de conséquences auxquelles il faut logiquement s'attendre au terme de l'observation. »*[11]

Etant donné que nous nous intéressons aux divers aspects de la réalité humaine sur le plan de l'individu et sur le plan collectif, et plus particulièrement au regard que portent les enquêteurs dédiés aux services des stupéfiants sur leurs actions dans le cadre du phénomène du cannabis dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), notre démarche s'inscrit dans le champ disciplinaire des sciences humaines et sociales. Le domaine de recherche est la sociologie compréhensive qui s'attache aux sens que les personnes et les organisations donnent à leurs pratiques et à leurs représentations. D'après Max Weber *« Les sciences sociales contemporaines ont pris en dépôt le terme de 'compréhension'. Elles lui assignent un objectif dont on peut, en première approximation, marquer ainsi la spécificité: la compréhension permet de recomposer le sens d'une activité. Dans la mesure où l'activité se définit comme la conduite que le sujet investit d'une signification, comprendre veut dire retourner au processus de production du sens, qui s'exprime dans les différents motifs par lesquels les sujets rendent compte de leurs comportements. »*[12]

Et puisque notre étude s'intéresse aux enquêteurs, notre approche se caractérise par le subjectivisme: le sujet est placé au centre et vise précisément la compréhension du sens que les enquêteurs donnent à leurs actions sur le terrain. *« Weber établit donc que la compréhension d'une activité ouvre sur la saisie du sens que le sujet attribue à sa conduite* […]. *La compréhension wébérienne se définit d'emblée comme la reconstruction objective d'un processus cognitif. Si l'activité fait sens pour le sujet, c'est parce qu'il ne peut manquer d'associer à sa conduite effective un fait de conscience spécifique: Le processus extérieur du comportement* [...] *revêt des formes extrêmement diverses dont la compréhension ne peut être*

---

[11] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD, p. 33

[12] F. Gonthier (2004), *« Weber et la notion de 'compréhension'. Cahiers internationaux de sociologie »* n°116, (pp.35-54), p. 35

atteinte qu'à partir d'expériences subjectives, de représentations, des fins poursuivies par les individus – c'est-à-dire à partir de la 'signification' de ce comportement. »[13]

Notre approche se caractérise également par le constructivisme qui *« désigne un ensemble de travaux en sciences sociales qui appréhendent la réalité sociale, non comme une réalité en soi (une chose) mais à la manière de productions élaborées par des acteurs individuels ou collectifs en situation. L'attention est ainsi portée aux actions concrètes, aux savoirs mobilisés pour la conduite de leur action, ainsi qu'à la temporalité de cette dernière. Les actions sociales s'inscrivent ainsi dans un monde social lui aussi construit, dont la consistance résulte d'actions antérieures. »*[14] *;* c'est-à-dire l'activité et le vécu du sujet pour se construire une représentation de la réalité qui l'entoure.

La visée analytique, c'est-à-dire le mode de production du savoir, s'inscrit dans un intérêt de connaissance pratique qui vise la compréhension d'un phénomène social et plus spécifiquement une approche historico-herméneutique, qui permet de saisir le sens d'un phénomène particulier dans un contexte donné. Ainsi, notre question de recherche a été formulée en 'comment' ; à l'inverse de la recherche de l'explication causale d'un phénomène social qui aurait suggéré une question de recherche formulée en 'pourquoi'[15]. L'étude du phénomène soulève la nécessité d'une posture compréhensive afin de saisir le sens que les acteurs donnent à leurs actions pour justement comprendre ledit phénomène lié à un contexte particulier ainsi qu'à des significations personnelles. Pour rappel, il est question de répondre à la problématique suivante: Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ? Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes. Cette interrogation, qui s'intéresse aux actions des acteurs de terrain, nécessite une approche empirico-inductive ; c'est-à-dire une méthode d'investigation basée sur des discours personnels. La technique qualitative utilisée pour la récolte des données porte son intérêt dans des entretiens individuels[16]. Mené de manière semi-directive, l'entretien permet d'une part de laisser libre cours au discours de l'interviewé et d'autre part d'orienter son propos autour de

---

[13] F. Gonthier (2004), *« Weber et la notion de 'compréhension'. Cahiers internationaux de sociologie »* n°116, (pp.35-54), p. 37
[14] Ph. Riutort (2014), *« Les sociologies constructivistes: La double dimension du social »*, Précis de sociologie (pp. 221-262), Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France, p. 221
[15] T. Pongo (2018), Support de cours FOPES *« Epistémologie de la recherche et méthodes qualitatives – Design pédagogique »*
[16] Ibid.

thèmes préalablement définis et consignés dans un guide d'entretien. A cette fin, c'est l'entretien compréhensif selon Jean-Claude Kaufmann[17] qui a été retenu pour la collecte des données. En effet, *« son objectif est de parvenir à une compréhension intime de la pensée et de l'action des sujets »*[18].

Ce qu'il faut retenir des considérations épistémologiques…

Dans un contexte donné, nous partons à la découverte du phénomène lié au cannabis dans l'Euregio-Meuse-Rhin (EMR). Cette quête nous mènera à reconsidérer notre savoir situé pour comprendre la réalité de terrain et le sens que les enquêteurs des polices judiciaires affectés aux services stupéfiants de l'EMR donnent à leurs actions. Ainsi, nous allons nous intéresser à la dynamique de terrain et les interroger personnellement sur les concepts suivants: leur identité (portrait), leur logique de sélection (priorités) et leurs choix stratégiques (ressources, systèmes de représentation et intérêts poursuivis) afin de mieux comprendre leurs logiques d'action.

Après avoir défini d'où nous parlons, intéressons-nous brièvement à deux éléments-clé qui font l'objet de notre étude: la région de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) et le cannabis.

[17] D. Cardon (1996), *« L'entretien compréhensif (Jean-Claude Kaufmann) »*, In: Réseaux, Volume 14, n°79 Recherches anglaises, (pp. 177-179)

[18] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD, p. 243

2. L'Euregio Meuse-Rhin (EMR)

Portait de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), ce *« coin de l'Europe où les gens ne vivent pas les uns à côté des autres, mais les uns avec les autres. »*[24] Depuis 1976, les régions partenaires qui composent l'EMR œuvrent ensemble dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses habitants. Pour se faire, la fondation de l'EMR ('Stichting EMR') *« stimule et coordonne la coopération transfrontalière entre ses cinq régions partenaires »*[25] sur des thèmes comme l'économie, la santé, le tourisme, la mobilité mais aussi la sécurité[26]. *« L'EMR met en réseau, sert d'intermédiaire et soutient tous ces acteurs et contribue ainsi à l'efficacité de la coopération transfrontalière entre les différentes régions partenaires, par-delà des frontalières nationales. »*[27] Les cinq régions dont il est question sont (voir figure ci-contre[28]): pour l'Allemagne l'association régionale d'Aix-la-Chapelle ('Zweckverband Region Aachen') composé des arrondissements d'Aix-la-Chapelle, de Düren, d'Euskirchen et de Heinsberg ; pour les Pays-Bas la province de Limbourg néerlandais et pour la Belgique la province de Liège, la province de Limbourg et la Communauté germanophone (Ostbelgien). Ces cinq partenaires, qui s'étendent sur les trois pays, représentent une superficie de 11.000km² pour 4 millions d'habitants et trois langues nationales[29] (le français, l'allemand et le néerlandais).

[24] Trimestriel n° 85 de mars 2019 de la Province de Liège « Notre Province », Article *« L'Euregio: plus de 40 ans d'unification transfrontalière »*, p. 4
[25] Retrieved from: https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/geschichte/ (consulté le 19.10.2020)
[26] Trimestriel n° 85 de mars 2019 de la Province de Liège « Notre Province », *op.cit.*, pp. 4-5
[27] Retrieved from: https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/geschichte/ (consulté le 19.10.2020)
[28] Carte *« Division administrative »*, retrieved from: https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/geschichte/ (consulté le 19.10.2020)
[29] Trimestriel n° 85 de mars 2019 de la Province de Liège « Notre Province », *op.cit.*, pp. 4-5

3. Le cannabis

➢ Un peu de botanique…[30]

Le chanvre, mieux connu sous son appellation scientifique le cannabis, est une plante à fleurs appartenant à la famille des *Cannabaceae*. Ses feuilles palmées en forme de main ouverte avec des bords en dent de scie sont faciles à reconnaître. Notons qu'il n'existe qu'une seule espèce de cannabis qui se décline sous trois variétés :

- Le *Cannabis sativa subsp. sativa*, c'est-à-dire le chanvre textile ou le chanvre à fibres, cultivé en Europe pour ses fibres qui servent à la fabrication de tissus ou de cordages et pour ses graines oléagineuses utilisées pour la fabrication d'huile, de nourriture animale ou comme appât pour la pêche mais aussi pour la construction ou les produits cosmétiques. Ces plants sont pratiquement dépourvus d'activité psychotrope.
- Le *Cannabis sativa subsp. indica* ou le chanvre indien provient d'Asie du Sud, d'Afrique et d'Amérique Latine. Contrairement à la première variété, celle-ci ne produit que très peu de fibres. En revanche, afin de se protéger de la sécheresse, cette espèce produit de la résine qu'elle conserve dans ses feuilles et ses sommités fleuries. C'est cette résine qui est riche en substance psychoactive, notamment le Δ-9-tétrahydrocannabinol, plus communément appelé THC.
- Le *Cannabis sativa subsp. ruderalis* est moins répandu et est pauvre en THC. En raison de sa floraison rapide, il peut être utilisé pour le croisement de certaines variétés en vue d'augmenter leurs rendements.

➢ La culture de cannabis[31]

La culture dite *outdoor* se retrouve essentiellement dans la région du Rif au Maroc. Le cannabis qui y est produit en plein air est plus rentable que les cultures vivrières, c'est-à-dire les cultures des produits destinés à nourrir la population locale. Néanmoins, cette monoculture pose de véritables problèmes écologiques en raison de l'utilisation d'engrais et de pesticides de manière

[30] V. Seutin, J. Scuvée-Moreau, E. Quertemont (2010), *« Regards croisés sur le cannabis »*, Editions Mardaga, Collection PSY-Emotions, (pp. 15-36)
[31] Ibid.

intensive ; sans compter la déforestation dans une région déjà érodée par l'élevage de chèvres ainsi que l'assèchement des nappes phréatiques pour l'arrosage des cultures.

La culture de cannabis dite *indoor* date des années 1980 et a débuté aux Pays-Bas. Elle est plus discrète et permet une moindre dépendance vis-à-vis des conditions climatiques. Par la suite, la méthode indoor s'est professionnalisée (utilisation de plants femelles non pollinisés permettant un taux de THC plus élevé, sélection des graines issues de croisements entre les meilleures variétés et culture par boutures provenant de plants-mère de haute qualité) permettant une culture tout au long de l'année, avec quatre à six récoltes. En combinant ces conditions optimales de croissance à des engrais organiques ou chimiques, les plants donnent des rendements importants en fleurs femelles contenant des teneurs en THC très élevées. Néanmoins, afin d'accroître encore la productivité de leur culture, certains producteurs n'hésitent pas à recourir à des pesticides, insecticides ou fongicides chimiques.

- Les modes de consommation[32]

Le cannabis est consommé pour ses effets psychotropes et existe sous diverses formes. Ce sont principalement les fleurs séchées qui se fument (sous forme d'herbe) ou la résine appelée 'haschich' (sous forme de barrettes de couleur brune). Mais ces produits peuvent également être intégrés dans une multitude de dérivés (biscuits, les fameux 'space cakes', thés ou autres). L'huile est la dernière forme que peut prendre cette drogue.

- Le niveau de consommation du cannabis

Le monitoring réalisé par Sciensano[33], sur l'usage des drogues nous permet de voir l'évolution dans le temps au sein de la population belge. *« Ce rapport fait état des dernières estimations en matière de consommation de substances psychoactives à partir de l'enquête nationale de santé de 2018 et tente de dégager le profil associé afin d'orienter les mesures préventives vers les populations les plus à risque. »*[34] Voici les principaux résultats pour la population belge âgée de 15 à 64 ans: L'enquête de 2018 indique que plus d'un citoyen sur cinq (22,6%) a fait l'expérience du cannabis au cours de la vie. A titre comparatif, depuis 2013, ce chiffre a évolué

[32] V. Seutin, J. Scuvée-Moreau, E. Quertemont (2010), *« Regards croisés sur le cannabis »*, Editions Mardaga, Collection PSY-Emotions, (pp. 15-36)
[33] Institut belge de santé
[34] L. Gisle (2019), Rapport *« Usage des drogues - Enquête de Santé 2018 »*, Octobre 2019, p. 6

de plus de cinq points. Un peu plus de deux tiers (69,0%) des répondants ayant essayé le cannabis, n'ont pas réitéré leur consommation de cannabis après le premier essai. Toutefois, 7% d'entre eux ont consommé du cannabis durant l'année écoulée, 4,3% au cours des 30 derniers jours et 1,3% s'avèrent être des consommateurs intensifs. Par ailleurs, 3,1% des répondants a des pratiques de consommation problématique ; à savoir consommer le matin ou seul, présenter des pertes de mémoire ou ne pas parvenir à diminuer sa consommation.

Ce qu'il faut retenir concernant le cannabis…

Pour une seule espèce, le cannabis se présente sous trois variétés dont les utilités diffèrent: le chanvre textile ou à fibres dépourvu ou presque de propriétés psychoactives, les plants riches en résine qui contient du THC et les plants utilisés pour le croisement des variétés.

Le cannabis se cultive en *outdoor* dans les pays chauds ou en *indoor* pour se rendre indépendant du climat et être cultivé tout au long de l'année. Ainsi, depuis les années 1980, la culture du cannabis n'est plus exclusivement réservée aux climats chauds. Au contraire, une culture *indoor* se révèle plus discrète et plus contrôlée ; ce qui augmente son rendement et explique son glissement géographique vers le Nord de l'Europe.

Apprécié pour ses effets psychotropes, le cannabis se consomme sous la forme d'herbe, de résine, de dérivés alimentaires ou d'huile.

Le monitoring réalisé par l'Institut belge de la santé en 2018, révèle une tendance de consommation de cannabis à la hausse en comparaison avec les chiffres de 2013.

Très controversés, les effets du cannabis n'ont pas été abordés volontairement car les discussions dans les différentes disciplines apportent des réponses et des résultats différents. Dès lors, il n'est pas question de s'intéresser au produit lui-même mais plutôt à ce qui est légal ou pas, et plus particulièrement au cadre juridique et au travail policier. Et justement, le sujet choisis fait lui aussi l'objet de vives débats…

4. Toile de fond

4.1. Quelle est la pertinence du sujet ?

En proie à l'opinion publique, c'est à la découverte d'un phénomène controversé que nous partons. Pour rappel, les dernières estimations en matière de consommation de substances psychoactives, montrent une tendance de consommation de cannabis en progression[35]. Dès lors, ce constat devient une question primordiale de santé publique et politique. Et effet, cette forte demande témoigne de l'inefficacité des politiques publiques mises en place qui se traduisent d'une part, par une saturation des services de police et, d'autre part, par un échec des politiques de prévention. Et les débats sociétaux ainsi que la littérature scientifique qui concernent des aspects comme la société, la santé, la police et le produit en lui-même, ne font certes pas l'unanimité. Alors, en considérant qu'une politique publique résulte d'un cadre d'appréciation des lois, quid d'une nouvelle approche ? La thématique du cannabis étant vaste, cette partie vise à situer, sommairement, les points d'attention importants qui viennent alimenter notre réflexion. D'une part ceux en rapport avec la santé publique qui résulte de la consommation du cannabis et d'autre part, ceux en lien avec la prédominance des régimes d'interdiction.

Premièrement, le consommateur: Même sous l'égide d'un régime de tolérance, les pratiques du consommateur sont en perpétuel conflit avec les lois et donc les forces de l'ordre et le Parquet du Procureur du Roi. Aussi, le consommateur de cannabis qui ne cultive pas lui-même (dans les limites légales), est forcé de se fournir auprès du marché parallèle et participe ainsi involontairement au financement d'activités connexes criminelles comme la traite des êtres humains, les délits écologiques, la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le financement d'activités criminelles comme le terrorisme, etc. Par ailleurs, ces cultures de cannabis illégales font défaut aux exigences de qualité et de traçabilité ; ce qui pourrait également avoir un impact négatif sur la santé du consommateur.

[35] Monitoring réalisé par l'Institut belge de santé « Sciensano » en 2018

Deuxièmement, et comme le soulignaient Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver dans leur rapport de 2008, *« la problématique de la criminalité liée à la drogue dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin est pour une bonne part la résultante de la politique (et des différences en la matière) qui a été et qui est menée par les pays concernés et qui, d'un point de vue international, a provoqué des effets pervers considérables, notamment un narcotourisme important et une forte concentration de la production et du trafic illicites de stupéfiants. »*[36] Alors, qu'en est-il aujourd'hui, en 2020 ? Comment le phénomène a-t-il évolué depuis ?

Il s'agit d'aborder, sans jugement, le phénomène du cannabis dans l'Euregio Meuse-Rhin. Dès lors, s'intéresser au travail policier pour mieux le comprendre nous parait pertinent et novateur comme approche.

4.2. Quelle est notre spécificité ?

Notre spécificité est liée à notre fonction au sein de la police fédérale belge: affectée depuis plusieurs années au service de coopération policière internationale entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique, mais également membre d'un groupe de travail 'drogues' (*'FAKK Drogen'*), nous avons pu collecter certaines impressions du terrain, nous familiariser avec les différences culturelles, les spécificités locales, la pluralité de régimes pénaux et légaux mais aussi de remarquer avec quelle aisance les criminels tirent profit de l'ouverture des frontières nationales.

De cette expérience résulte un savoir situé mais également des contacts privilégiés pour répondre à la question de recherche. En réalité, c'est à partir de ce savoir situé qu'est né l'intérêt pour la thématique. La proximité avec le terrain nous a aidé à mieux orienter notre problématique, qui nous permettra de comprendre les logiques d'actions des enquêteurs des polices judiciaires affectés aux services stupéfiants de l'EMR.

Passons à présent au contexte politique, qui cadre notre objet d'étude: le phénomène du cannabis dans l'EMR.

---

[36] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), Rapport *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*, p. 4

5. Contexte politique

5.1. Chronologie de la lutte antidrogues sur le plan international

La lutte antidrogue[41] débute en 1909 lors de la première conférence internationale sur les drogues. Il s'agit de la Commission sur l'opium qui s'est réunie à Shanghai. Le premier traité international sur le contrôle des drogues à l'échelle de la planète, la Convention internationale de l'opium, a été conclu à La Haye en 1912. Mais le niveau de toxicomanie ayant rapidement augmenté dans plusieurs pays, la Convention internationale de l'opium a été intégrée aux traités de paix en 1919. Il faudra attendre 1925 pour que la Convention internationale de l'opium soit élargie au cannabis. C'est en 1961, que plusieurs accords sur le contrôle des drogues ont été fusionnés pour fonder la Convention unique sur les stupéfiants. Cette convention, véritable pierre angulaire du régime international de contrôle des drogues, dresse la liste de toutes les substances placées sous contrôle. La Convention de 1971 sur les substances psychotropes a été adoptée pour faire face à l'usage grandissant de ces drogues dans plusieurs pays. Et en 1988, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes a été ratifiée pour répondre à la menace que le trafic de drogues fait peser sur de nombreuses régions.

5.2. Prémisses légales

« À l'heure actuelle, le cadre juridique de la majorité des substances psychoactives à travers le monde est défini par trois conventions internationales, convoquées par l'ONU et ratifiées par plus de 180 pays:

- *La Convention unique sur les stupéfiants de 1961,*
- *la Convention sur les substances psychotropes de 1971 et,*
- *la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.*

[41] Ligne du temps élaborée par l'Organisation des Nations Unies « *Chronologie: 100 ans de contrôle des drogues* » retrieved from: https://www.unodc.org/documents/wdr/timeline_F.pdf (consulté le 01.11.2019)

La première visait principalement à mettre fin aux usages traditionnels des drogues 'naturelles' comme la coca, l'opium et le cannabis et à limiter leur usage à des fins médicales. La deuxième a étendu ces prescriptions aux drogues synthétiques. La troisième est apparue en réponse à l'extension du trafic international de drogues illicites et vise à encadrer le système de sanction ainsi que la coopération internationale en matière de lutte contre le trafic illicite.

Au vu des conventions précitées, les pays signataires, [dont l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas font partie[42]], *disposent d'une marge de manœuvre législative relativement limitée en ce qui concerne le cannabis: ils sont libres de ne pas sanctionner l'usage simple, mais sont obligés de prévoir des sanctions pénales pour tous les actes préparatoires à l'usage, c'est-à-dire la détention, l'acquisition, l'importation et la culture* […] *Cela renvoie globalement à deux options pour les pouvoirs publics:*

- *l'interdiction complète et ;*
- *la dépénalisation de l'usage (interdiction de la production et de la vente, mais tolérance de la consommation). »*[43]

5.3. Nuances terminologiques

Même si elles sont régulièrement employées, les notions de *légalisation*, de *dépénalisation* et de *contraventionnalisation* n'ont pas de définition juridique stabilisée car elles décrivent des processus de décision politique plus qu'un état du droit. Leur emploi est donc fluctuant et souvent équivoque, ajoutant de la confusion au débat. Les spécialistes s'accordent néanmoins sur quelques critères de définition[44].

*« La **légalisation** consiste à reconnaître juridiquement une liberté d'agir, qui peut être encadrée par l'État, chargé de préserver la sécurité et les intérêts de la société. 'Légaliser le cannabis' signifie que l'usage, la détention et l'accès à ce produit sont autorisés, même si sa*

[42] https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_fr (consulté le 01.11.2019)
[43] S. Massin (2013), *« Approches économiques normatives et positives de la législation sur les drogues »*, in: Psychotropes, De Boeck Supérieur, Vol. 19, pp. 50-51
[44] I. Obradovic, V. Gautron (2018), *« Réformer, dépénaliser, légaliser: des concepts aux pratiques »*, in: Délibérée, (pp. 16-21)

production et sa distribution peuvent être régulées par l'État: contrôle des prix de vente (via la fiscalité), de la composition des produits distribués, restriction des espaces de consommation permise ou des catégories de population autorisées à acheter et à consommer (en interdisant, par exemple, la vente aux mineurs).

Concept plus large, la ***dépénalisation*** *peut être définie comme un allègement des sanctions pénales incriminant un comportement déterminé, qui peut aller jusqu'à leur suppression pure et simple.* […]

La ***contraventionnalisation*** *constitue donc une forme particulière de dépénalisation, où la prohibition demeure (contrairement à la légalisation). Elle consiste à déclasser une infraction de délit en contravention. Dans l'hypothèse d'une contraventionnalisation de l'usage de cannabis* […]*, l'éventualité d'une peine d'emprisonnement serait ainsi supprimée et remplacée par une amende (éventuellement forfaitaire, c'est-à-dire fixe). Ainsi 'contraventionnalisé', l'usage de stupéfiants conserverait son caractère d'infraction pénale, mais ne serait plus passible du tribunal correctionnel (relevant alors du tribunal de police). »*[45]

5.4. Diagnostic de la situation en 2008

Un important travail de recherche et d'analyse avait déjà été effectué en 2008 par les criminologues Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver[46] qui avaient consigné leur travail dans un rapport intitulé *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*. Ce dernier avait été élaboré à la demande du Comité directeur de l'Euregio Meuse-Rhin dans le cadre d'une préoccupation croissante quant à la problématique de la drogue dans l'EMR et quant à ses conséquences négatives sur les relations politiques et administratives dans la région.

Selon Fijnaut et De Ruyver[47], la problématique de la criminalité liée à la drogue dans la région de l' Euregio Meuse-Rhin (EMR) est la résultante des différentes politiques en la matière ; ce qui a provoqué des effets pervers considérables comme par exemple le narcotourisme. A cette

[45] I. Obradovic , V. Gautron (2018), *op.cit.*, p. 17
[46] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), Rapport *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*
[47] Ibid.

fin, les trois pays du Benelux ainsi que la France et l'Allemagne ont tenté une première comparaison de leurs politiques en matière de drogues dans le cadre des 'accords de Schengen'. Ces accords font notamment état de la prévention de l'usage de drogues, de la lutte contre le trafic transfrontalier des drogues, de la lutte contre les nuisances liées à la drogue et de la contribution de soin aux toxicomanes. Dans cette continuité, les Pays-Bas, qui autorisent la distribution de drogues douces par l'intermédiaire des coffee shops, sont tenus de prendre des mesures préventives et répressives afin de contrer les effets négatifs de cette politique (narcotourisme et exportation illégale de la drogue). Mais cette distribution légale ne résout en rien la 'problématique de l'arrière-cour' qui concerne l'approvisionnement des coffee shops. En tant que producteurs à grande échelle de *nederwiet*[48] et de drogues de synthèse, les Pays-Bas sont d'importants distributeurs sur le territoire national et dans les pays limitrophes.

Fijnaut et De Ruyver[49] soulignent également la situation inquiétante du Limbourg méridional mais aussi l'absence de stratégie au niveau de l'ensemble de l'EMR qui appelle à l'évaluation de la gravité de la situation. Leur constat tient en quatre points. Premièrement, la vente tolérée, surtout du côté néerlandais via les coffee shops et du côté belge le long de la frontière belgo-néerlandaise via les 'cannabis social clubs'[50], est un terreau idéal pour les rabatteurs et les immeubles de deal ; ce qui engendre une toxicomanie à grande échelle comme c'est par exemple le cas à Liège. Deuxièmement, la production de drogues organisée par des groupes criminels dans les trois pays, peut faire apparaître une sous-classe sociale enracinée dans une économie illicite de la drogue. Troisièmement, les sommes importantes gagnées grâce au trafic de drogues peuvent être réinjectées dans l'économie légale par le biais du blanchiment d'argent ou aller de pair avec d'autres formes de grande criminalité comme le trafic d'armes ou la traite des êtres humains. Quatrièmement, les tentatives d'organiser en commun la maîtrise de la problématique liée à la drogue dans l'EMR devenue incontrôlable au cours des dernières années, ont, de manière involontaire, divisé les parties prenantes au lieu de les unir.

Compte tenu des éléments précités, Fijnaut et De Ruyver préconisent *« un renforcement de la politique menée par les pays concernés non seulement au niveau de l'EMR, mais à celui des différents territoires constitutifs de l'Euregio, ainsi qu'au niveau national et international. Des problèmes internationaux doivent faire l'objet d'une approche partiellement nationale et internationale.* [Et d'ajouter :] *Le niveau eurégional est et reste toutefois très important car*

[48] La '*nederwiet'* est une variété de cannabis cultivée principalement aux Pays-Bas.
[49] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*
[50] Les "cannabis social clubs" sont des associations de consommateurs de cannabis, qui cultivent les plants pour leurs consommation personnelle.

c'est à ce niveau que la jonction des forces permet d'élaborer de manière optimale la coopération transfrontalière, et que c'est également ainsi que l'on peut autant que possible empêcher que l'approche de la problématique de la drogue adoptée par un pays n'ait des conséquences inacceptables pour celle appliquée dans un autre pays. »[51]. Le rapport pose donc le diagnostic de la situation en 2008 et émet des recommandations par niveau d'action, notamment: le renforcement de la coopération eurégionale via la mise en place d'un triangle de sécurité eurégional, l'intensification de la coopération policière, judiciaire et administrative et l'amélioration de la coopération des trois territoires dans les domaines de la prévention et des soins.

[51] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*, p.15

Ce qu'il faut retenir du contexte politique…

Dès l'avènement du siècle dernier, les traités de lutte antidrogues ont fait leur apparition sur le plan international. Au fil des années, ils ont été renforcés dans le but de placer certaines substances sous contrôle. Compte tenu de ces obligations, la marge de manœuvre législative dont les pays signataires disposent se limite à deux options: soit l'interdiction complète, soit la dépénalisation de l'usage du cannabis. A ce titre, petit rappel des nuances terminologiques: la légalisation consiste en une liberté d'agir sur le plan juridique, c'est-à-dire un contrôle par l'Etat depuis la production jusqu'au consommateur final ; la dépénalisation prévoit un allègement des sanctions, voir une suppression totale de celles-ci et ; la contraventionnalisation est une forme particulière de la dépénalisation qui rend certains délits passibles d'une contravention.

Le diagnostic de la situation en 2008 établit par les criminologues Fijnaut et De Ruyver révèle que le phénomène de la drogue dans l'EMR est la résultante des différentes politiques mises en œuvre en la matière. Leur constat souligne 4 points: les effets pervers engendrés par les coffee shops néerlandais et les 'cannabis social clubs' en Belgique ; l'apparition d'une sous-classe sociale enracinée dans une économie illicite ; le blanchiment d'argent ou le financement d'autres activités criminelles et ; les tentatives de maîtrise commune qui se sont soldées par un échec. Sur base de ce bilan, ils recommandent un renforcement de la politique menée et de la coopération nationale et internationale. Aussi, ils plaident pour l'élaboration d'une manière optimale de la coopération transfrontalière afin d'empêcher qu'une politique de la drogue ait des conséquences inacceptables pour un pays voisin.

En continuité aux conclusions de Fijnaut et De Ruyver, intéressons-nous à présent à la base, c'est-à-dire aux législations belge, néerlandaise et allemande, qui nous permettront de savoir de quoi il en retourne et ainsi de mieux comprendre les différentes politiques en matière de cannabis.

6. Les législations belge, néerlandaise et allemande relatives aux drogues

6.1. Les profils juridiques

Afin de mieux comprendre le contexte juridique particulier du territoire 'sans frontières' qu'est l'Euregio Meuse-Rhin, intéressons-nous dès à présent aux différentes bases légales en vigueur concernant le cannabis dans les trois pays concernés qui sont la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne.

A cette fin, nous nous sommes basés sur les 'profils juridiques' établis par le *'European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction'*[52] (EMCDDA). Le EMCDDA est l'une des agences décentralisées de l'Union Européenne, qui a pour mission de fournir, à l'Union Européenne et à ses Etats-membres, une vue d'ensemble factuelle des problèmes de drogue en Europe ainsi qu'une base solide pour étayer le débat sur la drogue. Aussi, il offre aux décideurs politiques les données dont ils ont besoin pour élaborer des lois et des stratégies éclairées en matière de drogues. Il aide également les professionnels et les praticiens travaillant dans ce domaine à identifier les meilleures pratiques et les nouveaux domaines de recherche.

Ci-après nous allons rapidement parcourir les profils juridiques ainsi que les évolutions de la loi dans les trois pays concernés en lien avec notre objet d'étude, à savoir le cannabis. Cela nous permettra de comprendre le cheminement des lois d'autrefois à aujourd'hui et de pouvoir les mettre en regard entre-elles mais également de soulever les points d'attention (priorités) qui ont menés à ces modifications.

6.1.1. Le profil juridique belge en matière de drogue

Le contexte socio-politique de la Belgique a bien évolué depuis l'adoption de la loi de 1921. Cette loi, qui marque le début de la politique répressive à l'égard des drogues, a été renforcée en 1975 dans le but *« d'atteindre avec plus d'efficacité les modalités nouvelles de la délinquance en ce domaine »*[53]. Précisons cependant que les amendements de 1975 ainsi que celui de 1994 ont toutefois permis de distinguer le cannabis des autres drogues pour ainsi concéder un assouplissement de la loi en faveur du cannabis. Notons à ce titre que la politique belge met

[52] http://www.emcdda.europa.eu/ (consulté le 12.11.2019)

[53] C. Guillain (2003), *« La politique pénale du gouvernement arc-en-ciel en matière de drogues »*, in: Courrier hebdomadaire du CRISP, 1796 (11), (pp. 5-49), p. 6

l'accent sur trois objectifs: la prévention, le traitement et la répression. Ces points avaient également été pointés par les criminologues Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver dans leur rapport publié en 2008: *«* […] *les problèmes liés à la drogue sont tout d'abord une question de santé publique et* [c'est] *pour cette raison* [que] *la plus grande priorité doit être accordée à la prévention et aux soins* [et que] *la répression doit être dirigée contre les fabricants de drogues, les trafiquants et les personnes qui tirent profit de la problématique de la drogue. »*[54] De plus, la circulaire du 26 mai 1993 opère une distinction entre les utilisateurs (occasionnels ou habituels) et les trafiquants. Les seconds, mus par l'appât du gain, étant considérés *« comme un maillon essentiel du trafic organisé, et l'approche répressive doit être identique à celle menée contre le crime organisé »*[55]. Cette circulaire a fait l'objet d'une révision le 8 mai 1998 afin de distinguer la détention pour utilisation personnelle de cannabis de la détention des autres drogues. Cette modification avait également pour but d'introduire la notion de 'vente de drogues en vue de financer la consommation propre'. Cet esprit a été réitéré avec la note de 2001 qui suggère une diminution des sanctions pénales pour l'usage non problématique du cannabis. Ainsi, la directive ministérielle de mai 2003, qui ne vise nullement une normalisation ou une banalisation du cannabis, peut s'apparenter à une *politique de tolérance* dans la mesure où détenir ou cultiver du cannabis reste une infraction mais désormais, hors du champ des 'nuisances publiques' ou 'd'usage problématique', la consommation de cannabis est tolérée en Belgique. En ce qui concerne le 'trafic de drogues', cette notion n'est pas reprise telle quelle dans la loi belge. Néanmoins, la production, l'importation, l'exportation, la transformation, le transport, la détention et la vente de drogues sont passibles de peines d'emprisonnement et/ou d'amendes. De manière transversale, on observe, en matière de cannabis, un assouplissement graduel de la loi.

A l'heure actuelle, la loi sur le cannabis n'interdit pas le produit en soi mais l'une de ses molécules, le fameux THC. Au-delà d'un taux de 0,2% de THC, fumer du cannabis est strictement interdit. Mais depuis la politique de tolérance décrite plus haut, la politique pénale ne se focalise pas sur la simple consommation personnelle mais met plutôt l'accent sur les infractions plus graves comme la vente ou le crime organisé.
Par ailleurs, le Plan National de Sécurité (PNS), publié tous les quatre ans par les ministres de la Sécurité, de l'Intérieur et de la Justice, fil conducteur du fonctionnement policier, fixe dix

[54] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), Rapport *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*, p. 52
[55] Ibid., p. 53

phénomènes de sécurité auxquels, entre autres, les services de police vont prêter une attention particulière pendant les quatre années suivantes. En ce qui concerne le dernier PNS (2016-2019) la 3ème place en termes de priorités concerne *« les drogues: la production professionnelle et commerciale de cannabis ; la production et le marché des drogues synthétiques ; l'import et l'export de cocaïne ; les hormones. »* [Précédé par premièrement] *« la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme »* [et deuxièmement] *« le trafic et la traite des êtres humains. »*.[56] La lutte contre les drogues à échelle organisée ainsi que les activités connexes font donc l'objet des priorités nationales.

6.1.2. Le profil juridique néerlandais en matière de drogue

De manière succincte, la loi néerlandaise sur l'opium a vu le jour en 1919 et a été revue en 1976 en vue d'introduire une différenciation entre les 'drogues dures' et les 'drogues douces', dont le cannabis fait partie. Cette distinction a été établie sur base d'une 'échelle de risques' et a permis la classification des drogues aux risques acceptables dans la catégorie des drogues douces. Suivant cette logique, le consommateur en possession de petites quantités de cannabis, ne fait pas l'objet d'une priorité. L'accent n'est pas mis sur le consommateur mais bien sur la détection et la répression de la production et du trafic des drogues. Le but de cette mesure est *« d'éviter autant que possible que les consommateurs de drogues ne se retrouvent dans les circuits illicites où il est plus difficile de mener des actions de prévention et d'aide. C'est la raison pour laquelle la vente de drogues douces dans les coffee shops est également tolérée. Le principe invoqué est que cela permet d'éviter que les consommateurs entrent en contact avec un environnement criminel lors de l'achat du cannabis. »*[57]

6.1.3. Le profil juridique allemand en matière de drogue

En Allemagne, la loi initiale était la loi sur l'opium de 1929. Une nouvelle loi, basée sur la Convention uniforme sur les stupéfiants de 1961, a vu le jour en 1971. Suite à l'augmentation de la consommation de cannabis, une nouvelle loi sur le trafic de stupéfiants, dont l'objectif premier était la protection de la santé humaine, a été votée en 1981: tous les narcotiques ont été classés dans trois catégories et « traités » légalement comme les médicaments en ce qui

[56] https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/le-plan-national-de-securite (consulté le 27.11.2019)
[57] C. Fijnaut, B. De Ruyver, Rapport, *op.cit.*, p. 63

concerne leur nocivité, leurs éventuels effets secondaires, etc. Ainsi, en dehors des précurseurs nécessaires à la fabrication d'autres produits autorisés tels que les médicaments pouvant être légalement prescrits par le corps médical, tous les produits stupéfiants sont interdits. Par ailleurs, le trafic (importation, exportation, transit), la culture et la fabrication illicites de stupéfiants figurent parmi les infractions les plus graves liées aux drogues.

Ainsi, l'usage de drogues en tant que tel n'est pas défini comme une infraction pénale. Toutefois, la détention de stupéfiants pour sa consommation personnelle est punissable tout comme la culture, la fabrication ou la vente de produits stupéfiants. Notons que ce propos doit néanmoins être nuancé, puisqu'en 1992 la poursuite des infractions pour la détention de faibles quantités de cannabis a été assouplie. En 1994, malgré le rappel de l'interdiction du cannabis, il a été demandé aux autorités pénales d'accorder moins d'importance aux délits mineurs impliquant le cannabis pour usage propre.

Ce qu'il faut retenir des profils juridiques des trois pays…

Les profils juridiques établis par le *'European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction'* (EMCDDA) ont permis de retracer l'évolution des lois relatives aux drogues et plus particulièrement au cannabis. La mise en regard des différents cheminements permet de saisir les moments-clé de l'évolution législative.

La Belgique interdit le cannabis (molécule de THC au-delà de 0,2%) à l'exception de la 'consommation non problématique' (politique de tolérance) ; ce qui s'apparente à une forme de dépénalisation étant donné que la détention reste punissable.

Les Pays-Bas ont basé leur politique en la matière sur une 'échelle de risques', qui qualifie le cannabis comme une drogue douce afin de le commercialiser dans les coffee shops et d'éviter au consommateur d'être en contact avec un circuit criminel. Ce régime est proche de la légalisation puisque l'usage, la détention, l'accès et la distribution sont tolérés/autorisés. Seule la production est interdite.

En vue de protéger la santé humaine, l'Allemagne a « traité » juridiquement les stupéfiants comme les médicaments mais accorde toutefois moins d'importance aux délits liés à la consommation propre de cannabis. Cette politique est également une forme de dépénalisation: un régime d'interdiction qui, toutefois, accorde moins d'importance aux délits mineurs liés à la consommation propre.

Maintenant que nous avons un aperçu des profils juridiques des trois pays concernés, il semble judicieux de les comparer entre eux. A ce titre, nous allons tenter une mise en regard de ceux-ci mais surtout attacher de l'importance à leurs effets respectifs.

6.2. Mise en regard des trois régimes pénaux et leurs effets transnationaux

Dans un contexte de plus en plus internationalisé, la question de la pertinence de la dimension comparative ne semble pas se poser. Regarder comment font les autres, permet d'une part *« d'alimenter de plus en plus fortement la décision publique* [et d'autre part] *de porter un regard décentré sur sa propre réalité nationale»* [58]. Cependant, une comparaison réussie articulera d'abord une dimension internationale (rapport de nation à nation) puis transnationale (rapport qui dépasse le cadre national). En effet, depuis longtemps, les politiques publiques d'un pays ont des effets sur celles des autres: d'une part de manière directe pour les matières transnationales comme l'immigration ; et d'autre part de manière indirecte puisque les réalités nationales des uns sont de plus en plus considérées dans les débats nationaux des autres[59].

La section suivante va donc d'abord relever les éléments phares des politiques en matière de cannabis des trois pays concernés par notre étude, ensuite tenter de rendre compte des effets de celles-ci sur les politiques publiques des pays voisins et enfin, examiner les éventuelles ouvertures en termes de politiques transnationales.

6.2.1. Les éléments phares des politiques nationales en matière de cannabis

A la lumière des 'profils juridiques' basés sur les législations concernant le cannabis en vigueur dans les trois pays, nous relevons trois points qui méritent d'être commentés.

Premièrement, il apparait clairement que chaque pays considère le crime organisé comme une priorité, c'est-à-dire la vente, le trafic et la culture de cannabis. La répression doit alors œuvrer en vue de réduire l'offre de cannabis sur le marché.

Deuxièmement, progressivement, les trois pays ont mis en œuvre leur propre 'politique de tolérance': en Belgique et en Allemagne il s'agit d'une forme de dépénalisation de la consommation propre et aux Pays-Bas d'une forme de légalisation du stupéfiant. A ce titre, l'assouplissement de la loi belge prévoit une diminution des sanctions pénales pour l'usage non

---

[58] P. Hassenteufel (2005), *« De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques »*, Revue française de science politique, Vol. 55, (pp.113-132), p. 113
[59] Ibid.

problématique de cannabis et considère la détention de 3 grammes de cannabis comme la quantité quotidienne pour un usage propre. En Allemagne, la détention de cannabis pour la consommation personnelle reste théoriquement punissable mais n'est pas poursuivie dans les faits (pouvoir discrétionnaire). Aux Pays-Bas, les drogues douces se distinguent des drogues dures: sur base d'une échelle de risques, le cannabis a été classé dans la catégorie des drogues douces.

Troisièmement, en termes de santé publique, la Belgique met l'accent sur la prévention (diminution du nombre de consommateurs) et le traitement des toxicomanes. La politique allemande a plutôt traité les stupéfiants, dont le cannabis fait partie, comme un produit narcotique et attache ainsi de l'importance à la santé humaine: en les considérant comme un médicament, une éventuelle nocivité ou des possibles effets secondaires sont pris en compte. Aux Pays-Bas, le cannabis, considéré comme drogue douce, est commercialisé dans les coffee shops pour éviter au consommateur d'entrer en contact avec un environnement criminel.

6.2.2. Les effets transnationaux des politiques en matière de cannabis

Une brève chronologie de l'évolution des bases légales néerlandaises[60] permet de mieux saisir les politiques mises en œuvre par le passé: Partant d'une situation hors de contrôle, la politique des coffee shops néerlandais a été renforcée en 2012 par l'ajout de deux nouveaux critères à leur politique de tolérance: le *'besloten clubcriterium'* (accès réservé aux membres) et le *'ingezetenencriterium'* (accès réservé aux résidents néerlandais). En effet, pour remédier aux nuisances locales causées par l'affluence autour des coffee shops comme le narcotourisme, le *'wietpas'*, une sorte de carte de membre pour coffee shop, a été introduit pour les trois provinces les plus au sud du pays (le long des frontières nationales avec l'Allemagne et la Belgique donc) ainsi que le critère de l'habitant, qui n'autorise que les résidents néerlandais à fréquenter les coffee shops. Cette politique destinée à décourager ce tourisme de la drogue s'est finalement soldée par une perte sèche pour les propriétaires des coffee shops, au profit d'un business lucratif pour les organisations criminelles qui ont volontiers pris en charge cette clientèle refoulée. La solution proposée alors était de déplacer les coffee shops à l'extérieur des centres-villes. Toutefois, cette politique n'a pas été accueillie favorablement par l'Etat belge qui y

[60] M. Van Ooyen-Houben, B. Bieleman, D.J. Korf (2014) *"Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenencriterium voor coffeeshops"* Eindrapport, Universiteit Amsterdam

voyait une sorte de ‘drive-in à cannabis’ et qui reviendrait à exporter la politique de tolérance néerlandaise aux pays voisins. Rapidement ce différend s’est transformé en conflit international. Actuellement une nouvelle proposition a vu le jour sous la forme d’un projet-pilote: l’Etat néerlandais désignera ses producteurs et ses revendeurs de cannabis. L’objectif étant de déforcer les trafiquants et les réseaux illégaux.

Ce qu’il faut retenir des effets transnationaux dus aux différents régimes pénaux…
Nous l’avons vu, regarder comment font les autres, permet d’abord une introspection sur la dimension internationale (priorités nationales) et ensuite une étude de la dimension transnationale (effets). La priorité des trois Etats qui font l’objet de notre étude, est la répression du crime organisé lié au cannabis, c’est-à-dire agir sur l’offre. Aussi, chaque État a mis en place sa propre politique de tolérance. Notons également qu’en Belgique et en Allemagne l’accent a été mis sur la prévention, c’est-à-dire la réduction de la demande.
Dans un contexte de frontières ouvertes, l’évolution des bases légales d’un pays a, de fait, des répercussions sur les politiques publiques des pays voisins, comme cela a été le cas avec la politique des coffee shops néerlandais qui ont engendré le narcotourisme.

Ces régimes hétéroclites en termes de politiques publiques liées au cannabis amènent parfois des effets pervers au-delà des frontières nationales. Afin de les canaliser, peut-on envisager une politique publique transnationale ? Quid d’une éventuelle convergence des politiques publiques en matière de cannabis ?

6.3. Vers une politique publique transnationale ?

Comme nous venons de le voir, certains enjeux ont pour point commun de concerner des processus transfrontaliers mais aussi de faire l’objet de politiques publiques internationales. Selon Franck Petiteville et Andy Smith, ces dernières sont définies comme *« l’ensemble des programmes d’action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d’un territoire stato-national »*[61]. Ce développement correspond à un changement majeur d’échelle de l’action publique où *« il n’est plus possible de découper des espaces nationaux de politiques publiques, toute politique publique s’inscrivant dans des flux de biens tant matériels qu’immatériels (normes, idées, …) dépassant le strict cadre national.*

[61] As cited in: P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l’action publique »*, Armand Colin, 2è édition, p. 19

[…] *L'internationalisation et la transnationalisation de l'action publique ont également pour conséquence d'étendre les frontières géographiques (et culturelles) de l'analyse des politiques publiques »*[62].

Ajoutons à cela qu'il y a soixante ans, les connaissances scientifiques limitées disponibles, sur base desquelles les politiques internationales en matière de drogues ont été établies, ont pu faire croire à une éradication totale de la production et de la consommation de drogues. Mais aujourd'hui, avec les enseignements et les expériences scientifiques qui ont été acquis depuis, il faut se rendre à l'évidence qu'il *« est impossible de réduire la production et le trafic de drogues illicites, et donc leur consommation à l'échelle mondiale et à, plus forte raison, au sein d'une Union européenne dépourvue de frontières internes »*[63]. Au contraire, depuis les années 1980, la 'guerre contre la drogue' n'a fait que s'amplifier. Et les débats sur les modèles de réglementation alternatifs se sont révélés être des propositions mort-nées sous prétexte d'une incompatibilité avec les obligations et les conventions internationales. Malgré un apparent immobilisme, de nombreux pays cherchent actuellement à *« abandonner la guerre contre la drogue au profit d'une autre méthode, principalement en matière de cannabis »*[64].

A ce titre, voyons à présent les possibilités d'ouvertures en termes de politiques publiques en matière de cannabis pour les trois pays étudiés.

6.3.1. Vers une nouvelle politique belge en matière de cannabis ?

Fin octobre 2014, les criminologues Ruyver et Fijnaut ont publié l'ouvrage *« De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid »*[65]. Et dans le quotidien '*De Standaard'* du 31 octobre 2014, ils déclaraient:*« Dans le cadre d'une politique qui donne la priorité à la santé publique, renforce le maintien de l'ordre et s'efforce d'écarter les intérêts économiques, une offre restreinte et réglementée peut trouver sa place »*[66]. Dans leur ouvrage, ils observent qu'il existe trois formes de production et de consommation de cannabis compatibles avec les

---

[62] P. Hassenteufel (2011) *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition, p. 19
[63] L. Paoli, T. Decorte (2018), *« Une nouvelle politique belge en matière de cannabis ? Evaluations, options et recommandations »*, Metaforum document de réflexion n°16, Document de réflexion présenté par un groupe de travail de Metaforum au symposium du 22 mars 2018, p. 4
[64] Ibid.
[65] Traduction par nous: « *La troisième voie. Un plaidoyer pour une politique équilibrée en matière de cannabis* »
[66] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, p. 5

conventions relatives aux drogues des Nations Unies ; notamment: *« la production domestique à petite échelle pour la consommation personnelle, la production et la consommation organisées et la fourniture de cannabis médical à des patients. Autrement dit, ces trois formes de production et de consommation de cannabis constituent de plus en plus le socle commun d'une politique internationale en matière de cannabis avant tout placée sous le signe de la santé publique.»*[67]

En décembre 2016, les professeurs d'université Tom Decorte, Jan Tytgat et Paul De Grauwe ont dispensé un plaidoyer en faveur d'un débat sur la réglementation du cannabis[68]. En guise de base pour un vaste débat sociétal, politique et scientifique, celui-ci comportait un scénario concret et détaillé dans le but de faire adopter un marché réglementé du cannabis en Belgique. Leur objectif n'est pas inspiré d'une attitude laxiste ; au contraire, il s'agit de *« réglementer le phénomène autrement, et donc de mener la lutte contre le cannabis avec de meilleures armes »* [69] . Il n'est pas question de commercialiser, ni d'approuver ou d'encourager la consommation de stupéfiants ; c'est l'inverse même puisqu'une règlementation prévoit également des limites comme *« par exemple, des sanctions pénales* […] *envers les producteurs, distributeurs ou consommateurs qui ne respectent pas les règles, et les producteurs et distributeurs non agréés »*[70].

Toutefois, certains détracteurs craignent qu'une règlementation fasse diminuer les prix du cannabis de manière considérable, le rendant ainsi plus accessible. Or, l'expérience montre, études à l'appui, que ce n'est pas toujours le cas comme par exemple pour le tabac ou l'alcool. Le maintien des prix actuels serait possible grâce au prélèvement d'accises. D'autres estiment que *« les trafiquants de drogues ne se laisseront pas aussi facilement éliminer du marché par la concurrence »*[71]. Mais règlementer le cannabis en Belgique, permettrait à la police et à la justice de se consacrer exclusivement aux criminels qui opèrent en dehors du cadre légal. A titre d'exemple, après la levée de la prohibition de l'alcool aux États-Unis, environ *« un tiers*

---

[67] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2014), p. 263 as cited in: L. Paoli, T. Decorte (2018), *« Une nouvelle politique belge en matière de cannabis ? Evaluations, options et recommandations »*, Metaforum document de réflexion n°16, Document de réflexion présenté par un groupe de travail de Metaforum au symposium du 22 mars 2018, p. 6

[68] T. Decorte, P. De Grauwe, J. Tytgat (2017), *« Le cannabis sous contrôle – Comment ? »*, Editions LannooCampus

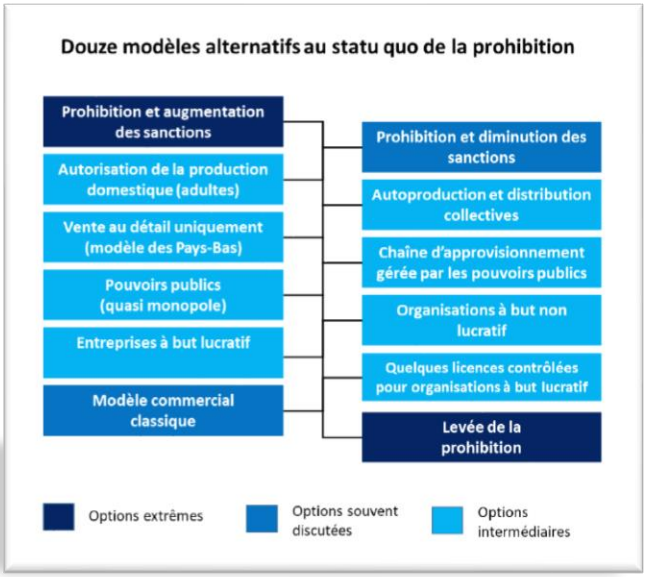
[69] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, p. 7

[70] Ibid.

[71] Ibid.

des contrebandiers d'alcool se sont convertis à d'autres formes de criminalité (notamment au trafic de drogues alors émergent !), un tiers d'entre eux sont devenus des marchands d'alcool respectés, et le dernier tiers a quitté la criminalité et le commerce d'alcool »[72].

En guise d'analyse d'une telle ouverture, les criminologues Letizia Paoli et Tom Decorte proposent un spectre composé de douze options politiques en matière de cannabis[73] allant du marché criminel induit par une prohibition totale jusqu'au marché libre, légal et commercial, passant par des modèles intermédiaires. *« Les marchés aux deux extrémités du spectre sont totalement non réglementés. On suppose que les deux options extrêmes s'accompagnent de coûts sociaux et sanitaires d'une importance inacceptable, parce que ceux qui contrôlent le marché (qu'il soit légal ou illégal) sont presque exclusivement mus par l'appât du gain. Les options intermédiaires offrent la possibilité de réglementer strictement toutes sortes d'aspects du marché, de façon à réduire autant que possible les effets potentiellement néfastes de la consommation de cannabis et du marché du cannabis et à maximiser leurs éventuels avantages. »*[74] Par conséquent, l'éventail de possibilités est très large. Mais l'élaboration de tels modèles réglementaires s'avère complexe dans la mesure où leur conception et leurs aspects techniques ont un impact significatif sur les effets de leur mise en œuvre. Il faut donc nécessairement prévoir une certaine marge de flexibilité pour pouvoir effectuer des ajustements en fonction des nouvelles connaissances scientifiques. Les douze grands modèles d'approvisionnement (cf. figure supra) ont donc été étudiés en guise d'alternatives possibles au modèle prohibitionniste actuel.



Il faut savoir que la politique belge actuelle en matière de drogue n'est pas parvenue à atteindre ses principaux objectifs, à savoir: *« faire baisser le nombre de citoyens dépendants, diminuer les dommages physiques et psychosociaux que l'abus de drogues peut entraîner et réduire les*

[72] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, pp. 7-8
[73] Figure *« Douze modèles alternatifs au statu quo de la prohibition »* in: L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, p. 10
[74] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, p. 8

effets néfastes du phénomène de la drogue sur la société (y compris les nuisances sociales) »[75]. Par ailleurs, Paoli et Decorte estiment qu'*« une politique efficace doit réellement permettre de maîtriser autant que possible les risques liés à la consommation de drogues de manière rationnelle, tout en décourageant fortement l'utilisation de substances psychoactives. La mise en place d'une politique saine, juste et humaine est la réponse la plus morale à la question du cannabis – ce qui signifie qu'une réglementation juridique stricte est nécessaire. Bien que la réglementation du cannabis soit souvent présentée comme une 'libéralisation' ou un 'affaiblissement' de la législation, elle peut et doit être le contraire: il faut donner un cadre juridique au commerce du cannabis, afin de pouvoir effectuer des contrôles stricts. Ces derniers sont impossibles à mettre en œuvre dans le cadre d'une interdiction totale du cannabis. La réglementation permet aux pouvoirs publics de contrôler quel type de cannabis peut être vendu, qui y a accès et où la vente peut avoir lieu. Sous un régime d'interdiction, ce sont les criminels qui décident de ces questions. Dans le système de réglementation que nous préconisons, une multitude d'activités spécifiques peuvent et doivent rester illégales, et faire l'objet de sanctions »*[76].

In fine, en mars 2018, Paoli et Decorte recommandent au gouvernement belge d'adopter dans un premier temps *« un modèle très restrictif, accompagné d'un contrôle gouvernemental extrêmement poussé et d'une réglementation stricte »*[77]. Par la suite, si les résultats s'avèrent constructifs, une transition vers un modèle moins restrictif et moins interventionniste serait toujours possible. Ils ajoutent que les *« recettes fiscales générées par la vente légale de cannabis pourraient être utilisées pour subventionner des programmes d'éducation et des interventions sanitaires plus efficaces et ciblés (comme des programmes de prévention, de réduction des risques et de traitement). De plus, la légalisation du cannabis n'est pas seulement ou principalement une question de profits et de coûts financiers, mais avant tout une question éthique ; le gouvernement peut-il justifier l'interdiction d'une substance psychoactive pour les adultes qui s'avère moins dangereuse que certaines substances légales ? »*[78] A ce titre, prenons l'exemple du tabac: à l'heure actuelle, la consommation de tabac est plus faible qu'il y a trente ans. *« Cette diminution a été obtenue sans interdiction complète ni criminalisation de*

---

[75] L. Paoli, T. Decorte (2018), *« Une nouvelle politique belge en matière de cannabis ? Evaluations, options et recommandations »*, Metaforum document de réflexion n°16, Document de réflexion présenté par un groupe de travail de Metaforum au symposium du 22 mars 2018, p. 17
[76] Ibid.
[77] Ibid., p. 19
[78] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*,p. 21

l'utilisation de tabac. Elle est le fruit de l'information du grand public en matière de santé et d'une réglementation plus stricte du marché, ce qui n'a pu être accompli que parce que le tabac est une substance légale. »[79]

6.3.2. Vers une nouvelle forme de légalisation du cannabis aux Pays-Bas ?

Les Pays-Bas s'apprêtent à mener une expérience *(het 'wietexperiment'*[80]*)* à grande échelle sur le cannabis: des cultivateurs de cannabis pourront légalement approvisionner certains coffee shops. En effet, en 2017, l'accord gouvernemental prévoyait un projet-pilote concernant la culture et la commercialisation du cannabis et du haschisch pour un usage récréatif. Et l'année suivante, le gouvernement avait autorisé dix communes à cultiver légalement du cannabis.

Concrètement, dix producteurs de cannabis seraient sélectionnés. L'expérience prévoit que les coffee shops des dix communes participantes [81] pourront commercialiser du cannabis règlementé uniquement ; les autres communes restant soumises à la politique de tolérance actuelle. Selon ce projet-pilote gouvernemental, les communes concernées superviseraient, sur plusieurs années, la culture et la distribution du cannabis.

Pour le gouvernement, l'objectif de cette expérience est double: d'abord, vérifier la viabilité d'une chaîne fermée depuis la production jusqu'au consommateur final (à l'abri d'un circuit illicite) et ensuite, s'enquérir des effets de l'expérience sur la criminalité, la sécurité, les nuisances et la santé publique. En effet, cet accord a vu le jour après de longues discussions concernant le fonctionnement de la politique de tolérance actuelle qui autorise, sous certaines conditions, la vente de cannabis dans les coffee shops (porte avant) mais qui interdit la production et la livraison (porte arrière). Ce projet-pilote durera 4 ans minimum[82] au terme desquels, une évaluation aura lieu. Ensuite, le cabinet en place décidera de l'avenir de la politique en matière de coffee shops.

---

[79] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, p. 18

[80] Brochure *« Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen »* de mai 2020 retrieved from: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/04/11/spelregels-experiment-gesloten-coffeeshopketen (consulté le 01.07.2020)

[81] Les communes de Heerlen et de Maastricht, situées dans la Province de Limbourg (EMR) ; Breda et Tilburg situées dans la Province du Brabant-Septentrional au Sud des Pays-Bas, le long de la frontière belge ; ainsi que les communes de Arnhem et de Nijmegen (Province de Gueldre), Almere (Province du Flevoland), Groningen (Province du même nom), Hellevoetsluis (Province en Hollande-Méridionale) et Zaanstad (province de Hollande-Septentrionale).

[82] En fonction des résultats obtenus, les réglementations mises en place pour cette expérience pourraient être d'application pour l'ensemble du pays et l'accord prolongé d'un an et demi.

Concrètement, qu'est-ce que cela représente pour les coffee shops ? La politique de tolérance actuelle prévoit un stock de vente maximal de 500 grammes pour les coffee shops. Dans le cadre de l'expérience, cette marge a été revue au « stock de vente hebdomadaire ». Aussi, pour les coffee shops situés dans une commune frontalière[83], le *'ingezetenencriterium'* (critère de résidence) sera d'application d'office ; alors que par le passé, cette décision revenait au bourgmestre. Cela signifie qu'il sera interdit aux coffee shops de Breda, de Heerlen et de Maastricht de vendre du cannabis aux non-résidents néerlandais.

L'expérience prévoit aussi un système de vérification de la qualité du produit mais également un système de traçage. Ainsi, dans le cadre de la santé publique, les cultivateurs devront livrer du cannabis conforme au cahier des charges (produit exempt de métaux lourds, utilisation de pesticides limitée etc.). Notons qu'aucun taux n'a été fixé pour les substances actives, comme le THC. Toutefois, les cultivateurs sont tenus de faire vérifier leur production dans un laboratoire agréé. Aussi, le cannabis devra être traçable au moyen d'un inventaire de la marchandise entrante et sortante.

6.3.3. Vers une ouverture d'un débat en matière de cannabis en Allemagne ?

La politique actuelle en matière de stupéfiants en Allemagne suit le modèle thérapeutique ainsi que celui du contrôle social et vise la réduction des risques. Ainsi, le pilier central de la politique allemande est l'interdiction sélective de certaines substances. Toutefois, l'échec du modèle répressif a ouvert le débat sur des perspectives dites de *'harm reduction'*[84] visant à réguler l'offre et à limiter la demande de cannabis.

Le Prof. Dr. Heino Stöver, Sociologue et maître de conférences dans le domaine « Santé et travail social » et Maximilian Plenert, assistant de recherche à l'association allemande du chanvre *(Deutscher Hanf Verband)* ont étudié 8 scénarios de lutte contre le cannabis en ce qui concerne le trafic et la consommation[85]. Ces 8 options ont été évaluées par rapport aux effets sur le statu quo comme par exemple les économies liées à la répression, la stigmatisation du

[83] Une commune frontalière est une commune qui est située à la frontière nationale avec la Belgique ou l'Allemagne.
[84] H. Stöver, M. Plenert *« Entkriminalisierung und Regulierung - Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum »*, juin 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, (pp. 1-53)
[85] Ibid., pp. 38-46

consommateur, la réduction des dommages sanitaires et sociaux et une utilisation plus efficace des ressources de l'État.

Voici un résumé des options étudiées: Le *scénario 0* vise une harmonisation des peines en termes de quantités pour la consommation propre et la dépénalisation ou la séparation des drogues dites 'dures' des drogues dites 'douces'. Le *scénario 1* s'intéresse à la requalification de certaines infractions avec un abandon des poursuites pénales (contraventionnalisation). Le *scénario 2* étudie la dépénalisation suivant le modèle portugais en restreignant la quantité détenue ; ce qui limite les éléments constitutifs de l'infraction à la consommation personnelle. Le *scénario 3* examine la possibilité d'une légalisation partielle de la vente de cannabis aux adultes, comme c'est le cas aux Pays-Bas dans les coffee shops. Le *scénario 4* se penche sur la dépénalisation de la culture individuelle ou collective, en analogie aux *'cannabis social clubs'* belges. Le *scénario 5* considère une réglementation de la vente de cannabis aux adultes via des commerces spécialisés détenteurs de licences. Le *scénario 6* interroge la possibilité d'une vente sans but lucratif soit via l'Etat soit via une troisième voie. Le *scénario 7* étudie la vente libre comme c'est le cas pour l'alcool et le tabac.

In fine, sur base des scénarios étudiés, deux propositions ont été formulées:

- L'option A: l'expérience d'un modèle scientifique qui prévoit la distribution contrôlée de cannabis récréatif ;
- L'option B: le cannabis thérapeutique.

Stöver et Plenert arrivent à la conclusion suivante: *« Outre le contrôle de la consommation et du trafic de drogue, il convient d'envisager la nécessité d'une réforme et d'une interaction avec d'autres piliers. D'autres mesures de prévention, de traitement et de réduction des dommages deviendront nécessaires et possibles lorsque le cadre répressif sera supprimé. »*[86] Et d'ajouter: *« Sur le plan théorique, une réglementation bien préparée, par exemple pour le marché du cannabis, serait un modèle cohérent. Dans la pratique, il n'existe pas de politique unique. Une approche progressive avec une évaluation permanente de la nouvelle politique est donc recommandée afin de pouvoir contrer directement les éventuelles dérives ainsi que les interactions et les effets (négatifs) involontaires. »*[87]

[86] H. Stöver, M. Plenert (2013), *op.cit.*, p. 47, traduit par nous
[87] Ibid., p. 48, traduit par nous

Ce qu'il faut retenir des politiques publiques transnationales…

Les politiques publiques transnationales concernent les programmes d'action dont les effets, parfois pervers, dépassent le cadre national. A ce titre, des modèles alternatifs au profit d'une nouvelle approche dans la 'guerre contre la drogue' sont examinés. Ainsi, les possibilités d'ouvertures en termes de politiques publiques en matière de cannabis peuvent être résumées comme suit:

Pour la Belgique, la proposition consiste en l'octroi d'un cadre juridique au commerce de cannabis: la règlementation juridique ; c'est-à-dire un marché qui règlemente le type de cannabis autorisé, l'accès et le lieu de la vente.

Aux Pays-Bas, le projet-pilote *'wietexperiment'* autorisera une sélection de cultivateurs de cannabis à approvisionner légalement certains coffee shops. Cette expérience permettra une supervision du processus depuis la culture jusqu'au consommateur final. Toutefois, pour les communes frontalières, l'accès aux coffee shops sera strictement réservé aux résidents néerlandais. Aussi, la qualité des produits ainsi que leur traçabilité seront vérifiées.

En Allemagne, l'échec du modèle répressif a ouvert le débat sur des perspectives dites de *'harm reduction'* visant à réguler l'offre et à limiter la demande du cannabis. Sur base des scénarios étudiés, deux propositions ont été retenues: l'expérience d'un modèle scientifique qui prévoit la distribution contrôlée de cannabis récréatif et le cannabis thérapeutique.

Véritablement, *« l'internationalisation et la transnationalisation de l'action publique ont* […] *pour conséquence d'étendre les frontières géographiques (et culturelles) de l'analyse des politiques publiques »*[88]. Par conséquent, pour mieux comprendre les logiques d'action des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants', il nous faut choisir un cadre théorique capable de questionner ce phénomène. A ce titre, la sociologie de l'action publique[89] représente un *« cadre d'analyse* [qui] *vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine »*[90]. En effet, les politiques publiques sont étroitement liées à notre vie quotidienne et peuvent influencer voir déterminer la plupart de nos comportements. Aussi, la sociologie de l'action publique va nous permettre de comprendre qu'un dispositif pénal n'est jamais figé et qu'une action publique à la seule visée nationale est dépourvue de pertinence. Partant de l'état actuel des politiques publiques transnationales et donc de l'échec du modèle répressif, comment se construisent les politiques publiques ?

[88] P. Hassenteufel (2011) *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition, p. 19

[89] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir

[90] P. Hassenteufel (2011), *op.cit.*, p. 115

III. CADRE THÉORIQUE

Pour pouvoir nourrir notre compréhension de la dynamique policière qui s'opère sur le territoire dit 'sans frontières' qu'est l'Euregio-Meuse-Rhin (EMR), il nous faut définir un angle d'approche, c'est-à-dire que nous devons baser notre étude sur un cadre théorique capable de questionner ce que nous cherchons à comprendre. Afin de pouvoir interroger les logiques d'actions des enquêteurs des polices judiciaires affectés aux services stupéfiants de l'EMR, nous avons opté pour la sociologie de l'action publique[118] et la sociologie de la police[119].

Premièrement, la sociologie de l'action publique, nous permettra de comprendre d'une part les processus qui relient les politiques publiques aux actions et aux dynamiques sur le terrain et d'autre part, les perspectives d'évolutions des politiques publiques en la matière.

Deuxièmement, la sociologie de la police, qui nous aidera à dresser un portrait de notre objet d'étude, c'est-à-dire les enquêteurs de terrain affectés aux services stupéfiants de l'EMR.

Sur base de ces deux cadres théoriques, il nous faudra ensuite mobiliser les notions et concepts-clé pertinents pour répondre à notre question de recherche: Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ? Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes.

[118] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir

[119] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier
F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U

1. La sociologie de l'action publique

Les politiques publiques sont étroitement liées à notre vie quotidienne et peuvent influencer voire déterminer la plupart de nos comportements[120]. A titre d'exemple, nos habitudes alimentaires découlent fortement des politiques afférentes comme les politiques d'agriculture, d'environnement ou encore sanitaires. Cette omniprésence des politiques publiques touche tous les acteurs sociaux, que ce soit en tant que destinataire d'une mesure, décideur lors de la mise à l'agenda ou encore comme évaluateur.

Il convient, à ce stade, de rappeler les prérogatives de l'Etat, à savoir ses fonctions dites régaliennes[121] car cette conception juridique structure, comme nous venons de le voir, l'action publique. Dès lors il devient nécessaire de prendre en compte le rôle de tous les acteurs qui participent à l'action publique et qui y contribuent. Cette action collective doit être comprise comme une 'construction collective d'acteurs en interaction'[122].

En quoi la sociologie de l'action publique[123] va-t-elle nous permettre de comprendre l'objet de notre recherche ? Ce *« cadre d'analyse vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine »*[124]. Pour rappel, nous nous intéressons aux logiques d'actions des enquêteurs de terrain en matière de cannabis sur le territoire dit 'sans frontières' qu'est l'EMR. Aussi, le cadre théorique choisi va nous permettre de comprendre qu'un dispositif pénal n'est jamais figé, au contraire, en perpétuelle construction, ce dernier va pouvoir faire toute la lumière sur les dynamiques qui l'animent.

---

[120] P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition
[121] Définition du dictionnaire Larousse.fr: se dit des fonctions politiques et administratives (police, défense, etc.) qui dépendent directement de l'État ou de son représentant suprême.
[122] P. Hassenteufel (2011), *op.cit.*
[123] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir
[124] Ibid., p. 115

1.1. Qu'est-ce que l'action publique ?

La sociologie de l'action publique décrite par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès[125] nous permet de comprendre que, dans notre société actuelle, les politiques publiques évoquent *« une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits. »*[126]

L'action publique peut donc être comprise comme l'articulation entre la régulation sociale et le politique. Dans ce contexte, il existe deux perspectives diamétralement opposées:

- Les raisonnements *'top down'* qui se focalisent sur les décisions centrales et leurs effets: c'est-à-dire, soit l'analyse de la redistribution menée par l'Etat ou soit la compréhension des projets de changement de la société par le volontarisme politique (tendance à imposer des décisions) au nom de valeurs et de buts. Ici, la priorité est donnée à la portée de l'action politique et les effets des processus accomplis ; il est question de *politique publique*.
- Les raisonnements *'bottom up'* qui tentent de comprendre les écarts entre les programmes publics et leur mise en œuvre (manque de cohérence et de rationalité des décideurs). Les facteurs de changement sont les groupes d'intérêt et les mobilisations sociales. Dans ce cas-ci, la priorité revient aux interactions entre des acteurs multiples au sein desquelles se dissout le politique. Nous parlons ici d'*action publique*.

Lascoumes et Le Galès avancent que les *(ar)raisonnements politistes* du type 'top down' ont fait leur temps pour trois raisons. Premièrement: Les politiques volontaristes ne peuvent plus imposer leur volonté. En effet, plusieurs décennies d'études ont permis d'affirmer qu'il ne suffit pas d'une loi pour modifier les comportements ; au contraire, il peut y avoir des résistances. Deuxièmement: aujourd'hui le mythe d'un Etat en majesté est révolu: l'Etat est fragmenté. Et troisièmement: au vu des différentes interférences au cours d'un processus, les prises de décision plus ou moins rationnelles relèvent de l'utopie.

Bien que, durant les années 1970, le rôle régulateur de l'Etat ait été pointé du doigt, la nécessité d'une autorité centrale régulatrice reste d'actualité pour faire face aux crises, aux échecs des politiques anciennes ou aux défis d'envergure internationale comme les changements

[125] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*
[126] Ibid., p. 7

climatiques. Dans cet ordre d'idées, les problèmes de gouvernance ne se posent pas uniquement au niveau national. L'ouverture des frontières a réduit la capacité d'intervention de l'Etat-nation. Même si ce dernier n'a pas disparu, le centre de gravité de certaines politiques publiques a été déplacé et échappe ainsi à l'autorité nationale: les dynamiques transnationales ont accéléré la rupture avec la conception classique de l'Etat, ce qui accentue la fragmentation des organisations gouvernementales. Dès lors, l'Etat a perdu son 'monopole' dans les processus d'action publique compte tenu des réseaux d'action qui s'organisent à différents niveaux. Par conséquent, une action publique à la seule visée nationale est dépourvue de pertinence[127]. Autrement dit, il n'est plus possible, aujourd'hui, d'envisager l'action publique nationale sans la situer dans un contexte international voire transnational. Cette gouvernance à multiniveaux s'opère de la manière suivante:1) vers le haut via l'Union européenne et l'échelon international et 2) vers le bas par les régions, les villes ou via certains territoires mais aussi 3) de façon transversale au moyen d'alliances transfrontalières, de réseaux d'acteurs transnationaux, …. A tous ces niveaux prolifèrent des acteurs qui se mobilisent. Ainsi, la notion d'action publique nous permet de *« prendre en compte l'ensemble des interactions qui agissent à des niveaux multiples »*[128] [… c'est-à-dire] *« les acteurs, leurs échanges et le sens qu'ils leur donnent, mais aussi les institutions, les normes, les procédures qui gouvernent l'ensemble de ces interactions, ainsi que les représentations collectives »*[129].

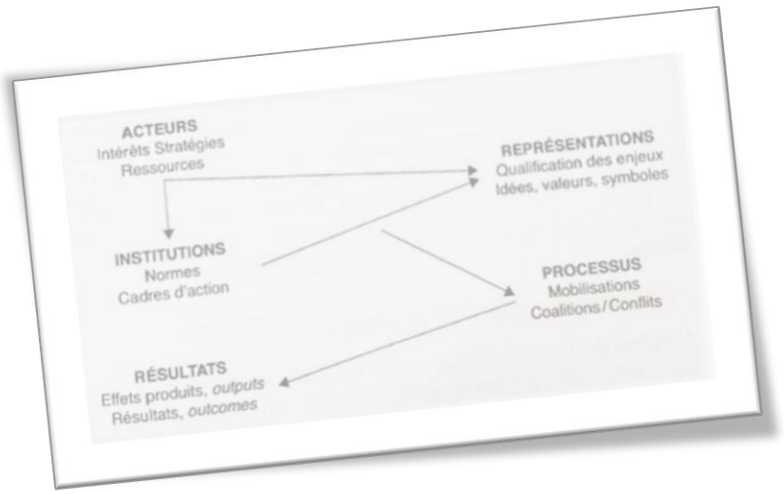
Dans cette continuité, il nous parait nécessaire d'arrêter une définition de l'action publique. Toutefois, le concept *'action publique'* résulte du concept *'politique publique'*: Selon Jean-Claude Thoening, qui se définit lui-même comme sociologue en sciences sociales de l'action[130] *« Serait politique publique tout ce que les acteurs gouvernementaux décident de faire ou de ne pas faire, font effectivement ou ne font pas (Mény et Thoenig, 1989). S'il est relativement aisé d'inventorier leurs actes, il l'est moins de repérer leur 'non-actes': ce qu'ils refusent ou évitent de faire. »*[131] Cette définition révèle toute son importance puisque *« En explorant une politique publique on croisera en effet une myriade d'acteurs, individuels ou collectifs* […], *dont les logiques de mobilisation, de coalition ou d'affrontement nourrissent les processus de construction de problèmes publics, de décision ou encore de mise en œuvre. C'est d'ailleurs en partie en insistant sur la logique de co-construction des politiques publiques par une multitude*

---

[127] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*, pp. 23-25
[128] Ibid., p. 8
[129] Ibid., p. 11
[130] https://www.msha.fr/, La Maison des Sciences de l'Homme (consulté le 16.08.2020)
[131] L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (2019), *« Dictionnaire des politiques publiques »* ; 5è édition ; Sciences Po Les Presses, p. 463

d'acteurs en interaction que le terme 'sociologie [politique] de l'action publique' (Hassenteutel, 2011) s'est peu à peu substitué à celui d''analyse des politiques publiques', qui renvoyait principalement au rôle de l'Etat, de son administration et de sa capacité à réguler la société. »[132]

Dans cette logique, notre analyse se basera sur la version retravaillée du 'pentagone de l'action publique'[133] issu de la sociologie de l'action publique de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès, c'est-à-dire un modèle d'analyse qui vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique en tenant compte du contexte contemporain et qui permet d'analyser l'action publique à partir de **cinq variables** reliées entre elles: les acteurs, les représentations, les institutions, les processus et les résultats.



Selon Hassenteufel, *« la notion d'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné* […] *et détermine* ***trois grands types de déterminants*** *des stratégies des acteurs dans le cadre de l'action publique:*[d'abord] *les* ***ressources*** *dont ils disposent, déterminant leur capacité d'action ;* [ensuite] *les* ***systèmes de représentation*** *auxquels ils adhèrent, correspondant à leur perception et leur interprétation de la réalité sur laquelle ils veulent agir, qui orientent leur stratégies ;* [enfin] *les* ***intérêts poursuivis****, qui définissent leurs préférences et les finalités de leurs actions »*[134].

Premièrement, la ***variété de ressources d'action publique*** sur lesquelles les acteurs peuvent s'appuyer sont 1) les *ressources positionnelles*, c'est-à-dire l'accès aux processus de production de l'action publique ; 2) les *ressources matérielles*, c'est-à-dire les moyens financiers, humains ou encore logistiques ou informatiques dont peuvent disposer les acteurs publics ou privés ;

---

[132] L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (2019), *op.cit.*, p. 29
[133] Figure *« Le pentagone de l'action publique – Cinq variables de base de l'analyse et leurs combinaisons » in:* P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*, p.15
[134] P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition, pp. 116-117

3) les *ressources de savoir* qui renvoient aux connaissances et aux informations dont dispose un acteur mais aussi sa capacité à en faire usage, c'est-à-dire à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique ; 4) les *ressources politiques* qui relèvent de la possibilité de parler au nom de l'intérêt général et d'une légitimité démocratique ; 5) les *ressources sociales* qui désignent la reconnaissance sociale dont fait l'objet un acteur et les réseaux sur lesquels il peut s'appuyer et 6) les *ressources temporelles* qui renvoient au temps qu'un acteur peut consacrer à une politique publique[135].

Deuxièmement, en ce qui concerne le ***système de représentation***, ce dernier repose sur l'articulation entre trois dimensions permettant de décoder et de recoder le réel:1) des *principes généraux* qui orientent une politique publique ; 2) une *grille d'interprétation de la réalité*, c'est-à-dire un diagnostic de la réalité sur lequel se fonde cette orientation ; 3) les *raisonnements et argumentaires* qui légitiment l'orientation souhaitée[136].

Troisièmement, les ***intérêts poursuivis***, c'est-à-dire la finalité des stratégies d'acteurs, qui prend en compte la dimension cognitive de ces derniers et permet ainsi de mieux comprendre l'orientation de leurs stratégies mais également les intérêts qu'ils poursuivent. Les représentations sont donc les *cadres cognitifs et normatifs* qui permettent de saisir les enjeux, à partir des idées, des valeurs, des symboles qui font sens aux yeux des acteurs[137].

La prise en compte simultanée des trois éléments précités (la variété de ressources d'action publique, le système de représentation et les intérêts poursuivis) offre une **grille d'analyse compréhensive** de l'orientation des stratégies d'acteurs dans le cadre des politiques publiques. Notons aussi que l'action publique est produite à la fois par des acteurs individuels mais aussi des acteurs collectifs comme des entités administratives, des instances gouvernementales, des organisations politiques, des groupes d'intérêt, des communautés d'experts, etc.[138].

En ce qui concerne les **institutions**, les trois néo-institutionnalismes, à savoir le *néo-institutionnalisme historique* (qui s'intéresse aux règles institutionnelles qui reflètent les rapports de pouvoir), le *néo-institutionnalisme du choix rationnel ou économique* (qui s'inscrit dans une perspective calculatrice) et le *néo-institutionnalisme sociologique* (cf. infra), véhiculent l'idée générale et commune que les institutions politiques influencent les acteurs et

---

[135] P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition, pp. 117-119
[136] Ibid., pp. 119-127
[137] Ibid., pp. 128-129
[138] Ibid., pp. 128-129

les processus sociaux. En effet, en définissant les règles du jeu, les institutions impacteraient les résultats, c'est-à-dire les *outcomes*. L'approche du néo-institutionnalisme sociologique de Peter Hall et de Rosemary Taylor [139] nous apprend que les institutions façonnent les acteurs et font naître leurs intérêts et leurs préférences. Ainsi les institutions constituent les règles, les procédures ou les normes formelles, les symboles mais aussi les schémas cognitifs qui guident l'action humaine. Intériorisés, ces schémas se transforment en pratiques routinières et offrent, par la suite, des cadres normatifs et cognitifs qui permettent d'interpréter les phénomènes sociaux et de se mobiliser dans les dynamiques d'échange (interactions), c'est-à-dire de choisir le comportement qui semble le plus approprié. Au-delà de structurer les comportements individuels, et de fait, les interactions, les institutions ont également des effets sur les ressources des acteurs et contribuent à la construction des **représentations** partagées. Toutefois, dans une perspective néo-institutionnaliste, il s'agit de ne pas négliger l'autonomie des acteurs à l'intérieur même des institutions.

C'est la combinaison des trois premières variables du schéma, à savoir les *acteurs*, les *représentations* et les *institutions* qui détermine les processus et les résultats. Les **résultats**, parmi lesquels on distingue[140]:1) les *'outputs'*, c'est-à-dire les conséquences ou les effets produits sur les organisations et les comportements des acteurs; 2) les *'outcomes'*, c'est-à-dire les impacts ou les résultats tangibles eux-mêmes induits par les *'outputs'* observables sur le problème qu'il s'agissait de résoudre.

Maintenant que nous avons défini ce qu'est une action publique, intéressons-nous dès à présent aux tenants et aboutissants de sa mise en œuvre.

---

[139] As cited in: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *« Dictionnaire des politiques publiques »*, 5è édition, Sciences Po Les Presses, 2019, pp. 390-391

[140] P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone (2006), *« Chapitre 10: L'évaluation des effets des politiques publiques »* (pp. 242-261) in: *« Analyse et pilotage des politiques publiques »*, Verlag Rüegger

1.2. Quelles sont les particularités de la mise en œuvre des politiques publiques ?

« Analyser la mise en œuvre, c'est expliciter comment un programme public est approprié et pas seulement la façon dont il a été conçu »[141]. C'est-à-dire que le questionnement s'intéresse au processus dans son entièreté et, en outre, qu'il peut subsister des écarts entre les intentions en amont et les résultats obtenus en aval. Notamment, l'échec des politiques interventionnistes de l'Etat-providence ('top down') tient à 2 raisons:

1) D'abord, le constat des *écarts* entre les besoins sociaux, les intentions politiques et les effets observés. Ce phénomène se décline en trois sous-catégories:

- l'*ineffectivité*: un défaut dans la mise en œuvre, c'est-à-dire une absence de décret/mandat ou une mauvaise compréhension/interprétation des décisions par le grand public ;
- l'*inefficacité*: traduit une faiblesse des résultats obtenus ; en d'autres termes, les effets attendus ne sont pas là ;
- l'*inefficience*: le constat d'un échec sous l'angle économique: le rapport coût/bénéfice n'est pas vérifié.

2) Ensuite, le besoin de *rationalisation* de l'action publique. Il s'agit de comprendre les obstacles à la mise en œuvre des décisions publiques, de la justification d'un interventionnisme étatique, l'institution d'un organe de contrôle et l'évaluation des conformités.

Il ne s'agit pas seulement de porter un jugement sur la réussite ou l'échec d'une action publique, mais aussi de tirer des leçons du processus d'action publique et des dynamiques ainsi créés. Plus encore, la mise en œuvre de l'action publique *« caractérise ainsi les leviers sur lesquels l'action publique peut s'appuyer pour produire du changement »*[142].

De là émergent les interrogations suivantes: Qu'en est-il du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir d'agir ou de s'abstenir ? Que penser de l'action des destinataires/bénéficiaires de la politique ou du programme ? Que dire du contexte politique et des enjeux qui mobilisent les acteurs ? Quid du rapport de force entre les différents acteurs, surtout si une cartographie de ceux-ci s'avère impossible? « *Analyser la mise en œuvre, c'est*

---

[141] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir, p. 27
[142] Ibid., p. 35

finalement chercher à expliciter de façon compréhensive les logiques d'une dynamique souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets »[143].

L'intérêt de l'évaluation d'une action publique, réside dans la révélation de ses limites et de ses difficultés. Comme nous l'avons vu, *« dans un programme, l'intention politique initiale est distincte des dynamiques de son application »*[144]. Aussi, l'évaluation d'une action publique permet la mise en évidence des *« boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées, c'est-à-dire une combinaison complexe de compétences entre les niveaux, croisée avec l'empilement des rôles »*[145].

Par souci d'intégralité, nous ne pouvons clore notre exploration à la simple analyse de la séquence de mise en œuvre sans tenir compte de l'amont et de l'aval du processus. C'est l'objet de la prochaine section.

1.3. Quid de la contextualisation de l'action publique ?

Dans un état de droit, les élites agissent au nom d'un intérêt général qui légitime l'action publique liée aux fonctions régaliennes de l'Etat. Nous venons de le voir, une politique publique c'est avant tout un processus, qui peut s'avérer complexe. Et décomposer le processus d'une politique publique en différentes étapes permet de faire apparaitre les logiques d'action spécifiques à chaque séquence. Ces séquences sont au nombre de sept et sont susceptibles de s'enchevêtrer: 1) les origines, les faits sociaux, les enjeux ; 2) l'identification, la définition, la formulation d'un problème ; 3) l'étiquetage d'un problème comme problème public, la sélection, le filtrage ; 4) la décision ; 5) la mise en œuvre de la politique publique ; 6) l'évaluation et ; 7) la fin de la politique publique.

Mais comprendre les décisions nécessite un retour sur les acteurs qui les ont prises sur base des critères, des rationalités de leurs choix et de leurs croyances ; ce qui permet de mettre en

[143] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*, p. 40
[144] Ibid., p. 40
[145] Ibid., p. 41

évidence les contraintes qui orientent, et parfois conditionnent la décision. Un autre élément à prendre en compte, sont les 'espace-temps' durant lesquels ont été prises les décisions: une alternance politique, le panel de possibilités à ce moment-là, les éventuelles mobilisations d'acteurs ou les obstacles rencontrés, … qui peuvent influencer la décision. Finalement, une politique publique peut être analysée comme un *« ensemble de petites décisions prises de manière peu coordonnée, par des individus et des organisations qui peinent à faire avancer leurs dossiers et fonctionnent à l'essai/erreur»*[146]. Ainsi, les politiques publiques évoluent souvent par des changements marginaux de la situation. Toutefois, *« c'est l'agrégation de ces décisions qui produit à moyen terme des changements. »*[147] A partir de là, *comment* se construisent les politiques publiques ?

1.4. Quid de la construction des politiques publiques ?

Un problème ne devient public que lorsque des acteurs se mobilisent et l'inscrivent dans l'espace public afin qu'il soit traité. Et ce problème devient un enjeu politique à partir du moment où la solution qui est envisagée concerne la puissance publique. L'appel à une intervention de l'Etat vise alors, soit la prise en charge d'une situation ignorée jusque-là, soit la réforme de l'action publique existante mise en cause pour des insuffisances ou des orientations inadéquates. Ainsi, la construction d'un problème public peut être vue comme un processus dans lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagit afin d'imposer leur représentation d'un enjeu, l'interprétation qu'ils en font pour orienter la direction et les moyens de l'action à entreprendre. Construire socialement un problème public, c'est à la fois le nommer pour le définir, le qualifier pour le rendre tangible, et susciter une mobilisation d'acteurs qui deviennent le groupe porteur de la cause. Ainsi, une mobilisation peut avoir lieu à la fois pour défendre une cause mais aussi pour aller contre les qualifications antérieures (ce qui fait problème pour les uns ne l'est pas forcément pour les autres). Mais *qui* prend en charge un problème public ?

---

[146] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*, p. 51
[147] Ibid.

1.5. Dans quelle mesure ces changements sont-ils cadrés par des institutions ?

Les institutions sont indispensables à l'action publique car elles stabilisent la coopération entre acteurs. Dans certains cas, les institutions peuvent déterminer, voire fortement orienter, les comportements des acteurs individuels et collectifs mais aussi définir les manières de faire appropriées. *« Les institutions sont alors des matrices cognitives et normatives qui produisent des mythes et des symboles. »*[148]

Notons également que les politiques publiques sont soumises aux contraintes budgétaires qui dépendent de la conjoncture politique et économique. En général, une grande partie des dépenses d'un gouvernement est reconduite d'année en année ; ce qui laisse peu de place au changement. Aussi, une fois qu'une dynamique est enclenchée, celle-ci échappe aux choix politiques. En réalité, les politiques publiques sont des choix de 'clientèles' et de 'victimes'. Et en fonction du camp dans lequel on se trouve, on veut soit renverser la vapeur soit maintenir ses acquis.

Les dépenses publiques croissantes sont dues à des politiques publiques toujours plus diversifiées. Ainsi des réformes budgétaires ont été mises en œuvre pour réduire les coûts. Cet instrument vise un suivi plus précis des dépenses mais hélas, ce système n'est pas neutre. Si l'essentiel des capacités de financement est mobilisé par des programmes existants, comment mobiliser des financements pour traiter des nouveaux enjeux ?

1.6. Conclusion

Les politiques publiques résultent d'un construit social et par conséquent ne débutent pas d'une page blanche. Notre société contemporaine fonctionne à 'coups de réglages' rythmés par les différents enjeux politiques et le jeu des acteurs qui y sont liés. De manière synthétique, nous observons qu'aujourd'hui l'action publique a été reconfigurée sous trois formes: 1) les problèmes ou enjeux actuels mêlent des dimensions économiques, techniques,

---

[148] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*, p. 86

environnementales etc. ; 2) les acteurs et les espaces par et dans lesquels s'invente et se pratique l'action publique se sont multipliés ; 3) les techniques d'intervention de l'action publique ont été très diversifiées et sont parfois empilées, ce qui donne lieu à des incohérences.

Retenons que 1) l' action publique est un système d'ordre négocié: l'approche « par le bas » permet la diversité mais l'approche « par le haut » est indispensable pour garder une certaine cohérence et préciser le rôle des élites ; 2) le changement tient à plusieurs choses: les institutions qui 'choisissent' leur clientèle, les contraintes budgétaires et les instruments automatisés. In fine, la plasticité des interprétations des enjeux sociaux et du rapport aux institutions peut être prise en compte dans un cadre cognitif (relatif au processus d'acquisition de connaissance) et normatif (relatif au jugement de valeur et l'institution de règles, de principes) qui les oriente.

Ce qu'il faut retenir de la sociologie de l'action publique….

Les politiques publiques qui donnent une direction à la société, peuvent influencer voire déterminer la plupart de nos comportements. Cette conception d'action collective touche tous les acteurs sociaux qui y participent et y contribuent ; même si l'Etat reste l'autorité centrale. Toutefois, l'ouverture des frontières a déforcé la capacité de gouvernance de l'Etat-nation: les dynamiques transnationales ont modifié le centre de gravité de certaines politiques publiques au profit des réseaux d'action qui s'organisent à divers niveaux. Par conséquent, une action publique cohérente doit dorénavant s'inscrire dans un contexte international voire transnational.

Partant de ce contexte, Lascoumes et Le Galès ont imaginé un modèle d'analyse (le pentagone de l'action publique) capable de rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique, à partir de cinq variables reliées entre elles:

- les *acteurs* disposent de ressources et de systèmes de représentation qui façonnent leurs intérêts poursuivis (orientations stratégiques) ;
- les *représentations* permettent de décoder et de recoder le réel ;
- les *institutions* définissent les règles du jeu et impactent les résultats ;
- les *processus* sont nourris par les logiques de mobilisation des acteurs sociaux ;
- les *résultats* peuvent prendre deux formes: soit les effets produits sur les comportements des acteurs (outputs), soit les résultats observables sur le problème qu'il s'agissait de résoudre (outcomes).

Toutefois, le processus de mise en œuvre d'une politique publique collectivement construite n'est pas forcément en adéquation avec le programme initial. Ainsi, il peut subsister des écarts entre les intentions en amont et les résultats obtenus en aval. Donc, une politique publique c'est avant tout un processus complexe. Cependant, décomposer le processus d'une politique publique en différentes étapes permet de faire apparaitre d'une part, les logiques d'action spécifiques à chaque séquence et d'autre part, les acteurs, qui ont pris les décisions sur base de leurs rationalités propres dans un espace-temps donné. Et pour qu'un problème public soit traité, il faut d'abord qu'il soit inscrit dans l'espace public et ensuite qu'il relève d'un enjeu politique qui puisse être traité par la puissance publique. A ce titre, les institutions stabilisent la coopération entre les différents acteurs et définissent les manières de faire.

Nous venons de le voir, les politiques publiques peuvent influencer voire déterminer la plupart des comportements des acteurs sociaux. Et l'ouverture des frontières a modifié le centre de gravité de certaines politiques publiques, certainement en ce qui concerne les activités de la police. Dans la logique du modèle d'analyse imaginé par Lascoumes et Le Galès[149], l'objectif du présent mémoire est de comprendre, dans un contexte d'interdépendance des régimes pénaux

[149] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*

et juridiques et de frontières ouvertes, les logiques d'actions policières des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis. A ce titre, il nous faut impérativement dresser un portait des acteurs investigués, c'est-à-dire les acteurs de terrain que sont les enquêteurs visés par l'étude. Qui sont-ils ? Qu'en est-il de leurs normes, de leurs systèmes de représentations, de leurs logiques de sélection, de leurs ressources et de leurs intérêts poursuivis ? La section suivante défini d'une part, le rôle de la police et d'autre part, dresse le portrait policier.

2. La sociologie de la police

Afin de compléter notre cadre théorique, intéressons-nous dès à présent à notre objet d'étude: la police et plus particulièrement les enquêteurs en charge de la criminalité liée aux stupéfiants. Pour bien cerner notre population, nous avons recours à la sociologie de la police[150]. Afin de décrire la police en tant qu'organisation, nous aurions également pu mobiliser la sociologie des organisations. Mais il s'avère que cette dernière *« renseigne essentiellement sur ce qu'il y a de commun entre un commissariat et une entreprise* [mais pas] *sur ce qui caractérise la police, sur ce qui la spécifie. »*[151] Dans notre démarche, il s'agit d'aller plus loin, de s'intéresser aux finalités, aux valeurs et d'identifier la police dans son rôle insubstituable.

Définir le rôle de la police, s'intéresser à ce qu'elle fait et à quoi elle sert, peut paraitre simple d'apparence mais en réalité il n'en est rien. En effet *« il n'y a pas de limites a priori aux tâches policières, ce qui explique que toute tentative de classification se révèle rapidement insatisfaisante. »*[152] Par conséquent, ne serait-il pas plus judicieux de se demander *« pourquoi et comment* [la police] *est amenée à s'engager dans telle ou telle activité à un moment de son histoire »*[153] ? Pour y répondre, interrogeons-nous sur deux aspects: 1) *« l'émergence d'un corps spécialisé dans le maintien de l'ordre et la protection des biens et des personnes* [… et 2)] *la dynamique qui régit le fonctionnement de la police dans nos sociétés occidentales »*[154]. Ces deux points, qui s'intéressent à l'organisation qu'est la police, seront l'objet de la prochaine section. Suivra ensuite une section qui dressera le profil du policier et un dernier point qui abordera brièvement l'internationalisation des polices.

---

[150] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier
F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U
[151] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, p. 11-12
[152] Ibid., p. 11
[153] Ibid.
[154] Ibid.

2.1. De l'organisation…

2.1.1. L'émergence de la police: depuis son avènement à aujourd'hui

« Un détour par l'histoire est, assurément, susceptible d'apporter certains éclaircissements utiles quant au rôle de la police »[155] Il faut savoir que, dans sa forme actuelle, la police est une institution récente. A ses débuts au XVII[e] siècle, la fonction policière se limitait à une mission de maintien de l'ordre. A cette époque, son rôle englobait *« tous les actes de gouvernement qui visent la protection de l'ordre et le bien public* [c'est-à-dire] *la régulation de l'ensemble des phénomènes liés au vivant »*[156] en vue de ventiler l'approvisionnement et de prévenir les épidémies de famines et de salubrité qui avaient des répercussions importantes sur l'ordre public. Cette police spécifiquement *« ne désignait ni une institution bien déterminée, ni des agents bien définis »*[157].

A partir de la fin du XVIII[e] siècle, la police semblait répondre *« à un besoin commun à toutes les grandes métropoles européennes »*[158]. En effet, l'explosion démographique a rendu difficile la distinction entre les biens publics et privés. L'apparition des grandes villes entre la fin du XVIIIe et le début du XIXe, est considérée comme l'époque 'charnière' de l'émergence de l'anonymat et de l'apparition du crime. Depuis lors, en sus de la fonction de maintien de l'ordre, la police doit désormais aussi repérer le crime. Pour s'adapter aux nouvelles réalités, la police prend une nouvelle forme: celle de police judiciaire, scientifique et technique.

Dans un Etat de droit, *« la police* [moderne] *est appelée à assurer le respect des lois dont la finalité, est certes de préserver une certaine forme d'organisation du pouvoir et de ses structures, mais également de favoriser le bien commun de la société et de ses membres »*[159]. Ainsi, une police moderne se veut organisée en vue d'une meilleure cohésion sociale. Notons que la police d'aujourd'hui n'a rien en commun avec la police d'autrefois si ce n'est cette

---

[155] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier, p. 12
[156] Ibid.
[157] Ibid., p. 13
[158] Ibid., p. 14
[159] Ibid., p. 15

capacité d'adaptation à la réalité imposée par les nécessités de la vie. Par ailleurs, […] *« le foisonnement des travaux sur la police ces vingt dernières années a profondément renouvelé la manière de voir les polices: non plus d'en haut, comme une institution dessinée pour et par l'Etat, mais d'en bas, comme des organisations perméables aux représentations de ses propres agents, tout comme interactions avec leurs clientèles.»*[160]

2.1.2. La dynamique policière: le rôle et le fonctionnement de la police

- Le rôle de la police

Répondre à la question « Mais que fait la police ? » s'avère être plus complexe qu'il n'y parait. C'est la raison pour laquelle Fabien Jobard et Jacques De Maillard[161] proposent une typologie qui opère une distinction des 'différentes polices' en accord avec les modifications substantielles que le paysage policier a subi ces vingt dernières années :

- La 'police de tranquillité publique' a pour objectif la prévention de tout désordre ou toute nuisance sur la voie publique. Il en découle que *« cette police a pour mandat de s'occuper de tout, puisque tout est toujours susceptible de gâter la tranquillité publique […] »*[162]. En résulte un décalage entre ce que les policiers estiment être de leur ressort et les attentes de la population. En réalité, *« à cette police échoit tout ce à quoi les autres services (publics ou privés) n'offrent pas de réponse »*[163]. Cette infinité de tâches, pose alors la question de la reconnaissance du métier. En effet, et nous le verrons plus en détails plus loin, les contingences de la vie est la source majeure de l'autonomie des agents.
- La 'police d'investigation', c'est-à-dire la 'police judiciaire' ou la 'police criminelle' est en charge de la répression du crime et de la délinquance. Cette police s'est construite durant la première moitié du XIXè siècle lorsque *« le 'crime' émerge comme problème public mais aussi comme objet scientifique »*[164]. Face au paupérisme, il devient nécessaire de différencier le criminel des autres dans le but d'établir un raisonnement statistique mais également des nomenclatures capables de distinguer les types de criminels en vue de leur

[160] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, p. 39
[161] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*
[162] Ibid., p. 114
[163] Ibid., p. 114
[164] Ibid., p. 121

appréhension. Ainsi, *« les premiers congrès de criminalistique ou de criminologie, dans le dernier tiers du XIXè siècle, contribuent à affirmer la force collective des policiers d'investigation qui accumulent les ressources propres (fichiers, outils de connaissance, secret) et qui s'affirment comme groupe professionnel […] »*[165]

- La 'police de l'information' *« collecte et traite l'information, en vue d'agir »*[166]. Plus précisément, cette police cherche à savoir quels faits pourront ou pourraient être commis par quel individu et à quel endroit. Ce travail de 'prédiction' a nécessité l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité afin d'offrir un cadre légal à la collecte d'informations dans la phase préliminaire de l'enquête (la seule suspicion d'un fait punissable suffit).
- La 'police des foules' ou plus communément appelée 'maintien de l'ordre' est *« destinée à la gestion des manifestants et des protestataires, et de manière plus étendue des foules »*[167]. Cette police des foules embrasse donc des désordres ou des rassemblements de plus grande ampleur qu'ils soient festifs ou protestataires.

➢ Le fonctionnement de la police

Pour mieux saisir le fonctionnement de la police, abordons les sources de ses actions. Pour Dominique Monjardet[168], elles sont au nombre de trois:1) les prescriptions de la hiérarchie et de la loi ; 2) les sollicitations du public et 3) les initiatives policières.

Dans le premier cas, la police revêt le rôle d'instrument du pouvoir prescrit par:

- la loi ou *« l'ensemble des lois qui entendent définir les missions de la police et celles qui encadrent et limitent les pratiques mises en œuvre pour exécuter ce mandat »*[169] ;
- l'autorité ; c'est-à-dire que peu importe le niveau requis ou l'échelon territorial, la police est toujours subordonnée à une autorité publique *« pour ce qui concerne les orientations, les priorités et l'allocation de moyens »*[170]. En ce qui concerne le volet judiciaire, c'est le magistrat qui dirige son activité.

---

[165] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, p. 121
[166] Ibid., p. 127
[167] Ibid., p. 133
[168] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier, p. 16-18
[169] Ibid., p. 17
[170] Ibid.

« La loi et les injonctions de l'autorité constituent les deux sources formelles de l'action policière face auxquelles la dynamique de fonctionnement de la police est souvent rétive. En effet, à la différence d'autres administrations, elle est aussi un service public qui doit prendre en compte toute une série de contraintes bien évidemment en rapport aux autres dimensions évoquées: organisationnelle et professionnelle. »[171] La dimension organisationnelle s'intéresse tout particulièrement à la problématique de l'autonomie policière, c'est-à-dire aux logiques de sélections policières pour atteindre les objectifs. Quant à la dimension professionnelle, elle aborde *« les mécanismes de socialisation professionnelle qui forgent une culture professionnelle policière, l'ensemble des normes collectives, le plus souvent discrètes, qui orientent concrètement une pratique beaucoup plus autonome qu'on ne le supposait »*[172]. Cela revient à dire que certaines tâches professionnelles seront davantage valorisées que d'autres.

[171] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, p. 18
[172] D. Monjardet (2003) as cited in: C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier, p. 16-17

2.2. …au profil du policier

2.2.1. Le recrutement

Comment devient-on policier ? Par vocation ou par dépit ? Selon une étude réalisée par John Van Maanen (1978)[173] sur le recrutement et la fonction policière, les candidats n'étaient pas seulement motivés par le statut de fonctionnaire et la sécurité d'emploi qui en découle mais également par un désir d'exercer un métier qui leur permettrait de rendre service à la communauté, qui leur offrirait de l'aventure, de l'excitation et qui les éloignerait de la routine bureaucratique. Il ajoute même que *« la plupart des policiers n'ont pas choisi leur carrière au hasard. Ils entrent dans le service avec un haut degré d'adhésion avec ce qu'ils perçoivent être les finalités et les valeurs de l'organisation policière »*[174]. Néanmoins des nouvelles études menées une dizaine d'années plus tard[175], viennent nuancer cette conclusion: la conséquence de cette forte adhésion se traduit par une *« déception dès les premières confrontations au terrain, au public et aux collègues »*[176]. Une autre étude signée Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon à partir des années 1990[177], montre qu'un *« tiers des élèves* [interrogés] *disent être entrés dans la police 'pour des motifs utilitaires', entre un quart et un tiers déclarent le choix de policier comme étant un choix par défaut »*[178].

Mais le paysage démographique de la police doit être complété par une ouverture d'une part aux femmes et d'autres part aux minorités. Pour les femmes, arriver dans une 'organisation d'hommes' n'est pas une chose aisée car *« il existe des 'règles non écrites' qui restreignent la présence des femmes dans la police »*[179]:1) le recrutement via la défense de l'égalité des chances au concours (la règle de la taille ou des épreuves physiques, par exemple) ; 2) la 'tradition virile' selon laquelle une femme ne peut exercer une mission sans la présence d'un homme ; 3) les

---

[173] As cited in: F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, p. 87
[174] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *op.cit.*, p. 87
[175] Ces études ont été menées en 1988 par Nigel Fielding auprès de 125 aspirants policiers britanniques et en 1990 par Janet Chan en Australie. As cited in: F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, p. 87
[176] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *op.cit.*, p. 87
[177] Il s'agit d'une enquête qui a consisté en l'administration par vagues d'un questionnaire aux 1200 recrues en début puis en fin de formation, puis au moment de la titularisation, puis quelques années après et enfin 10 ans après.
[178] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *op.cit.*, p. 88
[179] Ibid., p. 92

femmes sont minoritaires dans les métiers ayant recours à la force. La thèse de Frances Heidensohn[180], pionnière de la criminologie féministe, conclut que *« les femmes dans la police sont des policiers comme les autres, sur lesquelles pèse cependant l'exigence incessante de prouver qu'elles sont de bons policiers »*[181]. En ce qui concerne les minorités, elles ont connu, elles aussi, une ouverture douloureuse. Ainsi lors de délibérations des jurys, une discrimination des examinateurs à l'égard des candidats a été repérée. Certains candidats devaient répondre à des questions auxquelles les autres n'étaient pas soumis, alors que ces pratiques sont contraires à la loi. Certains pays, aux Etats-Unis notamment, ont mis en place *« des dispositions de type 'affirmative actions'* [qui] *contribuent à maintenir un flux élevé de citoyens issus de minorités dans les rangs de la police »*[182].

2.2.2. L'autonomie policière

« Les polices sont des organisations marquées par le poids des règles, la définition stricte des missions, l'importance de la hiérarchie. »[183] mais toute personne amenée à observer pour la première fois le travail policier, sera surprise par la grande liberté dont semble disposer le policier de terrain. Il ne s'agit nullement pour les policiers *« d'agir selon leur bon plaisir* […qui se] *confondrait avec le pouvoir discrétionnaire qui évoque l'arbitraire»* [184], plus communément connu sous le nom de 'délit de sale gueule'. L'autonomie policière c'est ce qui amène le policier à répartir les tâches en trois catégories: celles qu'il traitera en priorité, celles qu'il traitera s'il a le temps et celles qu'il ne traitera pas. Cette priorisation des tâches découle d'une multitude de facteurs tels que "*la gravité de l'acte, la qualité de la preuve, les comportements du suspect et de la victime ou encore le contexte territorial d'intervention. »*[185] Un autre élément à prendre en compte est la masse des tâches dévolues à la police qui, par la nature des choses, est supérieure à sa capacité et par conséquent devient modulable à mesure de l'affluence des tâches. Cette liberté sélective se traduit, sur le terrain, par une 'manipulation de l'évènement imprévu'. Dans son essence, tout évènement est imprévisible et devrait pouvoir

---

[180] As cited in: F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, pp. 89-93
[181] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 93
[182] Ibid., p. 96-97
[183] Ibid., p. 47
[184] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, p. 22
[185] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 56

être pris en charge par la police. Néanmoins, au risque d'immobilisme, le policier est contraint de réduire ses contraintes quotidiennes. Ainsi, à moins d'avoir été saisi à l'initiative d'autrui, la volonté de reconnaître l'existence d'un évènement et d'en définir sa nature dépend du policier lui-même. Paradoxalement, c'est cette même liberté sélective qui procure au policier une marge de manœuvre face à la multitude de tâches potentielles. In fine, le policier évolue dans *« un système de relations où chaque acteur et chaque groupe d'acteurs visent, en sélectionnant les évènements pertinents, à promouvoir sa propre définition de la tâche légitime »*[186]. D'une certaine façon, un contrôle trop serré des activités policières, rendrait les policiers indisponibles face à leurs tâches routinières. Et, à défaut de pouvoir se retrancher derrière l'évènement (par définition contingent), les policiers peuvent également appliquer les règlements et les injonctions à la lettre et utiliser la fameuse 'grève du zèle' comme levier efficace contre les prescrits formels qui deviendraient trop encombrants.

Une autre forme d'autonomie pour le policier est l'enquête policière d'office (EPO). Apparue en Belgique en 2005, elle prévoit des nouvelles modalités de coopération avec la magistrature: ce dispositif d'EPO, déterminé par une circulaire[188], légitime certains devoirs policiers lors de l'enquête préliminaire sans devoir attendre les instructions du parquet (apostille). Ainsi, le dossier est transmis au magistrat uniquement lorsqu'il est complet. Grâce à ce mode de fonctionnement certains dossiers ne transitent plus qu'une seule fois par le parquet ; ce qui d'une part, diminue la charge de travail du parquet et d'autre part, valorise et responsabilise les policiers désormais habilités à traiter le dossier de manière autonome. Ces deux points sont les objectifs fixés par ce nouveau dispositif pénal. Néanmoins, dans les faits, il s'avère que la part de charge de travail qui n'incombe plus au parquet pèse dorénavant sur les services de police en charge du dossier et, qu'il s'agit généralement de dossiers qui se soldent par un classement sans suite (faits mineurs, auteurs inconnus, …) ; ce qui génère une frustration auprès des policiers.

Mais comment est perçue cette autonomie policière par le ministère public ? Les policiers *« disposent* [donc] *d'une capacité d'appréciation qui concerne tant la définition de leurs priorités que leur façon d'intervenir sur la voie publique »*[189]. Mais cette marge de manœuvre dont le policier fait usage n'a pas échappé à l'autorité, qui par manque de confiance et en guise

[186] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, p. 24
[188] Voir la circulaire des Procureurs généraux COL 008 du 12 juillet 2005
[189] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 54

de réponse, a alourdi la charge bureaucratique. Désormais le politique exige *« que les polices soient en mesure de justifier, de façon transparente, les raisons qui les ont conduites à adopter telle décision »*[190]. Notons que cette prescription ne procure, au ministère public, aucune mainmise sur les évènements qui n'ont pas été reconnus comme tels et in fine qui sont restés sans suite. Cela revient à dire que le policier est tenu de justifier ce qu'il a fait mais pas ce qu'il n'a pas fait. Comme nous venons de le voir, l'autonomie policière intervient donc en amont de la rédaction du procès-verbal ; mais également au moment même de sa rédaction lorsqu'il s'agit de rendre compte ou pas au magistrat, et dans l'affirmative, de quelle manière.

Ce n'est pas tout. Le politique dispose de quatre ressources vis-à-vis des polices. La première touche au pouvoir de nomination qui réside dans l'espoir de *« voir leur volonté ou leur orientation s'incarner dans celui ou celle qu'ils ont nommé »*[191] à des postes éminents. La seconde concerne la définition des priorités et des orientations générales. La troisième fixe les ressources budgétaires allouées ; ce qui peut mener à des réorganisations massives. La quatrième renvoie à l'ordre symbolique:*« les acteurs politiques sont porteurs de discours sur l'ordre social, la criminalité, l'action des forces de l'ordre »*[192].

D'un côté, *« la police est au service du politique et répond aux demandes de son maître* [mais de l'autre côté] *la police résiste, ouvertement ou plus discrètement, aux demandes des acteurs politiques*. [D'une certaine façon,] *les polices sont responsables devant les acteurs politiques dont ils tiennent leur légitimité* [mais disposent également] *d'une identité professionnelle forte* »[193] (cf. supra).

2.2.3. La culture policière

« Les polices sont donc des organisations qui combinent des logiques contradictoires […Ainsi, l'enjeu essentiel consiste à tenir la balance entre] *les effets des règles émises centralement et*

---

[190] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 62
[191] Ibid.
[192] Ibid.
[193] Ibid., p. 65

les multiples réappropriations auxquelles donnent lieu ces instructions »[194]. Les policiers disposent donc d'une autonomie importante dans l'accomplissement de leurs missions quotidiennes. Ainsi, une série de travaux sur la culture policière datant des années 1960 pose l'hypothèse que *« l'écart entre le travail prescrit et la réalité du travail policier résulte du filtre exercé par les normes et valeurs professionnelles* [et] *invite à se centrer moins sur le criminel et ses activités que sur ceux qui les traquent, les identifient et surtout, les labellisent »* [195]. Les policiers seraient donc mus par un ensemble partagé de normes et de valeurs. Ce constat, est-il encore valable aujourd'hui ? Sur base de travaux pionniers plus récents (2012)[196] en sociologie policière, il appert que les policiers adoptent un ensemble de règles collectives implicites qui structurent leur vision du monde et leurs conduites dans l'espace social. Souvent au service du plus faible et en lutte contre la délinquance, les policiers développent un sens prononcé de la mission. Toutefois, les épreuves auxquelles ils sont confrontés au quotidien peuvent apporter du pessimisme vis-à-vis du monde social et parfois les conduire à une forme de cynisme ou de détachement par rapport aux demandes émanent du public. Imprégnés par leur expérience, les policiers développent des raccourcis cognitifs et utilisent des catégories d'identifications des personnes. Cette suspicion découle directement d'une coupure du monde social, fortement en lien avec les conditions de travail des policiers. Ces conditions *« contribuent à rendre les relations avec l'extérieur malaisées, entretenant une frontière mentale entre le 'nous' et le 'eux' »*[197]. Néanmoins, la contrepartie est une forte solidarité interne et un soutien mutuel qui unifient le groupe: confrontés au danger, les policiers développent une forme de confiance envers les collègues. Toutefois, *« cette solidarité horizontale s'accompagne d'une distance vis-à-vis de leur hiérarchie, vue comme formée de bureaucrates éloignés des réalités du travail opérationnel »*[198]. Un autre trait de cette culture professionnelle est une orientation politique plutôt conservatrice concernant les questions sociales et morales. Dans le même ordre d'idées, le machisme fait aussi partie des composantes de la culture policière où dominent les normes viriles. Aussi, les policiers manifestent des représentations hostiles vis-à-vis des minorités ethniques. Ce trait proviendrait, lui aussi, des conditions d'exercice du métier *« marqué par des relations tendues avec certains segments de la population »*[199]. Ce compte-rendu contribue à

---

[194] F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U, p. 78
[195] Ibid. p. 98
[196] As cited in: F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 100
[197] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 101
[198] Ibid.
[199] Ibid., p. 102

enfermer le policier dans un *« milieu homogène, fermé sur l'extérieur et résistant aux réformes initiées par leurs supérieurs »*[200].

2.2.4. Les déviances policières

Avant d'entrer dans le vif du sujet, ne faut-il pas d'abord s'intéresser au rapport qu'entretient la police avec la norme ? D'après un *« certain nombre de chercheurs, les règles* [qui] *définissent la police et qui permettent son action, sont des normes dérogatoires à celles en usage dans le reste de la société »*[201]. Ils soutiennent que la police déroge à la rationalité légale; principe selon lequel la légitimité vient du respect de la loi. Plus précisément, cette légitimité se caractérise d'une part par *« le dépassement des rapports de face à face et l'impersonnalité des échanges entre les agents et le public* [et d'autre part, l'inverse cette fois, le fait qu'] *elle emploie la force et* […] *agit en fonction des exigences concrètes d'une situation donnée […] »*[202]. Par conséquent la police agit 'hors-la-loi de manière légale' et toute la finesse réside dans le fait de *« savoir dans quelle mesure la fin justifie les moyens »*[203] *;* c'est-à-dire le dilemme moral entre fins et moyens. Comment se traduit ce dilemme sur le terrain ? Il peut s'agir *« d'un jeu d'écritures consistant à légitimer post hoc une intervention »*[204] […] ou encore le fait de se concentrer sur la 'clientèle policière', c'est-à-dire les suspects habituels […] à qui un 'traitement particulier' est réservé.

2.3. L'internationalisation des polices[205]

Contrairement à ce qu'il est courant de penser, l'internationalisation des polices n'est pas un produit dérivé de la globalisation: dès le milieu du XIXè siècle, les polices ont commencé à coopérer et à tisser des liens transfrontaliers. Cette coopération qui existe depuis un certain temps donc, se décline sous une multitude de domaines, notamment: des séminaires mixtes

---

[200] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, p. 103
[201] Ibid., p. 142
[202] Ibid., p. 142
[203] Ibid., p. 143
[204] Ibid., p. 147
[205] Ibid., pp. 234-255

(plusieurs polices), des échanges de données numériques, la participation à des enquêtes communes ou encore la mise en place d'organisations policières internationales.

2.3.1. La toile de fond de la coopération policière européenne[206]

Tout débute en 1976 par l'intermédiaire du groupe TREVI [207] , une structure intergouvernementale secrète qui réunissait différents responsables des ministères de la Justice et de l'Intérieur des douze États membres de la Communauté européenne. C'est seulement au terme du Traité de Maastricht signé en 1992 que les questions d'intérêt commun justifiant une coopération policière (terrorisme, drogues et autres formes de criminalité internationale) se sont précisées. Ce traité est également à l'origine de la création d'un office européen de police actif en matière de lutte contre la grande criminalité internationale et le terrorisme: Europol. Sa convention a été signée en 1995 mais l'office n'a entamé ses activités qu'en 1999. Pourtant, la coopération policière avait déjà progressé avant, grâce aux Accords de Schengen signés en 1985. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1997 a permis d'intégrer l'acquis de Schengen dans le droit de l'Union européenne, notamment les aspects liés à la coopération policière. La même approche intergouvernementale a permis d'adopter, par un nombre limité d'États membres, des dispositions sur l'échange de données ADN, d'empreintes digitales et d'informations sur les immatriculations de véhicules grâce au Traité de Prüm (2005). En 2004, le Traité de Benelux sur la coopération transfrontalière entre les services de police du Benelux a été signé. Ce dernier a été revu en 2018 (pas encore ratifié à ce jour) en vue de renforcer la coopération en matière de sécurité: dorénavant un meilleur échange de données, une intensification des possibilités d'intervention transfrontalière et une facilitation des enquêtes policières dans les pays voisins sera possible.

---

[206] Ibid.
[207] Terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale (TREVI)

2.3.2. La spécificité des zones frontalières[208]

Les zones frontalières sont généralement des espaces géographiques propices à une large variété d'activités délinquantes (immigration clandestine, contrebande de marchandises, circulation de produits prohibés, …) ; ce qui nécessite une coopération internationale de plus grande intensité. Ces zones se sont généralement organisées en espaces de coopération pour les polices et les autorités judiciaires, comme c'est le cas pour la région frontalière entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. Cette région compte une large série d'activités criminelles et le trafic de drogue y a pris une place considérable. Ainsi, depuis 1995, sur base de la Convention d'Application de Schengen, les autorités de ces trois pays ont d'une part intensifié leurs échanges d'informations policières et d'autre part, réduit les délais d'attente. En 2005, un centre commun autorisant des agents de ces différentes forces de communiquer en face à face au quotidien a vu le jour: l'*Euregional Police Information Communication Center* (EPICC).

2.4. Conclusion

En guise de conclusion, il n'est pas aisé de dresser un portrait de l'organisation qu'est la police. En effet, elle a connu de nombreuses adaptations au fil des évolutions de la société.

Les traits de la culture policière professionnelle sont nuancés par des conceptions différentes du métier selon les profils, les spécialités, les générations et les sexes différents. Agissant selon un ensemble de valeurs et de normes, marqués par la suspicion et animés par la lutte contre le crime, modifier une règle n'aurait que peu d'effet sur les policiers dans la mesure où cette nouvelle mesure peut être détournée ou contournée (cf. l'autonomie policière).

---

[208] F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*, pp. 236-237

Ce qu'il faut retenir…

…de l'organisation

Définir le rôle de la police s'avère compliqué tant ses tâches sont vastes. Par conséquent, il est plus judicieux d'interroger pourquoi et comment la police est amenée à s'engager dans une activité précise. Pour mieux saisir la dynamique qui régit le fonctionnement de la police, il faut s'intéresser aux sources de ses actions, qui sont au nombre de trois: les prescriptions de la hiérarchie et de la loi, les sollicitations du public et les initiatives policières.

…du profil du policier

Une étude réalisée en 1990 montre qu'un nombre important de candidats déclarent leur entrée à la police comme étant un choix par défaut.

Malgré le poids des règles, la définition stricte des missions et de l'importance de la hiérarchie, le policier de terrain dispose d'une certaine liberté dans son travail: l'autonomie policière, une manière de prioriser le travail basée sur une multitude de facteurs. Cette méthode, permet au policier de gérer l'affluence et la masse de travail qui lui sont dévolues dans le but de rester disponible pour les tâches routinières. Ainsi, en sélectionnant les événements que le policier juge pertinents, ce dernier devient acteur de sa propre définition de la tâche légitime.

D'après de récents travaux en sociologie policière, il appert que les policiers adoptent un ensemble de règles collectives implicites qui structurent leur vision du monde et leurs conduites dans l'espace social: Les policiers auraient développé un sens prononcé de la mission mais, blasés par leur quotidien, pourraient se montrer cyniques vis-à-vis des requêtes des citoyens. Aussi, imprégnés par leurs expériences professionnelles, les policiers développeraient des raccourcis cognitifs et utiliseraient des catégories d'identification des personnes.

…de la coopération internationale

Depuis le milieu des années 1970, la coopération entre les pays a été renforcée. Aussi, les zones frontalières sont généralement des espaces géographiques propices à une large variété d'activités délinquantes ; ce qui nécessite une coopération internationale de plus grande intensité, comme c'est le cas pour la région frontalière entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique.

IV. CADRE PRATIQUE

1. Dispositif méthodologique

Cette section a pour vocation de rendre compte de la manière dont nous avons récolté et ensuite traité les données: 1) la technique de collecte de données, 2) le contenu du guide d'entretien, la population sondée, 3) l'aspect linguistique et 4) la collecte de données proprement dite.

1.1. Technique de collecte de données

Etant donné que nous voulons analyser et comprendre les comportements des enquêteurs affectés aux services stupéfiants dans l'EMR quant à leurs actions, c'est-à-dire questionner leurs actes et gestes sur le terrain, une approche qualitative sur base d'entretiens compréhensifs semi-structurés confidentiels nous semble le mieux approprié. Comparé aux autres techniques de collecte de données, à savoir le questionnaire, l'observation directe ou encore la recherche documentaire, seul l'entretien personnel permet d'établir la relation de confiance nécessaire afin de récolter les informations qui nous permettront de mieux cerner le travail de terrain des enquêteurs affectés aux services stupéfiants. En effet, l'entretien compréhensif semi-structuré *« s'inscrit dans une démarche inductive où le recueil et l'analyse des informations ne sont pas des étapes successives, mais s'opèrent conjointement, au fur et à mesure des entretiens, en même temps que l'élaboration de la problématique et des hypothèses. L'objectif est de parvenir à une compréhension intime de la pensée et de l'action du sujet. »* [209] Une approche compréhensive qui consiste à décoder les comportements des acteurs est davantage inductive, ce qui donne un statut fort au terrain. Un entretien semi-directif permet de capter le sens tel qu'il est vécu par l'interviewé tout en gardant une itération aisée entre la théorie, la problématique et le terrain. A ce titre, l'entretien compréhensif selon Jean-Claude Kaufmann *« présente simplement quelques points de repère pour que l'apprenti chercheur puisse, depuis une position souple et mobile, accommoder son regard aux différentes facettes réfléchies par son objet. L'entretien sociologique y est pensé comme une conversation, un échange peu*

[209] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD, p. 243

contraint, ouvert aux aléas et à toutes les formes possibles de ruptures de ton – ce qui ne veut pas dire qu'il ne réclame pas de préparation et qu'il ne requiert pas une 'technique' particulière »[210]. In fine, l'approche proposée par Kaufmann renvoie principalement à une démarche par imprégnation. Plus particulièrement, il s'agit *« d'enter par 'empathie' dans le monde de l'informateur »*[211] pour dynamiser l'entretien et approfondir l'engagement des personnes interviewées. Cette pratique, certes originale, peut évidemment prêter à la critique. Toutefois, Kaufmann soutient que son caractère familier et le rapport de confiance entre le chercheur et l'interviewé, *« permet de 'descendre' sous un niveau de surface, qui serait celui de l'entretien traditionnel, et d'accéder, par bribes, à une 'vérité' plus profonde des personnes, à la personnalité cachée derrière le masque des rôles sociaux »*[212]. Selon Kaufmann, il s'agit donc de tirer profit de la complicité gagnée.

Notons que la technique de collecte de données spécifique que nous avons retenue permet, d'une part l'approfondissement de certains points et d'autre part, favorise les moments de surprise. Toutefois, le partage d'un même terrain entre répondant et chercheur donne parfois lieu aux implicites, c'est-à-dire que l'interviewé ne revient pas sur ce qu'il estime être connu ou vulgarisé.

1.2. Population sondée

Dans le cas qui nous occupe, le choix de l'échantillonnage est révélateur de la problématique: dès le départ, nous avons opté pour les enquêteurs dédiés aux divisions des stupéfiants de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR). L'analyse porte donc sur neuf policiers et plus particulièrement ; trois collègues néerlandais de la province de Limbourg, trois collègues allemands de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et trois collègues belges (un de la province de Limbourg et deux de la province de Liège dont un de l'arrondissement Liège et l'autre de l'arrondissement d'Eupen en Communauté Germanophone).

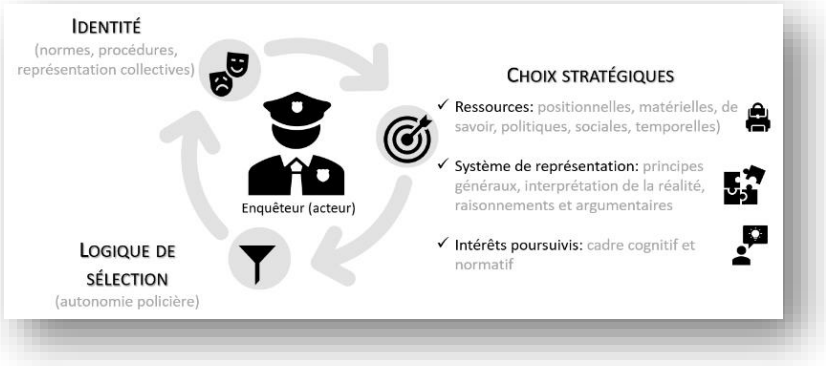
---

[210] D. Cardon (1996), *« L'entretien compréhensif (Jean-Claude Kaufmann) »*, In: Réseaux, volume 14, n°79 Recherches anglaises, (pp. 177-179), p. 177
[211] Ibid., p. 178
[212] Ibid.

En ce qui concerne les caractéristiques de l'échantillon sondé, il s'agit de sept hommes et de deux femmes. Parmi les interviewés, le plus jeune a 40 ans et le doyen a 61 ans. Leur expérience au sein de la police exprimée en nombre d'années varie entre 15 et 42 ans pour une moyenne de 29,5 ans.

1.3. Contenu du guide d'entretien

Le guide d'entretien, qui nous donne les moyens d'enquêter sur notre phénomène social, se base sur le schéma opérationnel (ci-contre) et a été construit de manière à répondre aux différents concepts mobilisés. Il se veut éclairant sur le choix théorique qui a été opérationnalisé et 'traduit' en questions utilisables sur le terrain, consignées dans le guide d'entretien (annexe n°4).



1.4. Aspect linguistique

Etant donné que l' Euregio Meuse-Rhin (EMR) englobe des régimes linguistiques différents ; à savoir le français, l'allemand et le néerlandais, le guide d'entretien a d'abord été rédigé en français et ensuite traduit en néerlandais et en allemand par nous. Pour s'assurer de la bonne formulation et de la bonne compréhension des questions, ces guides d'entretien ont été relus par des collègues policiers néerlandophone et germanophone. Cette étape a également permis de vérifier la bonne compréhension des questions. Ce qui a mené à la reformulation de certaines d'entre elles.

Afin que l'interviewé puisse s'exprimer aisément, chacun a été interrogé dans sa langue maternelle. Sur les neuf entretiens, quatre ont été réalisés en allemand pour l'arrondissement judiciaire d'Eupen ainsi que pour la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, quatre ont été réalisés en néerlandais pour l'arrondissement judiciaire de Limbourg ainsi que pour le Limbourg

néerlandais et seul un entretien a été réalisé en français pour l'arrondissement judiciaire de Liège.

Les passages pertinents des entretiens réalisés en langue allemande ou néerlandaise, ont été retranscrits et traduits par nous avec l'aide d'un logiciel de traduction et de dictionnaires en ligne, en restant le plus fidèle possible à l'idée de l'interviewé et en conservant son propre vocabulaire.

1.5. Collecte des données

La collecte de données, qui *« constitue la mise en œuvre de l'instrument d'observation* […] *consiste à recueillir ou à rassembler concrètement les informations prescrites auprès des personnes* […] *retenues dans l'échantillon »*. Dans notre, cas il s'agit des entretiens compréhensifs selon Kaufmann.

Pour des raisons de facilité et pour un gain de temps pour les interviewés, nous avons proposé de mener l'entretien sur leur lieu de travail. Huit d'entre eux ont accepté la proposition. Un entretien a été mené au domicile de l'intéressé, à sa demande. Les entretiens ont eu lieu entre le 4 juin 2020 et le 14 juillet 2020. La durée des entretiens varie entre 21 et 76 minutes pour une moyenne de 49 minutes.

L'entretien débute par la lecture des préalables (cf. guide d'entretien). Celle-ci permet de remercier l'interviewé, de situer le but de l'étude et de repréciser les points sur lesquels l'entretien portera mais aussi de souligner l'anonymat, de garantir la confidentialité des informations et de vérifier si l'interviewé marque son accord pour un enregistrement audio de l'entretien. Après avoir vérifié la bonne compréhension de ces préalables et avoir obtenu l'accord pour un enregistrement au moyen de notre téléphone portable, l'entretien à proprement parlé pouvait commencer.

Pour récolter nos informations empiriques, nous nous sommes principalement tournés vers des collègues du groupe de travail drogues '*Facharbeitskreis Kriminalität Drogen'* que nous connaissons personnellement mais aussi en raison de leur propension à traiter des enquêtes à caractère eurégional, voire international.

2. Cadre opérationnel

Une brève synthèse théorique permet d'une part, au chercheur de restituer et de modéliser la compréhension globale des différents concepts ainsi que leurs interactions ; et d'autre part, au lecteur d'identifier et de s'approprier les concepts-clés mobilisés.

Pour rappel, notre étude s'intéresse au phénomène du cannabis dans l'EMR. L'objet est la compréhension de la dynamique de terrain dans cette région transfrontalière et plus particulièrement l'analyse des logiques d'actions des enquêteurs affectés aux divisions stupéfiants de l'EMR. A cette fin, nous avons construit un cadre conceptuel, c'est-à-dire opérationnalisé les concepts qui seront mobilisés (cf. guide d'entretien). Ainsi, les cinq variables du *pentagone de l'action publique* (voir p. 45) de Lascoumes et Le Gales[213], nous ont permis de découvrir l'enjeu principal de la recherche: les logiques d'actions des enquêteurs ou autrement dit, la manière dont les enquêteurs perçoivent leurs actions sur le terrain dans la mise en œuvre des politiques publiques relatives au cannabis. Pour rappel, le modèle d'analyse proposé par Lascoumes et Le Gales vise à rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique tout en tenant compte du contexte contemporain ; ce qui permet d'analyser l'action publique à partir de cinq variables reliées entre elles: les acteurs, les représentations, les institutions, les processus et les résultats. Dans cette continuité, voici les variables retenues pour l'analyse de notre recherche:

- L'**identité des enquêteurs**, c'est-à-dire leurs normes, leurs valeurs et leurs ressources personnelles qui guident leur logique de sélection en termes de priorités et les intérêts qu'ils poursuivent dans le cadre de l'exercice de leur travail d'enquêteur ;
- L'**identité de la police**, c'est-à-dire le rôle encadrant que joue l'organisation et les règles collectives implicites qui structurent et orientent les conduites des enquêteurs ;
- Les **politiques publiques** en place, c'est-à-dire les systèmes juridiques et les bases légales en relation avec le cannabis qui ont une influence sur les pratiques policières.

[213] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir, p.15

C'est la combinaison de ces trois variables qui détermine les **processus** mis en place par les enquêteurs sur le terrain. Et ces processus (ou mobilisations) sont eux-mêmes à l'origine de la conjugaison d'actions rationnelles des individus.

Notre démarche s'inscrit donc dans une approche inductive ayant comme objectif, une meilleure compréhension des rationalités propres des enquêteurs de terrain affectés aux services stupéfiants de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR). Et c'est précisément cette part de découverte que revêt l'approche inductive qui donne la liberté au chercheur d'adapter progressivement son modèle d'analyse en fonction de ses observations. Au fond, *« ni le rigorisme théorique ni le spontanéisme ne sont à recommander car c'est de la dialectique de la théorie et de l'observation que les connaissances nouvelles les plus intéressantes procèdent le plus souvent. Les deux démarches se complètent plus qu'elles ne s'opposent. »*[214]

En guise de cadre ou de grille d'analyse pour éclairer notre recherche, nous avons retenu la typologie de l'action sociale de Max Weber[215] qui a pour objet la compréhension de l'action sociale des individus. Dans la prochaine section, nous allons donc découvrir cette typologie construite par Max Weber, qui permet de distinguer quatre types d'actions: les actions traditionnelles, les actions affectives, les actions rationnelles en valeurs et les actions rationnelles en finalité.

[214] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD, p. 182
[215] C. Colliot-Thélène (1990), *« La logique du comprendre »*, Chapitre IV in : « Max Weber et l'histoire » (pp. 72-92)

3. Modèle d'analyse: la typologie de l'action sociale de Max Weber

Evidemment, au risque que notre approche paraisse réductrice quant à la contribution de la théorie wébérienne, il nous faut nous concentrer sur les points essentiels qui nous permettront d'éclairer notre recherche.

Pour pouvoir comprendre et interpréter les logiques d'actions des enquêteurs dédiés aux divisions des stupéfiants de l'Euregio Meuse-Rhin, il nous faut organiser leurs discours de manière à pouvoir les analyser. A cette fin, et en concordance avec notre cadre épistémologique, nous faisons appel à la sociologie compréhensive de Max Weber [217], c'est-à-dire la compréhension de l'action sociale des individus qui a pour objet l'agir social et de comprendre pourquoi les enquêteurs agissent d'une certaine manière dans certaines circonstances. Selon Weber il est question d': *« un comportement humain (peu importe qu'il s'agisse d'un acte extérieur ou intérieur, d'une omission ou d'une tolérance) auquel l'agent ou les agents associent un sens subjectif »*[218] A ce titre, notons que le sens est constitutif de l'action *« car ce n'est finalement pas la compréhension du sens qui est le but de la sociologie compréhensive, mais celle de l'action tant qu'elle est structurée par un sens. »*[219] Autrement dit, la définition wébérienne de la sociologie qui s'intéresse aux 'actions sociales', étudie les motivations (ir)rationnelles des individus.

« Max Weber fut en effet l'un des premiers à construire un véritable cadre d'analyse de la rationalité ainsi qu'à en apporter une définition »[220]. En effet, la définition actuelle de la rationalité en sciences sociales a connu trois étapes: la première a introduit une *« séparation entre moyens et fins »*[221] et a trait à la 'raison' des individus afin de leur permettre d'évaluer les moyens mobilisés pour atteindre des fins (David Hume) ; la deuxième étape qui établit qu'une action est logique *« si les moyens sont adaptés au but que se donne l'individu »*[222] (Vilfredo

---

[217] C. Colliot-Thélène (1990), *« La logique du comprendre »*, Chapitre IV in : « Max Weber et l'histoire » (pp. 72-92)
[218] Ibid., p. 74
[219] Ibid.
[220] E. Mien (2018), *« Weber, la rationalité en valeur et en finalité »*, La Découverte, Regards croisés sur l'économie, 2018/1 n°22, (pp.46-49), p. 46
[221] Ibid.
[222] Ibid.

Pareto) ; et la troisième, qui *« complète la définition de Pareto en distinguant deux formes de rationalité: »*[223] la rationalité en finalité et la rationalité en valeur (Max Weber). A la suite de quoi, Weber a construit une typologie de l'action sociale, qui lui permet de distinguer quatre types d'actions *« hiérarchiquement ordonnées selon leur degré de conscience réflexive »*[224]: *« Comme toute autre activité, l'activité sociale peut être déterminée:* [premièrement] *de façon traditionnelle, par coutume invétérée ;* [deuxièmement] *de façon affectuelle, et particulièrement émotionnelle, par des passions et des sentiments actuels;* [troisièmement] *de façon rationnelle en valeurs, par la croyance en la valeur intrinsèque inconditionnelle - d'ordre éthique, esthétique, religieux ou autre - d'un comportement déterminé qui vaut pour lui-même et indépendamment de son résultat ;* [et quatrièmement] *de façon rationnelle en finalité, par des expectations du comportement des objets du monde extérieur ou de celui d'autres hommes, en exploitant ces expectations comme «conditions» ou comme «moyens» pour parvenir rationnellement aux fins propres, mûrement réfléchies, qu'on veut atteindre. »*[225] *:*

- Les **actions traditionnelles**: Tombent sous les 'actions traditionnelles' toutes les actions inconscientes, celles que l'on exécute 'parce qu'on a toujours fait ainsi', comme par exemple manger avec un couteau et une fourchette. Il est question de toutes les coutumes ou actions effectuées par habitude, comme par exemple les activités quotidiennes familières, que ce soit de façon traditionnelle ou par coutume invétérée actuelle[226].
- Les **actions affectives**: Une action affective est une réaction immédiate guidée par les émotions, par des passions, des sentiments et un état d'esprit actuels. Plus particulièrement, il s'agit d'une réaction effrénée qui nécessite un effort conscient pour soulager un sentiment[227] ; comme c'est par exemple le cas du joueur de football qui mord un adversaire en connaissance de cause des conséquences de son acte.
- Les **actions rationnelles en valeurs ou *'wertrational'***: *« Agit d'une manière purement rationnelle en valeur celui qui agit sans tenir compte des conséquences prévisibles de ses actes, au service qu'il est de sa conviction portant sur ce qui lui apparaît comme commandé par le devoir, la dignité, la beauté, les directives religieuses, la piété ou la*

---

[223] E. Mien (2018), *« Weber, la rationalité en valeur et en finalité »*, La Découverte, Regards croisés sur l'économie, 2018/1 n°22 (pp.46-49), p. 46-47
[224] C. Colliot-Thélène (1990), *« La logique du comprendre »*, Chapitre IV in : « Max Weber et l'histoire » (pp. 72-92), p. 76
[225] B. Dantier (2004), *« Max Weber: Les idéaltypes des activités et relations sociales »*, Collection: « Les classiques des sciences sociales » en collaboration avec la Bibliothèque Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi, p. 4 (les quatre éléments ayant été remis dans l'ordre hiérarchique de Max Weber)
[226] Ibid.
[227] Ibid.

grandeur d'une «cause », quelle qu'en soit la nature. L'activité rationnelle en valeur consiste toujours (au sens de notre terminologie) en une activité conforme à des «impératifs» ou à des «exigences» dont l'agent croit qu'ils lui sont imposés. »[228] Il s'agit d'actions guidées par des valeurs qui ne peuvent pas toujours être expliquées rationnellement ; comme par exemple un soldat qui meurt par honneur pour la patrie.

- Les **actions rationnelles en finalité ou *'zweckrational'***: *« Agit de façon rationnelle en finalité celui qui oriente son activité d'après les fins, moyens et conséquences subsidiaires et qui confronte en même temps rationnellement les moyens et la fin, la fin et les conséquences subsidiaires et enfin les diverses fins possibles entre elles. En tout cas, celui-là n'opère ni par expression des affects (et surtout pas émotionnellement) ni par tradition. »*[229] Il s'agit du désir d'accomplir, dans la manière la plus efficiente possible, ses buts. C'est-à-dire que les moyens sont choisis afin d'atteindre ces buts et qu'il faut rester concentré sur ces buts (les émotions n'ont pas leur place ici). Exemple: un ingénieur qui construit un pont ou un général de l'armée qui étudie les cartes la veille d'une bataille.

L'objectif est d'analyser les discours des enquêteurs affectés aux services stupéfiants de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) afin de comprendre leurs actions dans le cadre de leur travail et d'interpréter les processus mis en place au regard de ces actions dans un contexte donné. Quelles sont leurs pratiques de la population étudiée ? Relèvent-elles d'un choix ? Comment interviennent les normes et les valeurs dont sont porteurs les enquêteurs ? Quid des ressources dont ils disposent ? Quelles sont les priorités des enquêteurs ? Quel est le rôle joué par l'organisation qu'est la police ? Comment sont interprétés les bases légales et les systèmes juridiques sur le terrain ? C'est précisément l'objet du chapitre suivant: les observations.

---

[228] B. Dantier (2004), *« Max Weber: Les idéaltypes des activités et relations sociales »*, Collection: « Les classiques des sciences sociales » en collaboration avec la Bibliothèque Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi, p. 5
[229] Ibid.

V. ANALYSE

Pour rappel, nous cherchons à répondre à la problématique suivante: Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ? Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes. Plus précisément, une 'logique'[239] suggère une conformité au mode de raisonnement de quelqu'un, aux principes qui guident son action, son comportement. Alors comment interpréter les 'raisonnements' qui orientent voire guident les actions des enquêteurs ? A ce titre, nous nous sommes inspirés d'un article[240] relatif aux pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain dans lequel l'auteur s'intéresse aux conditions de la mise en œuvre de la mobilité urbaine durable en interrogeant la morphologie urbaine, les pratiques sociales et les systèmes de représentation. Plus particulièrement l'objectif de l'article est *« d'analyser les 'bonnes raisons' en fonction desquelles la population en situation de 'choix' modal fonde ses pratiques modales »*[241]. Pour y parvenir, l'auteur s'est inspiré des travaux de Max Weber et de Raymond Boudon qui lui ont permis d'envisager *« quatre logiques d'actions pouvant potentiellement être explicatives des pratiques modales: la rationalité 'économique' (le calcul comparatif), la rationalité en valeurs (la préférence), la rationalité perceptive (le ressenti) et les habitudes (le réflexe) »*[242]. En ce qui concerne l'article, cette approche a permis de faire la lumière sur les logiques d'actions à l'œuvre pouvant expliquer les pratiques modales des répondants. Et, au vu de notre objet d'étude, cette approche nous semble parfaitement appropriée pour éclairer les raisonnements sous-jacents aux logiques d'actions des enquêteurs. Par analogie, nous allons donc nous intéresser aux raisonnements qui guident les enquêteurs dans leurs actions, ou autrement dit à leurs rationalités propres. Dans cette continuité, nous avons également mobilisé quatre rationalités calquées sur la typologie de l'action sociale de Max Weber, à savoir: la **rationalité inconsciente** (l'héritage culturel et domestique), la **rationalité du ressenti** (les empreintes instinctives), la **rationalité de préférence** (les valeurs intériorisées) et la **rationalité comparative** (la mise en perspective des moyens et des buts).

---

[239] Définition du dictionnaire Larousse.fr: conforme au mode de raisonnement de quelqu'un, aux principes qui guident son action, son comportement.
[240] V. Kaufmann (2003) *« Pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain : des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique »* ; Revue d'Économie Régionale & Urbaine ; Armand Colin ; 2003/1 février ; pp. 39-58
[241] Ibid, p. 41
[242] Ibid.

1. Les actions traditionnelles ou la rationalité inconsciente

La rationalité inconsciente est le produit de l'habitude ou d'automatismes qui résultent eux-mêmes d'héritages relatifs à la tradition et à la culture. Sont visés toutes les motivations guidées par la coutume ou les croyances.

La rationalité normative

En ce qui concerne la construction des **normes**, l'éducation et le milieu de vie reviennent souvent: *« l'éducation des parents »* est citée cinq fois, *« le milieu familial»* deux fois, le *« milieu qu'on fréquente »* deux fois également. Vient ensuite *« l'école »* qui est mentionnée à quatre reprises. Puis *« la société »* est également évoquée deux fois. Sont également abordés respectivement deux fois *« les amis »*, *« la société »*, *« tout »*, *« l'Etat »*. *« Les exemples »* et *« les expériences »* reviennent respectivement une fois.
En effet, l'enquêteur belge 1 (EB1) estime qu'*« à la base, c'est un peu l'éducation qu'on a eu de nos parents »*. L'enquêteur néerlandais 3 (EN3) semble plus convaincu et dit *« cela a vraiment affaire avec l'éducation, ce que tu as appris à la maison et aussi l'environnement dans lequel tu évolues.* […] *Chez les criminels, on voit souvent que cela se transmet de père en fils et jusqu'au petit-fils… Ils ne savent pas comment faire autrement. Si tu ne sais pas comment faire autrement et que c'est ton monde, comment veux-tu t'en défaire ?*[…] *Je crois vraiment que la famille, l'environnement, …c'est tout ça qui te forme, aussi tes valeurs et tes normes. ».* L'enquêteur belge 2 (EB2) estime que c'est *« tout ce qu'on reçoit et qu'on nous dit dès l'enfance à la maison »*. L'enquêteur belge 3 (EB3) va plus loin et dit ceci *« Je pense qu'avant les parents avaient plus d'emprise sur leurs enfants. Je vois ça aussi dans le service… Normalement nous travaillons trente-huit heures par semaine, la moyenne chez nous est entre quarante-cinq et cinquante heures voir plus, mais pas moins. A ce moment-là, tu n'as plus beaucoup de temps pour ta vie familiale. Tu rentres à la maison, fatigué. ».* In fine, la combinaison de l'éducation et du milieu familial, *« ça détermine ton système de valeurs, ton comportement* […] *A cela s'ajoutent les expériences que tu fais dans la famille, avec tes amis, tout seul, avec ta première copine, avec les drogues, avec l'alcool* […] *et c'est ça, qui à la fin, construit ta personnalité. […] Nous sommes le produit de toutes ces expériences »*, dit EB2. L'enquêteur allemand 2 (ED2) pense que *« Les valeurs sont construites à partir d'exemples. […] En premier lieu, ce sont les parents qui transmettent les valeurs aux enfants. Ensuite on*

va à l'école. […] A dix, douze ou quatorze ans, on commence à comprendre la société dans laquelle on évolue. [...] A ce moment-là, se produit une empreinte 'qu'est-ce qui est vrai, qu'est-ce qui n'est pas vrai'. Certaines choses qui sont illustrées par le politique ou par les instances auxquelles on devrait s'orienter… soi-disant. Ça forge quand même quelqu'un. » A ce titre, l'enquêteur allemand 1 (ED1) enchéri comme suit *« Si l'Etat n'intervient pas et qu'il dit à chaque fois 'ce n'est pas grave ce que tu as fait' et qu'il classe les dossiers sans suite, tu créés des valeurs »*. Aussi, il ajoute *« Les statistiques policières et criminelles […] ce n'est pas mis en avant et demandé par la presse. […] Les grosses prises sont publiées mais le problème quotidien, pas. […] Pour moi il serait important de dire que les drogues, dans l'ensemble, ce n'est pas bien. Je dois dire, l'alcool non plus ce n'est pas bien. Les cigarettes ce n'est pas bien non plus. Mais il s'agit de drogues légales et illégales. Tes valeurs se créent sur la manière dont ceci est traité dans la société. »*. D'autres estiment que *« tout ce qui se passe dans le monde a un impact » dit l'enquêteur néerlandais 1 (EN1) ou encore que «* […] *tout te forme d'une certaine façon. La question est de savoir comment tu y fais face, comment tu intègres ça à ton propre parcours. »* estime l'enquêteur allemand 3 (ED3).

La rationalité symbolique

Concernant les **valeurs** qui guident les enquêteurs dans leur travail, des conceptions assez différentes apparaissent. Certains sont d'avis que la police est au service de la population, d'autres attachent de l'importance au devoir accompli et d'autres encore ambitionnent de rendre le monde meilleur. Ainsi l'enquêteur belge 3 (EB3) estime que *« Nous sommes là pour aider la société, pour un peu garantir les règles. »*. L'enquêteur allemand 2 (ED2) va dans son sens et dit *« Pour moi ce qui est important* […] *c'est la véracité, l'honnêteté, aider les autres personnes. Ma grande priorité a toujours été d'aider les victimes de délits.* […] *En tout cas, de donner l'impression à la victime 'il y a quelqu'un ici à la police qui s'occupe de toi'. »*. Pour l'enquêteur belge 1 (EB1), ce qui est important, c'est d'*« être satisfait du travail effectué ; du devoir accompli, du travail bien fait »*. A ce titre ED2 ajoute ceci: *« Beaucoup de collègues aujourd'hui disent 'oui, c'est mon job'.* […] *C'est un métier, une vocation.* […] *Je dois mettre la vie familiale au second plan* […] *Si ça pète* […] *je dois annuler des rendez-vous médicaux, je dois annuler des visites à l'école, je dois reporter certaines activités privées et dire 'maintenant on prend le service, un point c'est tout !' »*. Pour l'enquêteur allemand 3 (ED3) le plus important est de *« rendre le monde un peu meilleur.* […] *Les quantités de narcotiques qui sont en circulation ont une origine, c'est-à-dire que quelque part il y a une demande. Et c'est*

ce qui me choque le plus. Si on parvient à en intercepter ne fusse qu'un peu, on a rendu le monde un peu meilleur. Et c'est ce qui me tient à cœur. »

D'après les enquêteurs, les normes sont d'abord transmises par les parents, puis acquises dans le milieu de vie, à l'école ou entre amis, mais aussi au sein de la société et à travers les exemples vécus et les expériences de la vie. Ainsi, l'environnement de vie au sens large et ses enseignements conditionnent le parcours d'un individu: l'emprise ou non des parents sur leurs enfants, les expériences positives et négatives de la vie, l'appréciation de l'information (pouvoir discerner le vrai du faux), etc. Dans ce cadre-là, les enquêteurs mentionnent les criminels « qui ne savent pas faire autrement » chez qui le crime pour gagner sa croûte correspond à la norme mais aussi ; les messages véhiculés par l'Etat qui enseignent que « ce n'est pas grave » lorsqu'il classe des dossiers sans suite ou encore ; la manière dont les statistiques policières sont publiées et surtout leur portée dans la société. In fine, tous ces aspects ont un retentissement dans la société et construisent les normes.

En ce qui concerne les valeurs qui guident les enquêteurs dans leur travail, elles sont assez différentes: être au service de la population, l'importance du devoir accompli ou encore rendre le monde meilleur. Il s'agit de valeurs, qui ont un sens, aux yeux des enquêteurs. Toutefois, nous le verrons plus tard, il n'est pas toujours aisé pour les enquêteurs d'atteindre leurs finalités. A ce titre, il faut souligner l'importance du rôle de l'Etat et plus particulièrement de ses institutions, qui définissent les finalités (la raison d'être), qui répartissent les compétences entre des organes eux-mêmes fondés sur des réglementations (ici: la police et le Parquet du Procureur du Roi), qui circonscrivent leurs cibles (les objectifs à atteindre) et en déterminent les moyens. Ce dernier point sera également étayé plus loin.

Et en effet, avec la sociologie de l'action publique[243], nous avons appris qu'à bien des égards les politiques publiques omniprésentes sont étroitement liées à notre vie quotidienne et que, par conséquent, elles peuvent influencer voire déterminer notre conduite. A ce titre, les institutions façonnent les acteurs et font naître leurs intérêts et leurs préférences en constituant les règles, les normes formelles, les symboles mais aussi les schémas cognitifs qui guident l'action

[243] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *« La sociologie de l'actions publique »*, Armand Colin

humaine[244]. C'est précisément la lecture que font la plupart des enquêteurs de la société[245] qui les entoure: nous (les individus au sens large) sommes le produit du milieu humain dans lequel nous vivons, caractérisé par ses institutions, ses lois et ses règles. L'Etat a donc un rôle majeur à jouer dans la manière dont les normes sont façonnées: d'une part, l'ensemble des lois et des règles écrites et d'autre part, le 'non-dit' qui sous-tend les conduites. En cas de non-respect de ces normes, les sanctions peuvent être explicites (dans notre cas: le droit pénal) ou implicites (le contrôle social). Les normes découlent directement des valeurs, étant donné que ces dernières sont les critères de référence qui servent de repères des manières d'être ou d'agir. Diffusées en filigrane à travers la société, il importe de considérer la façon dont les normes sont interprétées mais aussi comment les valeurs sont déclinées concrètement au sein de la société.

2. Les actions affectives ou la rationalité du ressenti

La rationalité du ressenti s'attache à la part innée ou instinctive des tendances comportementales, c'est-à-dire aux empreintes intériorisées sous-jacentes qui influencent les motivations des enquêteurs dans leur quotidien.

La rationalité intériorisée

Il semblerait que le **grade** ne soit pas toujours important. Par contre, les relations et les contacts sont presque toujours cités en premier lieu. L'enquêteur belge 3 (EB3) estime que *« le grade n'a aucune importance, tout le monde fait le même boulot »* ou encore l'enquêteur néerlandais 3 (EN3) *« ne pense pas que ce soit si important au sein de la police néerlandaise »* ; ce qui a été renchéri par l'enquêteur néerlandais 1 (EN1) qui pense que *« Chez nous la hiérarchie n'est pas si importante…* […] *De manière générale, je trouve notre organisation très informelle. Même ceux qui ont un grade important sous leur nom, restent abordables. Souvent ce sont des gens qui ont eux-mêmes commencé 'en bleu'.*(NDLR: 'en bleu' veut dire en uniforme) *»*. Au contraire, l'enquêteur allemand 2 (ED2) pense détenir un avantage par rapport à son grade : *« Cela vient déjà du fait de la vielle pensée historique allemande, la fonction publique prussienne. On communiquait par rang. ».*

---

[244] As cited in: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *« Dictionnaire des politiques publiques »*, 5è édition, SciencesPo Les Presses, 2019, pp. 390-391

[245] Définition du dictionnaire Larousse.fr: Milieu humain dans lequel quelqu'un vit, caractérisé par ses institutions, ses lois, ses règles.

Disposer d'un **réseau de connaissances** élargi procure un certain avantage. Ainsi l'enquêteur néerlandais 3 (EN3) dit *« je connais beaucoup de gens dans le Limbourg du Sud. Et quand il y a quelque chose, je peux directement sonner à quelqu'un et ils savent qui je suis. »* ; l'enquêteur néerlandais 2 (EN2) va dans son sens et estime « […] *être l'araignée dans la toile ; qui a de bons contacts avec le Parquet, de bons contacts avec la Justice, de bons contacts en Belgique, de bons contacts en Allemagne, de bons contacts dans ma propre organisation, de bons contacts dans le secteur privé… Donc, en résumé, je dispose d'un réseau important. »,* tout comme l'enquêteur allemand 1 (ED1) *« J'ai aussi des contacts élargis avec le Parquet et dans tout le Land, on se connait. […] Je dirais que sur base de mon expérience professionnelle et de ma longue présence ici dans le service, je suis souvent une personne de contact. »*.Toutefois, certains tempèrent: *« Je crois que beaucoup de communication va via les connaissances… les 'contacts de campings'. Mon sentiment me dit que c'est possible de faire mieux »* dit l'enquêteur néerlandais 1 (EN1) et aussi *« Ça dépend un peu comment on a construit son réseau. Avant ces réseaux étaient plus intenses, plus répandus…On avait plus de contacts avec les collègues »* dit l'enquêteur belge 2 (EB2). L'enquêteur belge 1 (EB1) nuance et dit *« Le contact humain ne me fait absolument pas peur et j'ai un contact facile.* […] *Maintenant, oui, c'est un privilège de pouvoir avoir des cartes de visites bien fournies de collègues* […] *ça se travaille* ». Au-delà des contacts, EN3 estime que *« La posture est plus importante et si les gens sont prêts ou pas à faire des choses pour toi. Ils savent que toi aussi tu es prêt à faire quelque chose pour eux. Ils veulent t'aider […] C'est rare que je sois face à une porte close. »*. D'autres représentent une ressource pour les autres: *« De par mon expérience professionnelle, oui, on me pose régulièrement des questions. »* dit ED1 ou *« Avec le temps on acquiert un certain 'know how' »* dit ED3. Toutefois, certains ne s'estiment pas complètement au courant des **procédures**, ce qui pourrait être amélioré: *« Les collègues qui s'occupent de la criminalité organisée, je pense qu'ils en savent beaucoup plus que nous. […] On pourrait dire sarcastiquement 'si j'en savais plus, je devrais rédiger plus !' »* tout comme l'enquêteur néerlandais 1 (EN1) qui estime ceci : *« Je crois que tu es bien au courant de ce que tu fais mais je pense que si nous avions plus de connaissances sur le cours des choses, probablement que nous pourrions activer plus. »*

Nous l'avons vu, la capacité d'action d'un individu (dans ce cas-ci l'enquêteur) dans un contexte donné dépend entre autres des **ressources** dont il dispose. Selon les discours des enquêteurs, le grade ne profiterait que rarement aux enquêteurs et n'aurait que peu voire pas du tout d'importance (dans les trois pays confondus) car « tout le monde fait le même boulot ». Toutefois, les grades servent pourtant bien à distinguer les fonctions de chacun: travail de

terrain, de première ligne ; travail de gestion/supervision et de relais vers la hiérarchie et enfin ; travail de coordination et de relais vers les autorités judiciaires et/ou administratives. Donc, même si une équipe composée d'enquêteurs ayant des grades différents travaille sur un même dossier, chacun se verra attribué un rôle bien précis, en fonction notamment, de son grade et du statut[246] afférent. En effet, en Belgique, de nombreux actes[247] exigent la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) ou d'auxiliaire du Procureur du Roi (APR) pour poser certains actes judiciaires comme par exemple l'exercice des pouvoirs relatifs aux arrestations judiciaires, aux perquisitions, aux saisies et aux fouilles judiciaires[248]. Probablement que le grade n'est pas mis en avant par volonté de garder un esprit d'équipe.

Par contre, un réseau de connaissances élargi permet d'avoir un contact plus aisé au sein de son organisation, mais aussi avec d'autres instances comme le Parquet du Procureur du Roi. Ce qui veut dire que les enquêteurs peuvent s'appuyer sur ce réseau et qu'ils bénéficient de bonnes 'ressources sociales'[249]. Cela va plus loin même puisque pour certains, la posture que l'on adopte joue un rôle important ; pour d'autres c'est l'accès à l'expérience professionnelle de collègues plus expérimentés. Toutefois, les procédures ne sont pas toujours maîtrisées. Ce dernier point a trait aux 'ressources de savoir'[250] et à la capacité à en faire usage ; ce qui, dans ce cas-ci, limite l'enquêteur dans ses démarches. En effet, une connaissance approfondie des procédures permettrait aux enquêteurs de mieux exploiter les possibilités qui s'offrent à eux.

La rationalité d'appartenance

Y a-t-il une **identité propre à la police** ? Certains estiment qu'il *« y a bien quelque chose »* et d'autres, au contraire qu'il *« n'y a pas une image de marque »*. A ce titre, deux collègues estiment que *« Les policiers parlent une langue propre à eux, qui est, selon moi, internationale.*[…] *Il s'agit toujours de la même chose, des mêmes voyous. Mets deux policiers dans un café et au bout de dix minutes ils parlent de leurs dossiers.* [...] *Je crois que c'est pareil*

[246] Depuis la réforme des polices en 2001, certains Inspecteurs de police ont le titre d'officier de police judiciaire (OPJ) et peuvent par conséquent poser certains actes judiciaires.
[247] Mémento statut de la police (2020) ;
doi: https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?id=VS300667836&contentdomains=POLINFO&lang=fr
[248] Toutefois, en raison d'un manque de personnel et de problèmes pratiques et organisationnels, les Inspecteurs de police qui sont désignés dans un service de recherche peuvent, depuis février 2019 obtenir la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) moyennant une formation.
[249] P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition, p. 118
[250] Ibid.

chez les pompiers […] *à l'armée aussi.* […] *Je crois que c'est ainsi là où les gens travaillent en groupe et s'identifient à l'autre. »* dixit l'enquêteur néerlandais 2 (EN2). Ce sentiment est également partagé par l'enquêteur allemand 1 (ED1) qui ajoute: *« En Allemagne il y avait une grande discussion autour de la formation de 'cliques' ou que les policiers s'isolent, parlent leur propre langue avec leurs propres abréviations,… C'est vrai en partie. L'isolement je ne le vois pas, par contre l'utilisation d'une langue propre et en partie la démonstration d'un comportement propre…* [...] *Probablement que nous regardons les véhicules et les personnes assises quelque part différemment. Un citoyen lambda ne voit pas ça, ce que nous croyons voir parfois. »*. Certains estiment même que la police c'est comme un *« club »* ou une *« nationalité »* voire une *« identité liée au travail policier »*: A ce titre l'enquêteur belge 2 (EB2) pense que *« La police a quelque chose comme une nationalité, une identité où on met tout le monde dans le même sac alors que chacun travaille, pense, est différent. Mais de l'extérieur, la police c'est la police, peu importe qui porte l'uniforme. Oui, c'est comme un club. »*. Ces propos ont été renchéris par l'enquêteur néerlandais 3 (EN3) qui dit *«* […] *je ne veux pas dire de sphère familiale mais tu adhères quand même à une certaine identité liée au travail policier, il y a immédiatement une sorte de sentiment de groupe.* […] *Et je remarque aussi quand je parle avec quelqu'un 'ah, toi aussi tu bosses pour la police ?' et là tu as immédiatement une sorte de connexion à la personne alors que tu ne la connais même pas. Il y a donc bien quelque chose. Et c'est surtout l'implication sociétale et le fait de prendre soin les uns des autres. »*. Ou encore *« Peu importe le secteur dans lequel on rencontre des gens de notre profession, tout le monde pense de la même manière. J'en suis persuadé. »* confirme l'enquêteur allemand 3 (ED3). Par contre, deux enquêteurs belges estiment qu'il n'y a pas une identité propre à la police: pour l'enquêteur belge 1 (EB1) *«* […] *il n'y a pas une image de marque: il y a la police locale, il y a la police fédérale. Ici la police locale elle est loin. Il existe deux polices en Belgique alors que c'est la police intégrée. La police locale est politisée et la police fédérale qui n'est pas politisée mais qui n'a pas les moyens budgétaires. » ;* l'enquêteur belge 3 estime *« Non, je ne crois pas. Et je crois même que c'est un avantage que ce ne soit pas le cas. Certainement les dernières années: c'est plus large qu'avant. Ça permet d'avoir un autre point d'attaque pour mener les enquêtes. Donc, je pense que c'est très important, en fait. Non, je crois que c'est très variable, que tu ne peux pas coller une étiquette comme ça, surtout chez les jeunes qui rentrent à la police. Il y a toutes sortes de personnes qui rentrent à la police. Avant c'était moins. Mais de là à dire quel type d'identité cela me parait difficile… Oui, je crois que cela a vraiment évolué.* […] *»*.

En ce qui concerne l'identité de la police, il semblerait que les policiers parleraient une langue propre et utiliseraient des abréviations qui leurs sont propres. Certains estiment que la police a bien une identité propre qui crée un sentiment d'appartenance, comme c'est le cas dans un club, et une connexion entre les policiers ; d'autres au contraire pensent que ce n'est pas le cas et que la diversification des profils peut même représenter un avantage dans l'approche des enquêtes. Suivant la sociologie de la police[251], une forte solidarité interne et un soutien mutuel unifierait le groupe. Pour certains enquêteurs, cette affirmation est vérifiée. Ce qui ne veut cependant pas forcément dire que ceux qui voient une plus-value dans la diversification des profils, ne reconnaissent pas ce sentiment d'appartenance.

3. Les actions rationnelles en valeurs ou la rationalité de préférence

La rationalité de préférence est fondée sur les valeurs intériorisées, qui n'ont pas forcément une explication rationnelle, et qui conduisent à des impératifs dont l'enquêteur croit qu'ils lui sont imposés. Il s'agit ici des motivations qui renvoient vers l'accomplissement d'une valeur.

La rationalité de l'(in)efficacité

En ce qui concerne les **systèmes juridiques**, trois points centraux sont pointés: d'abord la **liberté conditionnelle** en tant que punition, puis les **peines** sous la forme d'une amende et enfin, les **condamnations pénales**.

D'entrée de jeu, l'enquêteur allemand 2 (ED2) explique que: *« Celui qui a commis un méfait, devrait aussi être puni pour cela. Où nous mène le principe de légalité en Allemagne ? Souvent le terme de 'liberté conditionnelle' revient.* […] *Liberté conditionnelle veut dire que si je commets un délit, et qu'on me dit 'si tu fais ça encore une fois, il y aura des suites'. Je suis tout à fait d'accord, c'est juste.* […] *Mais lorsqu'on prononce une liberté conditionnelle sept fois d'affilée et qu'aucune peine ne suit, alors je n'ai pas de principe de légalité. Mais c'est aussi la difficulté du principe de légalité. Si je dois le suivre, je dois aussi le mettre en pratique.* […] *Par manque de place dans les services sociaux, auprès de la protection de la jeunesse, dans les prisons, nous n'avons pas la possibilité d'incarcérer ceux qui ne se tiennent pas aux mesures*

[251] F. Jobard, J. De Maillard (2015), *« Sociologie de la police – Politiques, organisations, réformes »*, Dunod Editions, Collection U

alternatives. […] *Si je ne suis pas puni, je peux continuer.* […] *S'il n'y a pas de punition, c'est absurde. ».* Au-delà de l'absurdité évoquée, l'enquêteur allemand 3 (ED3) soulève l'inefficacité du système pénal et de la liberté conditionnelle: *« Si on n'a rien appris de convenable, et qu'on provient d'un milieu social inférieur, et à cause des quantités d'argent qu'on peut se faire et qu'on voit combien c'est facile de gagner de l'argent, ils s'accommodent de l'une ou l'autre année passée en prison ou en liberté conditionnelle. Souvent tu as aussi, dans la tranche des revendeurs inférieurs, des consommateurs qui ne savent pas faire autrement… Ils doivent gagner leur argent avec ça pour pouvoir assouvir leur addiction. Et quand tu vas dans les scènes supérieures… On sait combien d'argent ils se font avec tout ça… Pourquoi devraient-ils arrêter à un moment donné ? Ça ne serait pas supportable pour eux. Ils se sont créé un certain niveau de vie. Le risque de se faire prendre est infime, ça il faut le dire clairement. Et si ça te permet de faire vivre ta famille, peut-être même celle en Albanie ou en Turquie… Ce n'est pas irrespectueux envers eux, c'est la réalité. Alors, dans ce cas-là, tu n'as pas le choix que de continuer, même après une peine d'emprisonnement. Ils ne savent pas faire autrement… ils apprennent ça dès tout petit. Et ce n'est pas différent chez les familles qui volent… Ils purgent deux ou trois ans puis ils reviennent et évidemment ils retournent dans l'ancienne scène ou dans leur entourage* […] *Mais le fait qu'ils recommencent après… je dirais, septante à quatre-vingt pourcents. ».* A ce titre, l'enquêteur allemand 1 (ED1) estime que ce serait *« utile de pouvoir sanctionner différemment »: « Avant on avait aussi l'infraction qui était entre la contravention, l'avertissement et le délit. Je n'ai personnellement pas connu ça en service mais parfois, ça serait utile de pouvoir sanctionner différemment. Et pas tout ce déroulement qui fait qu'on se retrouve au tribunal des années plus tard.* […] *Ici nous avons la possibilité des procédés accélérés d'après le code de procédure pénal mais malheureusement c'est trop peu utilisé parce qu'il y a des conditions strictes* […] *Rien que le chemin vers le tribunal, immédiatement d'ici* (NDLR: du poste de police) *à là. ».* Il estime également que la sanction devrait intervenir plus tôt: *« On commence avec un joint* […] *et un an plus tard j'ai déjà besoin de cinq grammes pour le weekend. Et cela s'amplifie de plus en plus. Et donc l'autre sait 'celui-là il en a un peu plus, je peux aller m'approvisionner chez lui, c'est mon pote'. Très fréquemment nous avons des gens ici qui disent 'pourquoi je n'ai pas été puni plus tôt ?'.* […] *Ils disent 'j'ai déjà été pris plusieurs fois pour détention de drogues et je n'ai jamais été puni'. Les dossiers sont trop rapidement classés sans suite. Et ça, ça devrait être changé rapidement. Il ne faut pas que ce soit une peine d'emprisonnement…* […] *Quand il est pris dix fois pour détention sur une courte période, je veux dire des petites quantités, tout est classé sans suite. Et à un moment donné, les gens passent à autre chose. Beaucoup d'entre eux réussissent à s'en*

défaire mais ceux qui n'y arrivent pas disent 'mince, maintenant je dois aller en tôle, ça fait dix ans que je suis dans ce milieu, j'ai déjà eu autant de dossiers, à chaque fois j'ai eu des remontrances écrites et puis après une amende pécuniaire faible'… qu'il a récupérée en vendant. Et avant que cela devienne sérieux, une liberté conditionnelle, et puis encore une liberté conditionnelle et encore une liberté conditionnelle et puis on se fait prendre encore une fois et puis c'est là qu'on va pour la première fois en prison. Et là, il y en a beaucoup qui disent 'si j'avais été puni avant, j'aurais arrêté plus tôt'. Et ça je l'entends sans cesse. […] *Evidemment, ils disent ça au plus tard quand ils doivent aller en prison !* […] » L'amende pécuniaire est également souvent de mise aux Pays-Bas. Et à ce titre, l'enquêteur néerlandais 2 (EN2) soulève en outre le problème du blanchiment: *« Et lorsque quelqu'un est jugé, il reçoit une amende. Mais entretemps, s'il a renseigné aux contributions 'je gagne mon argent avec la plantation de chanvre et je gagne environ autant par an', ça veut dire qu'il doit payer l'amende qu'il peut déduire aux contributions…(rires) C'est ça qui est un peu tordu ici aux Pays-Bas. C'est comme la loi sur les drogues douces, c'est tout aussi tordu ! Et c'est même l'optimum du tordu ! C'est comme avec le blanchiment et disons que tu peux trouver un accord avec le fisc… C'est qui qui fait du blanchiment alors ?! Les autorités, pas vrai ?* […] *C'est la même chose pour les personnes qui se retrouvent au tribunal à qui on propose 'tu peux être libre mais tu dois payer vingt mille euros'. Ouais, ils peuvent déposer ça cash au tribunal…Et d'où vient l'argent ?! »*. En termes de condamnations, l'enquêteur belge 1 (EB1) estime que *« Les condamnations sont très maigres… Quand on a vu l'investissement policier qui a été effectué pour arriver à un résultat, autrement dit amener le dossier devant une juridiction, où les personnes ont été identifiées et où les personnes sont finalement condamnées mais à des peines* [petit bruitage qui fait référence au néant] *quasi nulles. »*. Inversement, l'enquêteur allemand 3 (ED3) *« pense que si on arrive à citer quelqu'un du niveau intermédiaire ou supérieur à une condamnation, les peines sont quand même énormes. Si on parvient à épuiser cela, je pense que c'est une répression que pas tout le monde vit. Evidemment ils se sont bien rempli les poches avant. Donc au niveau de l'Allemagne, je dirais que les conditions légales de base sont données. La seule disparité que je vois, est celle avec cette consommation propre. Pour dix grammes, le dossier est classé sans suite pour le premier fait. Mais dix grammes c'est beaucoup. »*. A ce titre, trois enquêteurs partagent leur réflexion quant aux peines d'emprisonnement. L'enquêteur allemand 3 (ED3) explique: *« Il y a souvent cette discussion dans les médias 'plus de peine, moins de peine'… Je pense que les bases légales de base sont OK* […] *mais parfois on souhaiterait que les tribunaux s'en servent un peu plus. Mais alors se pose la question 'est-ce que cela fera de la personne un meilleur être humain ?'. Ça,*

on n'en sait rien. […] *Est-ce que cela mènera à une purification des gens ou pas ?* […] *En tant que commun des mortels on a du mal à s'imaginer de passer un an ou deux en prison. Pour d'autres c'est une bénédiction, pour eux c'est tout à fait normal. Mais ils sortent et continuent. Ils ne savent pas faire autrement, c'est comme ça. Et s'ils passaient trois ou quatre ans là-bas, est-ce que ce serait différent ? Je ne sais pas…* […] ». Dans le même ordre d'idées, l'enquêteur néerlandais 1 (EN1) soulève que *«* […] *les gens qui se trouvent dans ce monde-là, sont souvent des personnes vulnérables. Si tu les écroues, c'est-à-dire si tu les mets en prison, ils n'en ressortiront pas meilleurs. C'est mon avis. Et quand ils en sortent, ben ils sont marqués à vie et finiront probablement dans un cercle vicieux et se retrouveront probablement de nouveau là-dedans. Actuellement ils reçoivent énormément d'amendes. Aussi pour les fournisseurs d'électricité étant donné que souvent le courant est volé. Evidemment les gens ne savent pas payer et sont donc poussés à rassembler l'argent d'une autre manière et tu te retrouves de nouveau avec ce cercle. Donc, qu'est-ce qui est bon ? »* L'enquêteur néerlandais 3 (EN3) s'interroge également: *« Quels sont les signaux que nous transmettons ? De l'autre côté, c'est une problématique très complexe.* […] *Certaines personnes sont abusées et une fois qu'elles sont dans ce monde-là, elles ne peuvent plus en sortir. Quelque chose se passe mal et elles en sont responsables. Puis elles ont une dette envers l'organisation* (NDLR: l'organisation criminelle)*. En fait, je trouve ça triste pour ce genre de personnes. D'un côté je me dis 'oui, tu en es responsable' et de l'autre…je pense que nous avons une responsabilité de faire en sorte que les gens ne se retrouvent pas dans une telle situation.* […] *Et quand tu penses à tout l'argent qui est gagné…tout cet argent criminel…je veux dire, tu peux seulement dépenser cet argent quand il est blanchi.* […] *Comment changer cela ? Je suis vraiment curieuse de voir ce que va donner l'expérience. »*

Selon certains enquêteurs, la liberté conditionnelle serait inefficace. Dans son essence, la **liberté conditionnelle** est, comme son nom l'indique, une forme de liberté sous certaines conditions. Dès lors que ces conditions ne sont pas respectées par le condamné, la sanction initialement prévue devrait être appliquée. Si toutefois, en cas de non-respect des mesures alternatives, le condamné se voit accorder une nouvelle liberté conditionnelle au lieu de la sanction prévue, quid du principe de légalité ? En droit pénal, il s'agit du principe selon lequel la police et le ministère public (le Parquet) sont tenus de poursuivre un fait délictueux, autrement dit de se saisir de l'affaire et d'enquêter sur les faits dès qu'il y a suspicion d'une infraction pénale. Cela implique que les enquêteurs se trouvent dans l'obligation de rédiger un procès-verbal afin d'informer le Parquet pour tous les faits délictueux dont ils ont connaissance,

au risque de se rendre eux-mêmes passibles de poursuites. Toutefois, en droit pénal, le principe d'opportunité (qui est à l'opposé du principe de légalité) s'applique également. Le principe d'opportunité, offre la possibilité de mettre fin aux poursuites pénales sous certaines conditions: si la culpabilité de l'auteur de l'infraction semble légère ; si l'application de conditions (mesures alternatives) suffisent pour éteindre les poursuites ou ; si la peine encourue n'est pas significative par rapport à la peine encourue pour d'autres infractions commises par le suspect. Le premier point concerne les délits mineurs pour lesquels le ministère public renonce à des poursuites pénales (le classement sans suite). Le second se rapporte à la liberté conditionnelle (cf. supra). Et le troisième a trait au concours d'infractions (suite d'infractions) pour lequel un non-cumul des peines est prévu. Mais revenons à la liberté conditionnelle: pourquoi serait-elle inefficace voire absurde ? En toute logique, une liberté conditionnelle ne peut être prononcée qu'une seule fois pour un même fait délictueux. En effet, son intérêt réside dans l'octroi d'une 'deuxième chance' en vue d'une réinsertion sociale. Et il semblerait que ce soit cette dernière qui soit remise en cause. Dans la pratique, c'est le manque de capacité au niveau des services de réinsertion comme les services sociaux ou la protection de la jeunesse qui est pointé du doigt. En fin de compte, l'encadrement des libérés conditionnels se résulte par être insuffisant voire inexistant. Livrés à eux-mêmes, les condamnés retourneraient aux schèmes familiers et la probabilité de récidive serait importante. Et, dans la continuité de la liberté conditionnelle, une récidive devrait mener à la peine (d'emprisonnement) initialement prévue. Cependant, si une nouvelle liberté conditionnelle est prononcée, quel est le message véhiculé aux intéressés et à la société ? La défaillance d'un système ou la confirmation positive d'un comportement pourtant punissable ? En réalité, ce mode de fonctionnement amène des effets pervers: certains enquêteurs estiment que s'il n'y a pas de sanction à la clé, il n'y a pas de raison, pour les condamnés, d'arrêter leurs activités illicites lucratives. A partir de là, certains se demandent s'il ne serait pas utile de pouvoir sanctionner différemment afin qu'il y ait bien une punition et surtout que celle-ci intervienne plus tôt dans le processus. Cela permettrait une éventuelle prévention dans la mesure où une sanction agirait comme 'garde-fou' dans le cercle vicieux de la criminalité. Notons toutefois qu'une sanction pécuniaire n'est pas appropriée, puisque dans certains cas, elle favorise le blanchiment ou la commission de nouveaux faits punissables en vue de réunir la somme.

En ce qui concerne les **peines prononcées**, certains enquêteurs estiment qu'elles sont presque inexistantes alors que d'autres pensent qu'elles sont considérables. A ce titre, certains

enquêteurs se questionnent sur l'(in)efficacité [252] des peines d'emprisonnement: ils se demandent notamment si la détention a un effet bénéfique sur les personnes condamnées et aussi s'il est opportun d'augmenter les durées d'incarcération. Selon eux, certains condamnés s'accommoderaient' d'une peine d'emprisonnement alors que d'autres, pris au piège par leur dépendance (aux drogues), tomberaient dans la criminalité en vue d'assouvir leur addiction. En réalité, la réflexion met en avant la vulnérabilité ou la précarité des personnes qui sont approchées par des organisations criminelles. Dans le même ordre d'idées, un autre point qui revient concerne le classement sans suite pour les faits délictueux liés à la consommation propre: où se situe la limite à ne pas dépasser pour rester dans ce cadre et ne pas basculer vers l'échelon du vendeur/grossiste ? Les conditions (quantités) sont fixées par la loi ou un amendement. Mais contextualisé dans une logique de l'impunité (classement sans suite), la réflexion vise encore une fois la préservation de l'amplification et de la commission de faits plus graves.

En guise de conclusion, retenons que l'échec d'un programme public[253] peut, entre autres, résulter des écarts constatés entre les besoins sociaux, les intentions politiques et enfin les effets observés. Le système de liberté conditionnelle tel que décrit par les enquêteurs interviewés, présente des faiblesses au niveau des résultats obtenus: les effets attendus, c'est-à-dire la réinsertion des condamnés et la prévention de la récidive, font défaut ; ce qui veut dire que le système en question est inefficace. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de porter un jugement sur la réussite ou l'échec d'une action publique, mais aussi de tirer des leçons du processus, des dynamiques ainsi créées et d'identifier les leviers sur lesquels l'action publique peut s'appuyer pour produire du changement[254]. A ce titre, les enquêteurs suggèrent la possibilité de pouvoir sanctionner différemment. En effet, selon eux, sanctionner autrement permettrait d'agir d'une part sur la prévention et d'autre part de désengorger les services sociaux dont les capacités, semblerait-il, sont en inadéquation avec la demande. Le résultat auprès des enquêteurs est sans appel: la surcharge de travail. Il serait dès lors intéressant de savoir si ce constat pèse négativement sur le ressenti de leur utilité sociale ? Si tel est le cas, leur motivation (vision du phénomène) pourrait être altérée et ils pourraient adopter un comportement blasé.

---

[252] P. Lascoumes, P. Le Gales (2018), *« La sociologie de l'action publique »*, Armand Colin, p. 30
[253] Ibid., p.28
[254] Ibid., p. 35

La rationalité conciliatrice

La **politique en matière de cannabis** aux Pays-Bas a été résumée par l'enquêteur néerlandais 2 (EN2) comme suit : *« La loi sur le cannabis…Commençons avec les Pays-Bas…date d'il y a longtemps…selon moi 1900 ou 1910. Et notre loi sur l'opium a été conçue comme une loi sur les médicaments, donc pas comme un code pénal où il est interdit de cambrioler, où il est interdit d'avoir des stups. Cette loi n'a pas été pensée comme telle mais plutôt à partir de la santé publique. C'est mauvais pour toi si tu consommes des stupéfiants. C'est comme ça qu'elle a été créée. Et puis dans les années '70 une pensée libérale s'est installée…hein, les hippies qui fumaient un p'tit joint. A Amsterdam il y avait même le premier coffee shop. Et on n'a rien entrepris. C'est à ce moment-là qu'est apparu le régime de tolérance.* [...] *C'est très naïf de se dire… quand tu es responsable politique 'j'ai bien réglé ça'. Selon moi, tu n'as rien réglé du tout.* […] *C'est tordu. Et si tu tiens compte du taux de THC que contient la marijuana…* [...] *Donc les drogues douces ne sont plus des drogues douces en fait ! »*. Et cette orientation politique a évidemment des répercussions au-delà des frontières néerlandaises: l'enquêteur belge 2 (EB2) dit *« Chez les hollandais, ça a toujours été ainsi et ça fait partie de leur culture et c'est ça notre problème. A cause de la proximité des frontières, ça déborde évidemment chez nous: la culture mais aussi la possibilité d'acheter ces trucs officiellement ou légalement. »*. En effet, ce 'débordement' tient probablement son origine dans le fait qu'il n'y a aucun consensus en la matière. A ce titre, l'enquêteur allemand 3 (ED3) s'indigne: *«* […] *on a acheté en Hollande et on a consommé sur place…On doit leur expliquer 'oui mais si tu importes ça en Allemagne, tu commets une infraction'. Que ce soit autorisé en Hollande ou pas. C'est ça la grande problématique, il n'y a pas de consensus à ce niveau-là. »*. L'enquêteur belge 3 (EB3) soulève un autre désaccord et proteste: *« Etant donné que les bases légales sont différentes, ça cause souvent des problèmes. Par exemple, en Belgique nous menions une enquête avec un certain nombre de 'targets' néerlandais. Au moment de l'intervention ils se trouvent aux Pays-Bas, ils y sont arrêtés et deux jours plus tard ils sont relâchés. Dès l'instant qu'ils ont la nationalité néerlandaise, et qu'à leurs yeux il n'y a aucun danger d'évasion, ils sont simplement relâchés. Même s'il y a un mandat d'arrêt européen avec une demande d'extradition. Et des mois plus tard, Amsterdam décide de les extrader vers la Belgique. Et là, souvent, on ne les retrouve pas ! »*. Une autre divergence au niveau des bases légales est signalée: *« En principe détenir de la 'hardware' à destination d'une culture de chanvre n'est pas punissable en Allemagne. Et ça c'est dommage. »* souligne l'enquêteur néerlandais 3 (EN3). Une autre différence réside dans la prise de traces: *« Et là on arrive à la thématique de la prise de traces à l'étranger. Si nous*

voulons avoir des traces, disons d'un véhicule utilisé pour la fuite ou d'un véhicule volé, cela nécessite une demande d'entraide judiciaire parce que la police ne relève pas des traces pour les collègues allemands. Chez les néerlandais, c'est suffisant 'untel a stationné le véhicule là, c'est lui.'. Nous, nous devons livrer des traces. […] » selon l'enquêteur allemand 2 (ED2). L'enquêteur belge 1 (EB1) proteste: *« On n'est pas sur le même pied d'égalité. En plus on est sur une frontière… Voilà ! Va-t-il y avoir, à un certain moment donné, une harmonisation des lois, une certaine tolérance acceptée d'un pays à l'autre ? J'en doute… »*. D'ailleurs, une harmonisation des lois avait déjà été envisagée par le passé. L'enquêteur allemand 2 explique que *« Dans le Traité d'Amsterdam début des années deux-mille ou fin des années nonante, il s'agissait aussi d'une ligne directrice commune en Europe pour la lutte contre la problématique des drogues. Je crois qu'on a fait couler beaucoup d'encre mais que rien n'a été fait. Et quand je vois comme les chemins juridiques sont différents, je ne vois pas de solution pour l'avenir. Les frontières seront toujours là dans une politique de drogues. Mais là, il ne faut pas pointer uniquement les Pays-Bas. Nous en Allemagne sommes pareils et nous devrions d'abord faire nos devoirs. La politique des drogues, c'est aussi une thématique où chaque pays fait sa propre popotte disons. Nous avons la loi sur les stupéfiants, une loi ! Et nous sommes aussi tenus de poursuivre la criminalité liée à la drogue. Toutefois, il est possible de créer des assouplissements. Ça se voit quand on voit les jugements…* [...] *Donc on voit déjà que rien qu'en Allemagne, notre politique de la drogue, on ne tire pas la corde dans le même sens. Nous avons seize Länder et chacun fait sa propre politique. »*. Ce ressenti est également partagé du côté belge: *« C'est une réflexion qui doit être faite au niveau européen parce que même si la Belgique prend position de dire que finalement oui on va dépénaliser mais si le voisin à côté ne fait pas avec ça va être des autoroutes à sens unique et on ne va pas en finir quoi !* […] *Mais comme l'Europe a toujours dit que les pays étaient souverains et devaient décider eux-mêmes de leur politique… Donc on va tourner en rond. Chacun va rester sûrement sur ses positions et je pense que c'est une problématique qui ne sera pas résolue l'année prochaine ni dans les dix ans à venir. »* déplore l'enquêteur belge 1 (EB1).

Il apparaît que la loi sur les stupéfiants néerlandaise a été créée, au début du siècle dernier, sous le signe de la santé publique. Toutefois, la pensée libérale s'est installée petit à petit durant les années 1970 pour finalement aboutir au régime de tolérance actuel. Selon certains enquêteurs, la marijuana ferait partie de la culture néerlandaise et 'déborderait' en Belgique. Ce 'débordement' tient probablement son origine dans le fait qu'il n'y ait aucun consensus en la matière: chaque pays a établi ses propres bases légales et ses propres procédures ; ce qui

provoque des incohérences voire des frustrations sur le terrain. A cet égard, le terrain est demandeur pour une harmonisation des lois comme cela avait été suggéré dans le Traité d'Amsterdam, qui prévoyait une ligne directrice commune en Europe pour la lutte contre la problématique des drogues. Dans cet ordre d'idée, il convient de s'interroger quant à la souveraineté des Etats-nations face au principe de subsidiarité. En effet, selon ce principe, une action publique revient à l'entité compétente la plus proche ; et si nécessaire, la responsabilité est transmise à l'échelon hiérarchique supérieur. Dans le cas de l'Euregio Meuse-Rhin, qui concerne une région frontalière donc, quelle est l'entité compétente ? Etant donné qu'il s'agit de régions de plusieurs pays de l'Union Européenne qui forment une zone plus grande, ne faudrait-il pas promouvoir une meilleure coopération et un meilleur développement interrégional au sein de l'Union Européenne en s'attaquant conjointement à des problèmes communs ? C'est ce que suggèrent Lascoumes et Le Galès[255]: même si une autorité centrale régulatrice reste pertinente, l'ouverture des frontières a toutefois réduit sa capacité d'intervention. Par conséquent, une action publique à la seule visée nationale, voire régionale, est dépourvue de pertinence. Il faut, dès lors, inscrire cette action publique dans un contexte transnational, à l'échelle de l'Euregio Meuse-Rhin.

La rationalité d'autonomie

Une autre thématique, qui a été essentiellement citée par les enquêteurs allemands, est l'**obligation de poursuite**. L'enquêteur allemand 2 (ED2) explique: *« En Allemagne, nous avons la loi sur les stupéfiants qui sont les conditions de base et qui est valable pour tous les Länder.* […] *Nous en Allemagne…Qu'est-ce que je dois dire -malheureusement ou heureusement- le principe de légalité, c'est-à-dire que nous devons poursuivre chaque infraction.* […] *De manière générale, on entend dire que la consommation de produits dérivés de la marijuana et du cannabis reste impunie. Juridiquement parlant, ce n'est pas le cas en Allemagne. C'est toujours passible d'une sanction. Mais je crois qu'en nonante-trois, nonante-quatre ou nonante-cinq, la Cour Constitutionnelle fédérale a même dit 'la consommation ou la détention de petites quantités, on ne peut pas le légaliser mais on peut laisser tomber une poursuite pénale'. Et depuis lors, on le vit comme tel en Allemagne. Mais la schizophrénie dans tout ça* […] *Je peux fumer du tabac, alors pourquoi pas du cannabis ? Mais pour cela je dois le détenir et donc l'acheter. Et nous voilà de nouveau dans*

[255] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *« La sociologie de l'actions publique »*, Armand Colin, pp. 7-8

le droit pénal… L'achat est interdit. Et donc si je me rends dans un coffee shop, c'est un délit d'un ressortissant allemand commis à l'étranger. Je dois le poursuivre. Et s'il fait passer trois grammes, c'est un import illégal. Je dois le poursuivre également. La fin de l'histoire c'est que, les Parquets et les Tribunaux sont noyés […] *En gros, on en arrive à saisir le bazar, on l'auditionne rapidement et peut-être qu'on va encore réaliser un triptyque* (NDLR: un triptyque consiste en la description physique, la prise de photos et d'empreintes) *et puis le dossier est classé au niveau du Parquet. »*. L'absence d'obligation de poursuite aux Pays-Bas génère quelques frustrations: *« Aux Pays-Bas, ils n'ont pas l'obligation de poursuite comme nous.* […] *cela nous gêne régulièrement parce que nous savons qui revend des quantités importantes de drogues à nos acheteurs allemands et nous remarquons constamment que rien ne se passe aux Pays-Bas. On peut leur transmettre des informations, il ne se passe rien.* [...] *Ils ont une autre façon de faire. Comme dit, les dossiers à l'encontre de ressortissants néerlandais qui ont commis des faits sur le sol néerlandais sont initiés ici mais les magistrats ne les transmettent même plus, par principe, parce qu'eux aussi savent que, dans un premier temps, il ne passera rien. »* dixit l'enquêteur allemand 1 (ED1).

Dans la continuité de l'obligation de poursuite, la **détention préventive** est abordée. D'après les enquêteurs allemand 1 (ED1) et belge 2 (EB2) , il devient difficile d'obtenir une détention préventive des suspects: *« Les quantités lors des arrestations se sont largement déplacées vers le haut.* […] *En ce qui concerne le cannabis, en-dessous du demi-kilo,* […]*, ce n'est même pas la peine d'appeler le magistrat. Avant, tout était différent.* […] *»* et *« C'est à peine si on parvient à obtenir une détention préventive. Pour du cannabis certainement pas, sauf s'il s'agit de quantités importantes, désormais même pour des amphétamines ils ne vont pas en préventive.* […] *C'est tout du 'laisser-aller' dans cette affaire. »*.

A d'autres égards, le principe de légalité, c'est-à-dire la présence ou l'absence de l'obligation de poursuite des infractions constatées, fait grincer des dents du côté allemand. En effet, les allemands sont tenus de poursuivre tous les faits punissables dont ils ont connaissance alors qu'aux Pays-Bas, ce n'est pas le cas. En résulte qu'en Allemagne, les Parquets et tribunaux sont submergés de dossiers qui finissent par être classés sans suite. Et aux Pays-Bas, les informations concernant des faits délictueux transmis par l'Allemagne (le Parquet) ne sont pas pris en charge. A ce titre, la sociologie de la police[256] nous apprend que même si les organisations policières

[256] F. Jobard, J. De Maillard (2015), *op.cit.*

sont marquées par le poids des règles, les policiers semblent parfois disposer d'une grande liberté dans leur travail. L'autonomie policière revient en fait à répartir les tâches en trois catégories[257]: celles qui seront traitées en priorité, celles qui seront traitées si l'emploi du temps le permet et celles qui ne seront pas traitées. En fait, chaque policier est libre de sélectionner les événements qu'il estime légitimes. Toutefois, cette capacité d'appréciation n'a pas gagné la confiance du ministère public, qui a exigé que les polices soient en mesure de justifier leurs conduites. Notons cependant que cette prescription ne procure, au ministère public, aucune mainmise sur les évènements qui n'ont pas été reconnus comme tels. Aussi, qu'en est-il des informations transfrontalières directement transmises par le Parquet et qui ne sont pas poursuivies ? Sur ce point-là aussi, la sociologie de la police nous éclaire. En effet, c'est le politique qui détiendrait ce pouvoir sous quatre formes[258]: la ressource de nomination des personnes à des postes éminents, la définition des priorités et des orientations générales, l'allocation de budgets (qui peuvent mener à des réorganisations) et la ressource symbolique qui renvoie aux discours sociaux. In fine, les organisations policières sont au service du politique et d'un autre côté elles y résistent.

Un autre point qui semble commun à la Belgique et à l'Allemagne concerne la difficulté d'obtention d'une détention préventive des suspects, alors que les quantités de stupéfiants saisies se sont largement déplacées vers le haut. Est-ce là aussi une orientation du politique ? Lascoumes et Le Galès suggèrent que les politiques publiques sont soumises aux contraintes budgétaires qui dépendent de la conjoncture politique et économique ; qui sont souvent reconduites d'année en année[259].

La rationalité d'intégralité

Certains enquêteurs interviewés mentionnent d'**autres obstacles** dans leurs enquêtes comme la loi sur la vie privée, la protection des données ou encore la nécessité du statut de 'suspect' pour pouvoir demander des renseignements aux Pays-Bas. L'enquêteur néerlandais 1 (EN1) déplore *« Là où moi j'ai du mal, ce sont les lois sur la vie privée. Nous voulons avoir un aperçu de tout et échanger des informations mais à chaque fois tu te retrouves confronté à ces barrières et à la protection de la vie privée et oui, cela retient énormément d'informations. »*. Le constat est le même en Allemagne: *« en Allemagne nous avons un système de protection des données qui*

[257] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, p. 22
[258] F. Jobard, J. De Maillard (2015), *op.cit.*, pp. 62-65
[259] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*, pp. 96-99

pour moi rime avec protection des auteurs. Qui est poussé à un tel point que nous, en tant que police, nous sommes incapables d'agir. […] *Mais ça les citoyens ne veulent pas l'entendre jusqu'à ce qu'ils soient eux-mêmes concernés »* dixit l'enquêteur allemand 2 (ED2). Mais parfois, c'est même 'en interne' que ça coince: d'après l'enquêteur néerlandais 3 (EN3) *« on rend les choses un peu mystérieuses/secrètes au sein de notre organisation 'Intelligence'* (NDLR: service qui collecte des informations policières). *Le DRIO* (NDLR: Dienst Regionale Informatie Organisatie) *dit alors 'oui, la plupart de notre information est basée sur de l'information des indics que nous ne pouvons pas partager aussi facilement, même pas au sein de la police.* ». Justement en ce qui concerne l'échange d'information, l'enquêteur allemand 1 (ED1) soulève ceci: *« Je crois qu'aux Pays-Bas il faut avoir le statut de suspect pour seulement avoir une idée. Donc moi quand j'en ai un ici qui déclare 'je vais jusque chez untel, surnom untel, si tu me montres une photo…' et puis je reçois la réponse d'EPICC*[260] *le numéro de GSM est utilisé ou a été utilisé par untel et que je demande une photo…c'est déjà terminé ! Nous, dans le cadre de l'enquête, nous pourrions utiliser la photo qu'on a dans nos banques de données mais aux Pays-Bas, on ne la reçoit pas. Ce sont le genre d'obstacles que nous confrontons sur le chemin officiel. »*. Pour parvenir malgré tout à leurs fins, les enquêteurs jouent de leurs contacts: *«* […] *l'échange d'infos officieux ça fonctionne. »* dixit l'enquêteur belge 2 (EB2). Toutefois, même si ce type d'échange d'informations permet à l'enquêteur d'avancer dans son dossier, quitte à demander l'information en question de manière officielle par la suite, ce mode de fonctionnement n'est pas prévu légalement. En effet, l'échange d'informations est prévu via l'organe central chargé de la coopération policière internationale ; le cas échéant, il doit en être informé dans les meilleurs délais[261]. Aussi, les consultations des banques de données policières sont enregistrées via le 'login' de chaque policier et peuvent donc faire l'objet d'une vérification (légitimité de la consultation) par l'organe de contrôle. Certaines recherches dans les systèmes policiers peuvent même générer un 'hit': une notification de consultation de l'entité (personne, numéro de plaque, …) est envoyée à l'enquêteur en charge du dossier, ce qui peut susciter une demande d'explication sur le motif du contrôle ou de la vérification.

De manière générale, la protection des données retient tellement d'information au point d'immobiliser les enquêteurs dans leurs dossiers. A partir de ce constat, nous comprenons l'intérêt de l'évaluation d'une politique publique: révéler ses limites et ses difficultés. En effet,

---

[260] Euregional Police Information Communication Center (EPICC): centre trilatéral autorisant des agents de ces différentes forces de communiquer en face à face au quotidien

[261] Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, art. 39

l'intention initiale d'un programme peut se différencier des dynamiques de son application. Par ailleurs, une telle évaluation permet de mettre en évidence la combinaison complexe de compétences entre les niveaux (enchevêtrements) ainsi que l'empilement des différents rôles[262].

Les enquêteurs évoquent les **régimes hétéroclites** et le fait que cela profite aux criminels. A ce titre, l'enquêteur néerlandais 2 (EN2) se rappelle une modification législative: *« Nous avons eu un amendement…je crois de mémoire que c'est en mars 2015 qu'ils ont changé la loi que les growshop ne pouvaient plus vendre l'ensemble des biens nécessaires à une plantation… Ce sont devenus des magasins de jardinage qui vendent le nécessaire à l'entretien d'un jardin… En pratique nous avons constaté que c'est un leurre et qu'ils segmentent leurs ventes: la 'hardware'* (NDLR: matériel nécessaire à l'installation de la culture) *est vendue dans un autre entrepôt, dans un autre tu te procures les boutures et les engrais* [encore ailleurs]. […] *C'est là que tu vois que ces growshop sont des relais implacables dans le monde du chanvre. Et ce qu'on a constaté aussi avec cette loi, c'est que ce type d'entreprises s'installent de l'autre côté de la frontière. Ici, à cinq kilomètres de la frontière en Allemagne, le long du Nord, tu trouves partout des magasins…Et avec les frontières ouvertes, t'y vas avec ta camionnette et tu charges tout le bazar* […] *Et ce qu'on voit ici dans notre Euregio, c'est que les voyous profitent ce ces frontières* […] *»*. L'enquêteur néerlandais 3 (EN3) raconte une anecdote: *« Je peux te parler d'un casus qu'on a eu […] Il s'agit du propriétaire d'un growshop…tu connais le casus…à Heerlen qui avait la 'hardware' pour la culture se trouvait bien planqué dans un entrepôt en Allemagne et les petites plantes se trouvaient quelque part aux Pays-Bas et en Allemagne. Il a donc bien étalé son réseau dans toute l'Euregio. Il a intelligemment tenu compte des différentes lois dans les différents pays. Très malin ! »*. Dans cet ordre d'idée, le besoin d'une interconnexion de données au niveau européen et de la création d'un service d'enquête euregional sont avancés: *« Nous devons créer une interconnexion de données au niveau européen, qui peut être consulté par tous les policiers* […] *Si on avait un tel système qui fonctionne, ça serait un espoir. Et aussi qu'on puisse, à un niveau juridique et policier arriver à une vraie coopération. Mais cela voudrait dire qu'il faudrait une harmonisation des lois. Comme cela a été suggéré par le Traité d'Amsterdam.* […] *Il faut une stabilité en Europe* […] *Mais si des délinquants peuvent circuler librement en Europe, sans qu'on puisse les contrôler… peut-être juste en fermant les frontières, comme c'est le cas actuellement* (NDLR: est évoquée la fermeture temporaire des frontières en raison de la situation sanitaire due au coronavirus). *»*

[262] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *« La sociologie de l'actions publique »*, Armand Colin, pp. 40-44

dixit l'enquêteur allemand 2 (ED2). Justement la configuration de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) favorise les passages frontaliers mais se montre plus optimiste: *« Notre situation, disons le Limbourg du Sud, on a 12km de frontière avec le reste des Pays-Bas* […] *et le reste ce sont des frontières avec l'Allemagne et la Belgique. Chaque enquête qu'on mène, on atterrit en Belgique ou en Allemagne ou les deux.* […] *Ici il y a toujours un caractère 'euregional'. Je crois aussi que d'ici une dizaine d'années, nous aurons une sorte de coopération policière… Actuellement ça s'appelle 'JIT'* (NDLR: Joint Investigation Team). *Pour qu'on puisse travailler ensemble au-delà des frontières.*[…] *Si je regarde du point de vue de la recherche, je pense que, dans ce coin, c'est important de créer une recherche euregionale.*[…] *Si tu as de bons contacts, tu parviens à rassembler pas mal mais ça doit devenir plus simple. Je crois que ça deviendrait plus facile si on avait une 'pollinisation croisée'* (NDLR: 'kruisbestuiving' qui s'inscrit dans une logique de co-construction) *, c'est-à-dire quelques personnes des Pays-Bas, quelques-uns de la Belgique, quelques-uns de l'Allemagne qui vont enquêter ensemble. Il faudra alors choisir des enquêtes qui impliquent les trois pays. »* dit l'enquêteur néerlandais 2 (EN2).

Les régimes hétéroclites pratiqués dans les trois pays semblent profiter aux criminels. A ce titre, certains enquêteurs sont demandeurs d'une interconnexion des données au niveau européen et la création d'un service d'enquête euregional. Ici l'accent est mis sur l'importance d'une logique de co-construction des politiques publiques. Dans un état de droit, les élites agissent au nom d'un intérêt général qui légitime l'action publique liée aux fonctions régaliennes de l'Etat. Et, pour comprendre le processus d'une politique publique, il faut le décomposer afin de faire apparaître les logiques d'actions spécifiques à chaque séquence ; mais aussi s'intéresser aux acteurs qui ont pris les décisions sur base de critères, de rationalités et de croyances qui leur sont propres. A ce titre, il faut aussi prendre en compte les éventuelles contraintes qui orientent et, parfois même, conditionnent la décision ; tout comme les 'espace-temps' durant lesquels les décisions ont été ou seront prises[263].

[263] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*, pp. 51-53

La rationalité appréhensive

Sur base des constatations supra, les enquêteurs font part de leurs **craintes** concernant les législations autour du cannabis: *« Ah, cette demi-légalisation ? C'est ça que tu veux dire ? Oui…le problème c'est que à cause de cette demi-légalisation, on banalise tout ça et ça devient socialement acceptable […] les parents qui apprennent que leur enfant consomme du cannabis, ne sont même pas choqués et le tolèrent même ! »* s'énerve l'enquêteur belge 2 (EB2). Il croit même que *« c'est ça le problème…On a trop de travail avec ça alors on le rend légal comme ça on épargne du travail mais on ouvre énormément de portes… […] Ce serait mieux si c'était plus strict. »*. A contrario, deux enquêteurs sont conscients que le cannabis génère énormément de profit et que les criminels pourraient se tourner vers d'autres types d'activités: *« C'est vrai que ça engendre beaucoup de profit et naturellement des rentrées financières illégales qu'il faut combattre. D'un autre côté -ça va peut-être être perturbant ce que je vais dire- ne devrions-nous pas un peu laisser faire ces plantations ? Depuis qu'il y a les plantations de cannabis, combien y a-t-il eu de braquages de fourgons ou d'attaques de banque ? Il n'y en a plus eu. Tout simplement. »* dixit l'enquêteur belge 1 (EB1). L'enquêteur néerlandais 2 (EN2) fait remarquer que *«* […] *si cela est légalisé, ça libérerait de la capacité et nous pourrions faire d'autres choses. Mais les criminels qui gagnent de l'argent avec ça, feront eux-aussi autre chose. Actuellement nous avons peu de braquages. Ils pourraient en commettre pour ainsi dire. Alors c'est peut-être mieux qu'ils restent dans le trafic de cannabis. Le dilemme est plus grand qu'uniquement le cannabis. »*. En effet, *« On parle de chanvre, mais le chanvre n'est jamais seul. Il est aussi question de blanchiment, d'exploitation et d'autres formes de criminalité. »* rappelle l'enquêteur néerlandais 1 (EN1).

Les enquêteurs nous ont fait part de leurs craintes et observations concernant le cannabis ainsi que les politiques publiques afférentes. Il y a d'abord la crainte d'une banalisation de la substance, qui pourrait devenir socialement acceptable. Puis, la surcharge de travail liée à la poursuite des faits relatifs au cannabis pourrait être à l'origine d'un assouplissement de la loi pour 'épargner' des capacités. Dans le même ordre d'idées, l'abondance des plantations de cannabis sont mises en balance avec le recul des braquages de fourgons ou de banques. Pour que ces préoccupations soient entendues, il appartient aux acteurs de se mobiliser et de les inscrire dans l'espace public. Encore faut-il que la mobilisation soit considérée comme un enjeu politique dont la solution est envisagée par l'Etat. Un appel à l'intervention de l'Etat vise alors, soit la prise en charge d'une situation ignorée jusque-là, soit la réforme de l'action publique

existante mise en cause pour des insuffisances ou des orientations inadéquates. A ce titre, c'est l'ensemble des acteurs qui vont tenter d'imposer leurs représentations de l'enjeu à traiter[264].

4. Les actions rationnelles en finalité ou la rationalité comparative

La rationalité comparative consiste en la mise en perspective rationnelle des moyens dont disposent les enquêteurs et des buts à atteindre de la manière la plus efficiente possible.

La rationalité de moyens

En termes de **moyens**, le manque de personnel revient souvent dans les trois pays. A cette fin, les enquêteurs travaillent selon une logique de sélection qui leur est propre.
Notons qu'en Belgique il subsiste des différences au niveau des arrondissements judiciaires, qui sont au nombre de trois. Afin de préserver l'anonymat des répondants, nous avons fait le choix de paraphraser certaines de leurs réponses et de ne pas mentionner l'enquêteur qui tient ces propos.
Ainsi, dans l'arrondissement judiciaire de Liège, *« tous les dossiers ne seront pas traités »*: Les enquêtes *« sont classifiées comme 'enquête essentielle', 'enquête prioritaire' et les 'enquêtes normales' »* et *« les plantations de cannabis sont devenues* […] *un dossier normal* […] *je constate, à la fin, que toutes ces questions c'est budgétaire »*. Inversement, dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, tous les dossiers sont traités car *« Ce n'est pas comme si je devais ouvrir une armoire dans laquelle il y a dix enquêtes et j'en choisis une. On n'a pas tellement d'enquêtes ici. »*. Dans l'arrondissement du Limbourg, c'est le manque de personnel qui est à l'origine du tri: « *Il y a trop peu de gens pour faire ce que nous devrions faire. C'est aussi la raison pour laquelle au Limbourg belge nous ne traitons pas les plantations de cannabis. En accord avec le Parquet, la police judiciaire fédérale du Limbourg s'occupe de tous les labos de drogues et des dumpings* (NDLR: dépôts d'immondices ; restes des plantations de cannabis après la récolte). […] *Normalement, la grande priorité de la police judiciaire fédérale, c'est la lutte contre la grande criminalité organisée. »* Mais « *La locale* (NDLR: la police locale) *reprend les plantations de cannabis. Quand nous entreprenons une action, souvent nous demandons du renfort de la locale pour qu'ils nous aident pour les perquisitions. »*. Et c'est *« Sur base de ça,* [que] *le* [projet] *'clean house' a vu le jour »*. Le but

[264] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*, pp. 47-53

étant *« de lever plusieurs plantations sur une même journée »* en impliquant *« la protection civile* […] *pour le démontage, l'officier de liaison* […] *qui dirige toutes les équipes »*, etc.

En ce qui concerne l'Allemagne, l'accent est à nouveau mis sur l'obligation de poursuite, mais cette fois-ci en combinaison avec le manque de personnel. *«* […] *Nous devons les traiter toutes ! Le paragraphe 163 du code pénal dit 'la police ainsi que le Parquet sont tenus, en cas d'informations concernant des faits délictueux, de mettre tout en œuvre pour les élucider'*[…] *Si j'ai un témoignage qui dit 'le gars qui est là-bas, a acheté un joint hier', je suis obligé d'écrire quelque chose. Et je dois essayer d'enquêter.* […] *Je ne peux pas laisser tomber comme ça. Ça c'est un problème en comparaison avec le système pénal aux Pays-Bas. Clairement !* […] *En principe, nous ne sommes pas limités. Tout ce que notre code pénal contient, nous pouvons le faire, toutefois nous devons tenir compte de la réserve du juge ; c'est-à-dire que nous mettons sur papier ce que nous pensons, l'infraction constatée et comment nous pourrions continuer l'enquête ou ce qui pourrait mener à un succès ou non.* […] *De manière générale nous n'avons pas de contraintes. A moins que je dise 'j'ai besoin de dix personnes pour le traitement' et qu'on me réponde 'tu n'auras personne, on n'a personne'.»* nuance l'enquêteur allemand 1 (ED1). Le manque de personnel oblige les enquêteurs à prioriser; parfois en fonction de la substance illicite elle-même ou selon l'échelon dans l'organisation criminelle: *« Nous nous concentrons sur les délits les plus graves. Les drogues dures.* […] *La substance la plus dangereuse. Le cannabis sera traité par un autre canal. Pour moi, c'est la dangerosité de la substance qui compte. Il s'agit de la santé publique: qu'est-ce qui est plus dangereux pour nos citoyens ? »* dixit l'enquêteur allemand 2 (ED2). *« En première ligne la priorité est très claire: le consommateur ne peut pas peser sur notre travail. C'est traité dans les grandes lignes.* […] *Pour nous, ce qui est décisif c'est le niveau intermédiaire, c'est-à-dire le grossiste. Les vendeurs, eux aussi, ce sont des consommateurs.* […] *Tout le reste c'est beaucoup trop de travail. A un moment donné, il faut prioriser* […] *C'est aussi la tâche du chef de dire 'jusqu'ici et pas plus loin'.* […] *Pas de personnel. »* explique l'enquêteur allemand 3 (ED3). C'est ce que confirme l'enquêteur allemand 2 (ED2) *« Aujourd'hui, toute ces auditions, on ne les fait même plus, on ne veut même plus savoir autant de noms… On s'intéresse peut-être à l'échelon supérieur, c'est-à-dire qui le vend* […] *en vue de 'dessécher' ce 'hotspot'. Sinon, on n'enquête pas plus loin parce que ce n'est plus faisable avec le peu de personnel. »*. Selon l'enquêteur allemand 3 (ED3), cette orientation aurait *« à un moment donné été voulue politiquement.* […] *Il y a eu un revirement politique dans la manière de lutter contre la criminalité. On a posé des priorités. Dans les secteurs où il y avait des objectifs définis. Ils voulaient voir le secteur du*

cambriolage mis en avant. Et la criminalité liée à la drogue jouait un rôle mineur, voire largement sous-représentée en termes de personnel. A partir de là, tout a été énormément réduit. [...] *Et donc on voit bien où sont les priorités. Et qu'en face cela devienne de plus en plus grand et de plus en plus organisé, c'est logique. C'est ça le problème. »* Un troisième point est évoqué: les différentes manières de fonctionner au niveau des Parquets: *« Le Parquet d'Aix-la-Chapelle et le Parquet de Mönchengladbach, en fonction d'où les faits ont eu lieu dans l'arrondissement, ils travaillent de manière totalement différente.* […] *A Aix-la-Chapelle, on a plus de temps pour enquêter. Aussi lorsque quelqu'un est en détention préventive. A Mönchengladbach, souvent lorsque quelqu'un vient d'être arrêté après une perquisition, deux jours plus tard, ils rédigent déjà l'inculpation. A ce moment-là, nous n'avons pas encore exploité le GSM, on n'a pas encore analysé les documents écrits… De sorte que les informations sont déjà connues largement et nous on commence seulement à enquêter contre d'autres personnes. Ça gêne, tout simplement.* […] *On peut comprendre le Parquet qui veut rapidement entamer un procès…* […] *En réalité on n'a pas le temps d'enquêter. »*

Aux Pays-Bas non plus, toutes les enquêtes ne sont pas traitées. Leur méthode de sélection est cependant différente: *«* […] *S'agit-il d'une personne que nous connaissons dans nos bases de données ? S'agit-il d'un sujet pour qui nous disposons d'informations, que nous pouvons placer dans un réseau et où nous pouvons un peu évaluer son rôle. Ça c'est un point. S'agit-il de quelqu'un où nous savons qu'il y a de l'argent ou voyons-nous des choses intéressantes en termes de flux financiers que nous pourrions lui prendre ? Et troisièmement, s'il y a d'autres enquêtes en cours et d'autres raisons qu'il s'agit d'une personne intéressante pour aller de l'avant. Et si un ou plusieurs de ces critères sont avérés, alors c'est une raison pour nous de dire 'oui, là il faut faire quelque chose'. »* Mais le son de cloche n'est pas le même de l'autre côté de la frontière: *« Et les néerlandais, c'est ce que j'ai compris tout au long des années, ne sont pas si bien lotis en termes de personnel.* […] *Ils travaillent, je vais l'appeler ainsi, en projets. Évidemment les délits financiers sont au sommet…il y a beaucoup d'input.* […] *La mobilité des collègues est très simple à mettre en place. Tu peux travailler aujourd'hui à Heerlen, demain tu seras dans une commission à Amsterdam. En fonction de ce qui est politiquement actuel* […] *par exemple si on dit que pour les trois ou six prochains mois c'est le vol de vélos, on mettra le paquet là-dessus.* […] *»* dixit l'enquêteur allemand 2 (ED2). Cette priorisation est également ressentie du côté belge: *«* […] *Il y a par exemple le problème avec les hollandais qui ont leurs dossiers prioritaires et du coup, ils parviennent difficilement à sortir de ce contexte et ça dure très longtemps. Ils ne peuvent pas le faire par manque de capacités et*

parce qu'ils travaillent pour leurs projets et donc c'est parfois un peu difficile pour nous car nous avons régulièrement des affaires qui vont dans la direction de la hollande et donc parfois c'est un peu dur pour nous. Ou parfois on ne reçoit rien et ça c'est frustrant. » déplore l'enquêteur belge 2 (EB2).

En termes de moyens, le manque de personnel revient souvent dans les trois pays. A cette fin, les enquêteurs travaillent selon une logique de sélection qui leur est propre. En Belgique, la sélection des dossiers à traiter varie même d'un arrondissement judiciaire à l'autre. Ainsi, en communauté germanophone, la pondération entre les dossiers et les capacités humaines, leur permet de les traiter tous. A l'inverse, à Liège, pour de raisons budgétaires, tous les dossiers ne sont pas traités. Ils sont classifiés par ordre d'importance: d'abord en enquête essentielle, puis en enquête prioritaire et enfin en enquête normale, dont les plantations de cannabis font partie ; ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux enquêteurs. Dans le Limbourg, par manque de capacité au sein de la police judiciaire fédérale, les plantations de cannabis sont prises en charge par la police locale, et dans certains cas même lorsqu'il s'agit de criminalité organisée, pourtant du ressort de la police fédérale. A ce titre, le projet 'clean house' a vu le jour: en vue de soulager la police judiciaire fédérale, et en accord avec le Parquet du Procureur du Roi, plusieurs plantations de cannabis sont levées le même jour. Cette manière de faire permet d'optimiser les capacités humaines mais aussi d'avoir une visibilité médiatique.

En Allemagne, l'accent est à nouveau mis sur l'obligation de poursuite, mais cette fois-ci en combinaison avec le manque de personnel, qui oblige les enquêteurs à prioriser; parfois en fonction de la dangerosité de la substance illicite (priorité aux drogues dures) ou selon l'échelon dans l'organisation criminelle (les consommateurs et les vendeurs ne peuvent pas peser sur leur travail). La réduction du personnel dédié aux stupéfiants aurait, à un moment donné, été voulu politiquement, en faveur du secteur des cambriolages. A cela s'ajoutent les différentes manières de fonctionner au niveau des Parquets, ce qui laisse (très) peu de temps aux enquêteurs d'enquêter en profondeur. In fine, les enquêtes sont superficielles et pourraient se résumer à une forme de sélection des dossiers prioritaires et non-prioritaires.

Aux Pays-Bas non plus, toutes les enquêtes ne sont pas traitées. Toutefois, leur méthode de sélection est différente: ils investiguent sur un sujet dont ils essaient d'évaluer son rôle dans l'organisation criminelle. Déterminant pour la prise en charge d'une enquête sont: les antécédents, les informations policières, les éventuels flux financiers suspects et d'autres enquêtes en cours. Mais d'après certains enquêteurs allemands et belges, les néerlandais travailleraient 'en projets' et favoriseraient les délits financiers qui rapportent ; ce qui limiterait

les néerlandais dans leur capacité d'enquête pour les dossiers en dehors du cadre prédéfini et qui génère de la frustration auprès des homologues étrangers.
De manière générale, il ressort que pour plusieurs enquêteurs, il est important d'exploiter toutes les pistes imaginables afin d'avoir un effet plus important sur l'organisation criminelle et d'affaiblir la chaîne, et dans certains cas même, d'impliquer les partenaires en vue de rentabiliser les capacités. Pour certains, il est important d'agir de manière méthodique pour ne rien oublier et pour d'autres de faire cesser l'infraction de manière durable.
Pour mieux comprendre cette priorisation, intéressons-nous au fonctionnement de la police et plus particulièrement à l'une des sources de ses actions: les prescriptions de la loi et de la hiérarchie. D'une part, la loi ou l'ensemble des lois qui définissent les missions de la police et qui encadrent les pratiques mises en œuvre pour exécuter ce mandat ; et d'autre part, l'autorité publique à laquelle la police est subordonnée, qui définit les orientations, les priorités et les allocations de moyens.[265] Ainsi, les missions et les pratiques de la police sont définies par les lois mais sa mise en œuvre est toutefois politisée.

La rationalité de buts

En termes de **buts**, *« C'est important de ne pas travailler avec des œillères mais d'avoir une vision large dans une enquête.* […] *C'est-à-dire d'enquêter sur toutes les pistes imaginables. C'est valable pour tous les secteurs criminels, évidemment. Dans les stups, on travaille un peu plus sur une personne. »* nous apprend l'enquêteur belge 3 (EB3). Ce but est partagé par l'enquêteur néerlandais 3 (EN3) selon qui il faut *« Que nous réfléchissions bien que si on s'attaque à cette entité, comment ça se situe dans son contexte général, quels seraient les effets dans le réseau criminel. Comment travailler pour avoir un effet plus large, plutôt que punir quelqu'un pénalement et le mettre en prison… Mais non, pouvons-nous mettre une barrière ?* [...] *Nous devons chercher de manière plus large et que lorsque nous faisons des choix, que nous tenions compte de ces aspects-là.* [...] *Donc quand on choisit pour une enquête, il faut choisir quelqu'un qui est suffisamment impliqué dans le réseau. Pour que cela ait un effet plus large plutôt que ce seul casus.* […] *Dans un premier temps il s'agit d'agir. Et il faut que les bons actes soient posés. […] Et pas une fois qu'on est partis, oui, on n'a pas bien regardé si des traces étaient exploitables, ou bien regardé comment le panneau électrique était conçu, ou fait des bonnes photos, ce genre de choses. »*. Pour d'autres, *« L'important est de faire cesser*

[265] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, pp. 16-18

l'infraction et c'est aussi ce qui est le plus difficile, de le faire de manière durable. […] » d'après l'enquêteur belge 2 (EB2). L'enquêteur néerlandais 2 (EN2) à ce titre cherche à « affaiblir la chaîne » et à « impliquer ses partenaires » afin de rentabiliser au maximum les capacités: « *Ce que je trouve important, c'est de faire des enquêtes où nous essayons d'affaiblir la chaîne.* […] *Qu'est-ce qui est important dans la chaîne d'une plantation de chanvre ? C'est d'une part le début: comment se procurer les affaires. Donc orienter l'enquête sur les 'growshops' qui fournissent ce genre de trucs sauf que si au Limbourg tu en as vingt et que tu en choisis un, tu ne vas rien déranger du tout puisque les clients iront chez un autre.* […] *Ce que je trouve important aussi, c'est 'y a-t-il d'autres possibilités en dehors de l'approche pénale ?'* […] C'est-à-dire d'impliquer la commune afin qu'elle fasse fermer le 'growshop' mais aussi d'impliquer le fisc s'il y a des revenus non-déclarés, ou encore les allocations, etc. pour in fine « *rendre la chose non-attrayante* ». Mais aussi: « *indépendamment du domaine des stupéfiants, c'est de considérer la chose dans sa globalité. Par exemple, aller trouver les responsables des locations de voitures ou les agences immobilières et leur expliquer l'importance de refuser les paiements en liquide.* […] *J'ai rendu visite aux agences immobilières les plus importantes et leur ai présenté les dangers de louer…si tu as une plantation de chanvre et qu'au bout de six mois on ferme le bazar, ils n'ont plus de revenu ; en dehors du fait que pour y installer une plantation, tout le bâtiment a été 'rénové' ; plus le risque d'incendie.* […]».

Un acteur (ici les enquêteurs) est supposé disposer d'une autonomie relative de sa capacité d'action en effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné[266]. Ces stratégies sont déterminées par trois grands déterminants: les ressources dont ils disposent, les systèmes de représentation auxquels ils adhèrent et les intérêts poursuivis qui définissent leurs préférences et les finalités de leurs actions. Et c'est la prise en compte simultanée de ces trois éléments qui constitue une grille d'analyse compréhensive de l'orientation des stratégies des acteurs dans le cadre des politiques publiques [267].

[266] P. Hassenteufel (2011), *op.cit.*, pp. 116-117
[267] Ibid., pp. 128-129

VI. CONCLUSION

La conclusion s'articulera en trois points[269]: d'abord un rappel des grandes lignes de la démarche ; ensuite une présentation détaillée des apports et enfin, les perspectives d'avenir.

1. Rappel de la démarche

L'intérêt pour la problématique du cannabis[270] au sein de l'Euregio Meuse-Rhin[271] (EMR) est né à partir du constat d'une situation hors de contrôle: les fameuses 'politiques de tolérance' autour du cannabis pratiquées de manière hétéroclite par les trois pays ainsi que les effets pervers qui en découlent.

Un retour aux premiers traités de lutte antidrogues (les conventions internationales), révèle une succession de durcissements dans le but de placer certaines substances (drogues) sous contrôle. Et, compte tenu de ces obligations, la marge de manœuvre législative concernant le cannabis se limite à deux options pour les pays signataires: soit l'interdiction complète, soit la dépénalisation de l'usage du cannabis. Dans ce cadre-là, les régimes appliqués aujourd'hui sont les suivants: la Belgique interdit le cannabis à l'exception de la 'consommation non problématique', ce qui correspond à la dépénalisation de la consommation propre étant donné que la détention reste punissable ; les Pays-Bas ont qualifié le cannabis de drogue douce afin de le commercialiser dans les coffee shops, ce qui s'apparente à une forme de légalisation puisque sa production reste interdite et, l'Allemagne pratique un régime d'interdiction qui, toutefois, accorde moins d'importance aux délits mineurs liés à la consommation propre de cannabis. In fine, les trois pays mènent chacun leur propre 'politique de tolérance'.

---

[269] L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD, pp. 318-323

[270] Le chanvre, mieux connu sous son appellation scientifique le cannabis, est une plante à fleurs appartenant à la famille des *Cannabaceae*. Certaines espèces produisent de la résine riche en substance psychoactive, notamment le Δ-9-tétrahydrocannabinol (THC). Apprécié pour ses effets psychotropes, le cannabis se consomme sous la forme d'herbe, de résine, de dérivés alimentaires ou d'huile.

[271] Il s'agit de cinq partenaires, qui s'étendent sur trois pays: pour l'Allemagne les arrondissements d'Aix-la-Chapelle, de Düren, d'Euskirchen et de Heinsberg ; pour les Pays-Bas la province de Limbourg néerlandais et pour la Belgique la province de Liège, la province de Limbourg et la Communauté germanophone.

Toutefois, il ne suffit pas de considérer ces politiques publiques dans leurs cadres géographiques respectifs mais plutôt dans un contexte de frontières ouvertes (comprenez de libre circulation des personnes) et de les inscrire à l'échelle internationale voir transrégionale. Cet exercice a été réalisé par les criminologues Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver. Selon leur rapport publié en 2008[272], le phénomène de la drogue dans l'EMR est la résultante des différentes politiques mises en œuvre en la matière. Leur constat tient en quatre points principaux: 1) les effets pervers engendrés par les coffee shops néerlandais et les *'cannabis social clubs'* en Belgique ; 2) l'apparition d'une sous-classe sociale enracinée dans une économie illicite ; 3) le blanchiment d'argent et le financement d'autres activités criminelles et 4) les tentatives de maîtrise commune se sont soldées par un échec. Sur base de ce bilan, ils avaient établi deux recommandations: premièrement, un renforcement de la politique menée et de la coopération (inter)nationale et deuxièmement, l'élaboration d'une manière optimale de la coopération transfrontalière afin d'empêcher qu'une politique de la drogue ait des conséquences inacceptables pour un pays voisin.

En fin de compte, comme ces enjeux ont pour point commun de concerner des processus transfrontaliers mais aussi de faire l'objet de politiques publiques internationales, les frontières géographiques (et culturelles) de l'analyse des politiques publiques ont été étendues. Dans cette continuité, et malgré l'apparente incompatibilité avec les obligations et les conventions internationales (voir supra), de nombreux pays cherchent à abandonner la 'guerre contre la drogue' au profit d'une autre méthode, principalement en matière de cannabis. A ce titre, les possibilités d'ouvertures en termes de politiques publiques en matière de cannabis sont les suivantes: pour la Belgique, la proposition consiste en l'octroi d'un cadre juridique au commerce de cannabis (la règlementation juridique), c'est-à-dire un marché qui règlemente le type de cannabis autorisé, l'accès et le lieu de la vente ; aux Pays-Bas, le projet-pilote *'wietexperiment'* autorisera une sélection de cultivateurs de cannabis à approvisionner légalement certains coffee shops et ; en Allemagne, une perspective dite de *'harm reduction'* visant à réguler l'offre et à limiter la demande du cannabis en prévoyant la distribution contrôlée de cannabis récréatif et thérapeutique a été étudiée.

[272] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), Rapport *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*

Véritablement, l'échelle d'analyse des politiques publiques s'est internationalisée et transnationalisée. Dans cette logique, la sociologie de l'action publique[273] représente un cadre d'analyse qui permet de rendre compte du caractère collectivement construit de l'action publique contemporaine, à partir de cinq variables reliées entre elles: les acteurs qui disposent de ressources et de systèmes de représentation qui façonnent leurs intérêts poursuivis (orientations stratégiques) ; les représentations qui permettent de décoder et de recoder le réel ; les institutions qui définissent les règles du jeu et impactent les résultats ; les processus nourris par les logiques de mobilisation des acteurs sociaux et enfin ; les résultats sous la forme des effets produits sur les comportements des acteurs (*'outputs'*) ou sous la forme des résultats observables sur le problème (*'outcomes'*). Afin de compléter notre cadre théorique, la sociologie de la police[274] nous a éclairé d'une part, sur le rôle et le fonctionnement de la police en tant qu'organisation et d'autre part, sur le profil du policier.

D'un point de vue méthodologique, le phénomène lié au cannabis dans l'EMR a donc été étudié à la lumière, d'une part, la sociologie de l'action publique[275] et, d'autre part, la sociologie de la police[276]. L'enjeu de ce mémoire étant de saisir la résonnance dudit phénomène sur les logiques d'action des enquêteurs concernés. Ainsi, la problématique a été formulée comme suit: Dans un contexte d'interdépendance aux régimes des pays voisins et de leurs effets, comment comprendre les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' face au phénomène du cannabis ? Focus sur l'Euregio Meuse-Rhin, ce territoire de frontières ouvertes. A ce titre, l'échantillon a été constitué de neuf enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' de l'EMR ; soit trois pour chaque pays. Les données ont été récoltées au moyen d'une approche qualitative basée sur des entretiens compréhensifs selon Jean-Claude Kaufmann[277]. L'avantage de cette méthode réside d'une part dans l'approfondissement de certains points et d'autre part, dans les moments de surprise. En guise de fil conducteur, les questions des entretiens semi-structurés confidentiels ont été consignées dans un guide d'entretien construit grâce à un schéma opérationnel établi sur base des cadres théoriques mobilisés.

---

[273] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir

[274] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier
F. Jobard, J. de Maillard (2015) *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U

[275] P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *op.cit.*

[276] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.* & F. Jobard, J. de Maillard (2015), *op.cit.*

[277] D. Cardon (1996), *« L'entretien compréhensif (Jean-Claude Kaufmann) »*, In: Réseaux, volume 14, n°79 Recherches anglaises, (pp. 177-179)

Notre démarche s'inscrit donc dans le champ disciplinaire des sciences humaines et sociales. Le domaine de recherche est la sociologie compréhensive selon Max Weber[278] qui s'attache au sens que les personnes et les organisations donnent à leurs pratiques et à leurs représentations. En guise de grille d'analyse pour éclairer notre recherche, nous avons retenu la typologie de l'action sociale de Max Weber[279] qui distingue quatre types d'actions. Toutefois, ces quatre idéaltypes n'existent pas tels quels dans la vraie vie mais plutôt dans un monde d'idées. Nous les avons donc adaptés afin qu'ils se prêtent au monde qui nous entoure et permettent d'analyser les rationalités en fonction desquelles les enquêteurs orientent leurs pratiques policières: la rationalité inconsciente (l'héritage culturel et domestique), la rationalité du ressenti (les empreintes instinctives), la rationalité de préférence (les motivations qui renvoient vers l'accomplissement d'une valeur) et la rationalité comparative (la mise en perspective des moyens et des buts).

De manière succincte, nos résultats tiennent en quatre points:

La **rationalité inconsciente** des enquêteurs, c'est-à-dire leur héritage culturel et domestique qui a trait à leurs normes (la rationalité normative) et à leurs valeurs (la rationalité symbolique). Nous avons observé que les normes sont construites à partir de l'environnement de vie au sens large et que ces enseignements conditionnent le parcours d'un individu. Les valeurs constituent les finalités des enquêteurs: être au service de la population, l'importance du devoir accompli ou encore rendre le monde meilleur. La sociologie de l'action publique[280] nous a permis de comprendre qu'à bien des égards les politiques publiques omniprésentes sont étroitement liées à notre vie quotidienne et que, par conséquent, elles peuvent influencer voire déterminer notre conduite. In fine, nous sommes le produit du milieu humain dans lequel nous vivons, caractérisé par ses institutions, ses lois et ses règles. L'Etat a donc un rôle majeur à jouer dans la manière dont les valeurs sont créées étant donné que ces dernières sont les critères de référence qui servent de repères des manières d'être ou d'agir.

---

[278] C. Colliot-Thélène (1990), *« La logique du comprendre »*, Chapitre IV in : « Max Weber et l'histoire » (pp. 72-92)
[279] C. Colliot-Thélène (1990), *op.cit.*
[280] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*

En ce qui concerne la **rationalité du ressenti**, c'est-à-dire les empreintes instinctives des enquêteurs, elle se rapporte d'une part à la rationalité intériorisée (le grade, le réseau de connaissances et la maîtrise ou non des procédures) et, d'autre part, à la rationalité d'appartenance (l'identité de la police).

A ce titre, la capacité d'action des enquêteurs dans un contexte donné dépend entre autres des ressources [281] dont l'enquêteur dispose. Premièrement, le grade en tant que ressource positionnelle n'a que peu voire pas du tout d'importance ; probablement par volonté de garder un esprit d'équipe. Toutefois, notons que les grades servent à établir les différents échelons, rôles et fonctions afférents. Deuxièmement, la majorité des enquêteurs s'appuient sur un réseau de connaissances élargi ; ce qui veut dire qu'ils bénéficient de bonnes ressources sociales. Troisièmement, les procédures ne sont pas toujours maîtrisées ; ce qui limite l'enquêteur dans ses démarches et, de fait, ses ressources de savoir.

Concernant la rationalité d'appartenance, autrement dit le sentiment d'unité ou de solidarité policière[282], les avis sont mitigés. Pour les uns, la police a bien une identité propre avec un sentiment d'appartenance fort. Pour d'autres, la diversité des profils au sein de la police représente un avantage dans l'approche des enquêtes.

La **rationalité de préférence** concerne les motivations qui renvoient vers l'accomplissement d'une valeur. A ce titre, nous en avons retenu cinq: la rationalité de l'(in)efficacité des systèmes juridiques par rapport à la liberté conditionnelle et la condamnation pénale ; la rationalité conciliatrice relative aux politiques en matière de cannabis ; la rationalité d'autonomie ; la rationalité d'intégralité dans le sens de la globalité et enfin, la rationalité appréhensive qui concerne les craintes des enquêteurs.

Premièrement, selon la rationalité de l'(in)efficacité des enquêteurs, la liberté conditionnelle ainsi que les condamnations pénales sont inefficaces: Dès lors que des mesures alternatives à l'emprisonnement ne sont pas respectées et qu'aucune sanction n'est appliquée, le principe de légalité[283] n'a plus lieu d'être. En effet, l'intérêt de la liberté conditionnelle réside dans l'octroi

[281] P. Hassenteufel (2011), *op.cit.*, pp. 117-119
[282] F. Jobard, J. De Maillard (2015), *op.cit.*, p. 101
[283] En droit pénal, il s'agit du principe selon lequel la police et le ministère public (le Parquet) sont tenus de poursuivre un fait délictueux, autrement dit de se saisir de l'affaire et d'enquêter sur les faits dès qu'il y a suspicion d'une infraction pénale. Cela implique que les enquêteurs se trouvent dans l'obligation de rédiger un procès-verbal afin d'informer le Parquet de tous les faits délictueux dont ils ont connaissance, au risque de se rendre eux-mêmes passibles de poursuites.

d'une 'deuxième chance' en vue d'une réinsertion sociale. Toutefois, dans la pratique, c'est le manque de capacité au niveau des services de réinsertion qui est constaté et par conséquent des condamnés libérés sous conditions livrés à eux-mêmes. En ce qui concerne les condamnations pénales, les peines d'emprisonnement prononcées sont trop disparates: soit inexistantes, soit considérables. A ce titre, il convient de s'interroger quant à la pertinence d'une incarcération et de l'opportunité de revoir leurs durées. En réalité, la réflexion met en avant la vulnérabilité ou la précarité des personnes qui sont approchées par des organisations criminelles. In fine, l'échec d'un programme public[284] peut, entre autres, résulter des écarts constatés entre les besoins sociaux, les intentions politiques et enfin les effets observés. En effet, les systèmes juridiques présentent des faiblesses au niveau des résultats obtenus: la réinsertion des condamnés et la prévention de la récidive, font défaut ; ce qui veut dire que le système en question est inefficace. A partir de ce constat, ne serait-il pas utile de pouvoir sanctionner différemment afin qu'il y ait bien une sanction et surtout que celle-ci intervienne plus tôt dans le processus ?

Deuxièmement, la rationalité conciliatrice concerne les politiques en matière de cannabis. En effet, chaque pays a établi ses propres bases légales (politiques de tolérance) et ses propres procédures ; ce qui provoque des incohérences voire des frustrations sur le terrain. A cet égard, quid d'une harmonisation des lois comme cela avait été suggéré dans le Traité d'Amsterdam, qui prévoyait une ligne directrice commune en Europe pour la lutte contre la problématique des drogues ? En effet, une action publique[285] à la seule visée nationale, voire régionale, est dépourvue de pertinence. Il faut, dès lors, inscrire cette action publique dans un contexte transnational, à l'échelle de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), donc.

Troisièmement, la rationalité d'autonomie nous mène, encore une fois, au principe de l'égalité (l'obligation de poursuite pénale), mais cette fois, en combinaison avec la détention préventive. Ces deux points semblent communs à la Belgique et à l'Allemagne, mais pas aux Pays-Bas. D'une part, des Parquets et tribunaux submergés finissent par classer sans suite les dossiers ; et d'autre part, la difficulté d'obtenir une détention préventive des suspects lorsque des quantités de stupéfiants importantes ont été saisies. Cette obligation à rendre compte au Parquet tient à la volonté de supervision du ministère public[286] et l'abandon des poursuites résulte d'orientations politiques[287]. Pourtant, le but de la détention préventive est de compléter le dossier à charge du suspect. Dès lors, la relaxation de ce dernier peut être assimilée à un tri des dossiers. Cela tient

[284] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*, p.28
[285] Ibid., pp. 7-8
[286] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, pp. 21-48
[287] F. Jobard, J. De Maillard (2015), *op.cit.*, pp. 62-65

probablement au fait que les politiques publiques sont soumises aux contraintes budgétaires qui dépendent de la conjoncture politique et économique ; qui sont souvent reconduites d'année en année[288].

Quatrièmement, la rationalité d'intégralité concerne le fait de considérer un dossier dans sa globalité. A ce titre, la protection des données a aussi comme effet de retenir tellement d'informations au point d'immobiliser les enquêteurs dans leurs dossiers. Peut-être serait-il utile d'évaluer[289] l'intention initiale de cette politique publique et des résultats obtenus sur le terrain. Aussi, les régimes hétéroclites pratiqués dans les trois pays profitent aux criminels. Par conséquent, les enquêteurs sont demandeurs d'une interconnexion des données au niveau européen et la création d'un service d'enquête euregional. Toutefois, cette logique de co-construction des politiques publiques s'inscrit dans un espace-temps précis qui oriente et, parfois même, conditionne la décision[290].

Cinquièmement, les craintes et les observations des enquêteurs font l'objet de la rationalité appréhensive. Il y a d'abord la crainte de la banalisation sociale de la substance, ensuite celle d'un assouplissement législatif en vue d''épargner' des capacités et enfin celle de voir les criminels abandonner le cannabis en cas de durcissement législatif au profit d'autres activités criminelles comme les braquages de fourgons, par exemple. Cette éventualité est à prendre au sérieux, dans la mesure où après la levée de la prohibition de l'alcool aux États-Unis, environ *« un tiers des contrebandiers d'alcool se sont convertis à d'autres formes de criminalité* […] *»*[291]. A ce titre, il faudrait que ces craintes soient entendues et traitées par le politique[292].

La **rationalité comparative** consiste en la mise en perspective des moyens et des buts. En termes de moyens, un point central et commun aux trois régions qui ressort de notre analyse concerne le manque de personnel. En effet, le manque de capacités humaines oblige les enquêteurs à travailler selon une logique de sélection qui leur est propre. En Belgique, la sélection des dossiers à traiter varie même d'un arrondissement judiciaire à l'autre: en Communauté Germanophone, tous les dossiers sont traités ; en Province de Liège, pour des raisons budgétaires, les plantations de cannabis sont classifiées comme 'enquête normale' et ne sont que rarement traitées ; dans la Province de Limbourg, les plantations de cannabis sont

[288] P. Lascoumes, P. Le Galès (2018), *op.cit.*, pp. 96-99
[289] Ibid., pp. 40-44
[290] Ibid., pp. 51-53
[291] L. Paoli, T. Decorte (2018), *op.cit.*, pp. 7-8
[292] Ibid., pp. 47-53

prises en charge par la police locale[293], alors même qu'il s'agit de criminalité organisée, pourtant du ressort de la police fédérale. En Allemagne, l'accent est à nouveau mis sur l'obligation de poursuite, mais cette fois-ci en combinaison avec le manque de personnel, qui oblige les enquêteurs à prioriser; parfois en fonction de la dangerosité de la substance illicite (priorité aux drogues dures) ou selon l'échelon dans l'organisation criminelle (les consommateurs et les vendeurs ne peuvent pas peser sur leur travail). La réduction du personnel dédié aux stupéfiants aurait, à un moment donné, été voulue politiquement, en faveur du secteur des cambriolages. Dans ce cadre-là, les enquêtes relatives au cannabis sont traitées de manière superficielle. A cela s'ajoute que les Parquets clôturent rapidement les dossiers, ce qui laisse peu de temps pour enquêter. Aux Pays-Bas toutes les enquêtes ne sont pas traitées non plus. La sélection est orientée par rapport au sujet à investiguer, et plus particulièrement en fonction de son rôle dans l'organisation criminelle. Toutefois, les néerlandais travaillent 'en projets' et favoriseraient les délits financiers qui rapportent. Cette priorisation laisse peu de capacité d'enquête pour les dossiers en dehors du cadre prédéfini, ce qui génère de la frustration auprès des homologues étrangers. Cette priorisation tient aux sources des actions de la police qui sont les prescriptions d'une part de la loi et d'autre part de la hiérarchie. Ainsi, les missions et les pratiques de la police sont définies par les lois mais sa mise en œuvre est toutefois politisée[294].

En ce qui concerne les buts, la préoccupation principale des enquêteurs vise l'exploitation de toutes les pistes imaginables et l'implication des partenaires. A ce titre, les enquêteurs sont supposés disposer d'une autonomie qui leur permette d'effectuer des choix stratégiques[295]. Toutefois, ces stratégies sont déterminées par les ressources dont ils disposent, les systèmes de représentation et les intérêts qu'ils poursuivent. Pris en compte simultanément, ce sont ces trois éléments qui constituent une grille d'analyse compréhensive de l'orientation des stratégies des acteurs dans le cadre des politiques publiques[296].

[293] Il s'agit du projet 'clean house': En vue de soulager la police judiciaire fédérale, et en accord avec le Parquet, plusieurs plantations de cannabis sont levées le même jour par la police locale. De cette manière, les capacités humaines sont optimisées et la visibilité médiatique est étendue.
[294] C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *op.cit.*, pp. 16-18
[295] P. Hassenteufel (2011), *op.cit.*, pp. 116-117
[296] Ibid., pp. 128-129

2. Présentation des apports

Quelle est notre lecture de la résonnance du phénomène du cannabis sur les logiques d'actions des enquêteurs affectés aux 'divisions stupéfiants' de l'Euregio Meuse-Rhin ? Quel sens donnent-ils à leurs pratiques et à leurs représentations ? Et plus particulièrement, quels sont les *'outputs'*, c'est-à-dire les conséquences ou les effets produits sur les comportements des enquêteurs et ; les *'outcomes'*, c'est-à-dire les impacts ou les résultats tangibles eux-mêmes induits par les *'outputs'* observables sur le phénomène du cannabis dans l'EMR ? Pour y répondre, revenons sur les conclusions de notre analyse.

Au niveau des *'outputs'*: Qu'est-ce que notre analyse nous apprend au niveau des enquêteurs et de leurs pratiques ? L'intervention de l'autorité investie de la puissance publique peut *« prendre trois formes principales: les politiques publiques véhiculent des contenus, se traduisent par des prestations et génèrent des effets. Elles mobilisent des activités et des processus de travail. »* [297]. Premièrement, nous savons maintenant que les politiques publiques ont une influence sur les valeurs et les normes et, in fine, les finalités (la raison d'être) des enquêteurs. Deuxièmement, dans le contexte évoqué, le principe de légalité, principe selon lequel tout policier (ou magistrat) est tenu de poursuivre les infractions pénales dont il a la connaissance, en combinaison avec un classement sans suite qui résulte de la surcharge des Parquets et des tribunaux, perd sa raison d'être: pour les enquêteurs, le principe de légalité se résume à une charge administrative en vue de ne pas se rendre punissables eux-mêmes et, in fine, à alimenter les banques de données policières ; plutôt que d'agir sur le phénomène du cannabis. Troisièmement, concernant les dossiers relatifs au cannabis, la raréfaction des détentions préventives, pourtant essentielles pour compléter un dossier, se révèle être un choix politique en termes d'allocation de capacités humaines, au profit d'autres délits considérés plus graves et/ou prioritaires. Ces trois points ont un impact direct sur la manière dont les enquêteurs conçoivent leur utilité publique.

[297] J.-C. Thoenig (2014), *« Politique publique »* in: L. Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », 4e édition, Presses de Sciences Po, (pp. 420-427), p. 420

Au niveau des *'outcomes'*: Qu'est-ce que cela nous apprend au niveau de l'EMR et des régions qui la composent mais aussi au niveau sociétal ? Premièrement, les procédures liées au traitement des dossiers ne sont pas toujours maîtrisées, ce qui a une influence négative sur l'amplitude d'action des enquêteurs dans leurs démarches. Deuxièmement, en ce qui concerne les systèmes juridiques, et plus particulièrement la liberté conditionnelle et les peines d'emprisonnement prononcées, ces dernières se révèlent être un échec en matière de cannabis. En effet, la réinsertion sociale sous la forme d'une 'deuxième chance' est inopérante dans la mesure où les libérés conditionnels ne sont pas suffisamment pris en charge par les services sociaux adéquats, par manque de capacité. Il serait dès lors utile de revoir la prise en charge de ces personnes. Mais aussi de s'intéresser, notamment, au rôle et à l'étendue des missions (double casquette) de l'assistant de justice[298]. En effet, ce dernier est en charge, à la fois, du contrôle et de leur accompagnement, en vue d'éviter la récidive et de favoriser la réussite de l'insertion sociale. En ce qui concerne les peines d'emprisonnement, elles sont inopérantes: il s'agit souvent de personnes vulnérables qui ont été approchées par les organisations criminelles et qui sont davantage marquées par un séjour en prison ou, au contraire, de personnes issues de milieux où l'incarcération constitue la normalité. En résulte que les besoins sociaux ne sont pas rencontrés. Troisièmement, l'hétérogénéité des politiques publiques en matière de cannabis, qu'il s'agisse des bases légales nationales (les différentes politiques de tolérance) ou de leurs mises en œuvre mène à des incohérences et à des frustrations sur le terrain. Quatrièmement, le cadre européen lié à la protection des données privées comme par exemple les données téléphoniques, se révèlent représenter un avantage pour les criminels, au détriment des victimes. Et, cinquièmement, un point essentiel et commun aux trois pays, est le manque de capacité humaine par rapport à la charge de travail. En effet, en Belgique, bien que les enquêtes liées à la drogue relèvent des délits contre les personnes et, selon l'échelon, de la criminalité organisée, tous les dossiers ne sont pas traités. En Allemagne, les dossiers sont priorisés en fonction de la dangerosité de la substance ; ce qui veut dire que le cannabis, considéré comme une drogue douce, est traité de manière superficielle. Aux Pays-Bas, l'organisation du travail 'en projets' donne la priorité aux délits financiers qui rapportent. Aussi, le consommateur, en bout de chaîne, ne peut pas peser sur le travail des enquêteurs, encore une fois par manque de capacité. In fine, le manque de capacité humaine au sein des services d'enquête et de la magistrature, induit une sélection des dossiers à traiter en priorité. Et, cette sélection politisée remet en question l'éthique et l'équité selon le principe de l'égalité.

---

[298] http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=4662 (consulté le 26.12.2020)

En fin de compte, les sciences sociales s'intéressent à ce qu'une autorité fait ou renonce à faire face à une situation[299]. Dans notre cas: le phénomène du cannabis dans l'EMR. Toutefois, *« repérer un programme de façon immédiate et dans sa totalité est souvent difficile »*[300] ; abstraction faite du rapport des criminologues Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver[301] publié en 2008 déjà. La méthode dont se dotent les sciences du politique dans l'analyse des politiques publiques, permet d'éviter deux écueils: D'abord, celui du 'tout procédural' selon lequel *« les problèmes de société, dont les autorités politiques et administratives ont la charge, pourraient être résolus par le seul recours à de bonnes méthodes, par l'adoption de procédures de gestion dites rationnelles. »*[302] En effet, l'évaluation d'une politique publique met en évidence des *« boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées, c'est-à-dire une combinaison complexe de compétences entre les niveaux, croisée avec l'empilement des rôles »*[303]. Ensuite, le 'tout politique' qui suggère que les décideurs politiques disposent de logiques propres[304]. De fait, comprendre les décisions nécessite un retour sur les acteurs qui les ont prises sur base des critères, des rationalités de leurs choix et de leurs croyances qui orientent, et parfois conditionnent la décision. En outre, *«* […] *confrontés à des contextes qui ont l'air identiques, les responsables publics, de divers pays ou territoires, n'agissent et ne peuvent pas agir de la même façon. »*[305] Ce qui explique les régimes hétéroclites au niveau des politiques publiques en matière de cannabis. A ce titre, *« une politique publique prend la forme d'un programme spécifique porté par une autorité gouvernementale [Muller, 2009]. Celle-ci agit de deux manières: par des pratiques matériellement repérables (contrôles, construction et entretien d'infrastructures, allocation de subventions financières, dispense de soins, etc.) et par des pratiques plus immatérielles (campagnes de communication institutionnelle, discours, propagation de normes et de cadres cognitifs). »*[306]. Dans ce cadre-là, les pratiques matérielles, sont (presque) inexistantes: les allocations en capacités humaines au secteur du cannabis ne font clairement pas l'objet d'une priorité politique. En ce qui concerne les pratiques immatérielles, nous l'avons vu, l'autorité publique joue un rôle majeur dans la construction des normes et des valeurs (contenus véhiculés): le cannabis en tant que substance mais aussi les délits autour du cannabis sont banalisés au sein de la société.

---

[299] J.-C. Thoenig (2014), *op.cit.*, pp. 420-421
[300] Ibid., p. 422
[301] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*
[302] J.-C. Thoenig (2014), *op.cit.*, p. 422
[303] P. Lascoumes, P. Le Gales (2018), *op.cit.*, p. 41
[304] Ibid., pp. 422-423
[305] Ibid., p. 422
[306] J.-C. Thoenig (2014), *op.cit.*, p. 423

In fine, *« Les mêmes problèmes ne sont pas traités à l'identique d'un territoire à un autre. Situés à un même niveau de développement, se réclamant des mêmes orientations idéologiques ou soumis à un même type de constitution, les gouvernants ne développent pas les mêmes approches qui n'engendrent pas les mêmes conséquences. »* [307] . C'est probablement l'explication pour les échecs d'une lutte conjointe selon le leitmotiv *« un espace de liberté, de sécurité et de justice »*[308], comme cela avait pourtant été initialement suggéré dans le Traité d'Amsterdam signé en 1997.

Notre objet d'analyse, qui a débuté à partir du constat d'une situation hors de contrôle, nous a permis de comprendre ce qui suit: Les logiques d'actions, les pratiques et les finalités (la raison d'être) des enquêteurs sont le produit des politiques publiques. Dans le contexte étudié, le principe de légalité est caduc: la mise en œuvre de la liberté conditionnelle est à revoir en tenant compte des besoins sociaux. Le manque de capacité humaine affectée aux 'divisions stupéfiants' de l'EMR résulte directement d'une volonté politique et opère une sélection des dossiers à traiter et in fine une banalisation du cannabis en tant que substance mais aussi en tant que délit/crime. L'intérêt que nous avons porté aux politiques publiques autour du cannabis nous révèle des dynamiques à la teneur à la fois imprévisible en termes de résultats et d'effets visibles sur le terrain et, à la fois difficilement conjugables au niveau eurégional au vu de la complexité des enchevêtrements des différents niveaux de décision et de compétences.

L'originalité de notre approche tient au contexte eurégional et à l'intérêt pour les enquêteurs directement concernés par les mesures. Toutefois, pour un résultat encore plus abouti, nous aurions pu interroger davantage de collègues mais aussi collecter les discours des magistrats en charge des stupéfiants pour les différents arrondissements/régions.

[307] Ibid., p. 426
[308] https://www.touteleurope.eu/actualite/le-traite-d-amsterdam-1997.html (consulté le 17.12.2020)

3. Perspectives et ébauches

Pour rappel, les criminologues Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver[309] dans leur rapport publié en 2008, avaient conclu que le phénomène de la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) est la résultante des différentes politiques mises en œuvre en la matière. Ce contexte est à l'origine des effets pervers engendrés par les coffee shops aux Pays-Bas et les 'cannabis social clubs' en Belgique ; d'une sous-classe enracinée dans une économie illicite ; de la criminalité comme le blanchiment d'argent et bien d'autres et enfin de l'échec de toute tentative d'une maîtrise commune du phénomène de la drogue dans l'EMR. Sur base de ce constat, ils avaient suggéré un plan d'approche qui consiste premièrement, à renforcer et uniformiser la politique menée et deuxièmement, à intensifier la coopération au niveau eurégional.

Ledit rapport de Cyrille Fijnaut et de Brice De Ruyver[310] avait été commandité par le Comité directeur de l'EMR. Il s'agit de *« l'organe décisionnel de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR). C'est au sein de l'Assemblée qu'une décision est prise à propos du budget ainsi que du plan de travail de l'EMR. Le Comité directeur suit les activités quotidiennes de l'EMR et en est l'organe exécutif. »*[311] Notons à ce titre que, dans un régime démocratique, le pouvoir exécutif est chargé d'assurer l'application de la loi élaborée par le pouvoir législatif. A ce titre, y a-t-il réellement une volonté politique d'endiguer le phénomène du cannabis dans l'EMR ? La forte demande de cannabis témoigne de l'inefficacité des politiques publiques. Pourtant, la santé publique et le crime organisé font l'objet d'une des priorités des trois pays étudiés. Dans le même ordre d'idées, étant donné que, dans les faits, le cannabis ne fait pas l'objet d'une priorité, nous nous interrogeons quant à la stigmatisation du consommateur pour qui la consommation uniquement est tolérée. Rappelons que l'interdiction pousse à la clandestinité.

A partir de l'évaluation de 2008, quelle est la situation aujourd'hui ? Il appert que l'enjeu relève de processus transfrontaliers et de politiques publiques internationales. En effet, avec l'ouverture des frontières et, de fait, la libre circulation des personnes, les frontières de l'analyse des politiques publiques ont été étendues. Ce point avait déjà été rapporté en 2008: *« L'analyse*

---

[309] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*
[310] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*
[311] https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/vorstand-und-emr-buero (consulté le 26.12.2020)

de la problématique de la drogue dans l'EMR montre de manière convaincante que les problèmes communs aux trois pays dans ce domaine ne peuvent être jugulés que si ces pays agissent conjointement en la matière. »[312] Dans ce cadre-là, on peut légitimement s'interroger quant à la pertinence des éventuelles possibilités d'ouvertures en termes de politiques publiques en matière de cannabis ; à savoir une règlementation juridique pour la Belgique, un approvisionnement légal des coffee shops (projet-pilote) aux Pays-Bas et une distribution contrôlée du cannabis récréatif et thérapeutique en Allemagne. Ces ouvertures ne s'inscrivent nullement sur le plan international et encore moins sur le plan euregional. Pourtant, la sociologie de l'action publique nous a appris qu'une action publique à la seule visée nationale est dépourvue de pertinence[313]. En effet, « *Le niveau eurégional est et reste toutefois très important car c'est à ce niveau que la jonction des forces permet d'élaborer de manière optimale la coopération transfrontalière, et que c'est également ainsi que l'on peut autant que possible empêcher que l'approche de la problématique de la drogue adoptée par un pays n'ait des conséquences inacceptables pour celle appliquée dans un autre pays. »*[314], dixit Fijnaut et De Ruyver en 2008, déjà. A quoi peut-on s'attendre si chaque pays de l'EMR met en œuvre ses ouvertures politiques, sans tenir compte des pays voisins ?

Le diagnostic aujourd'hui est le suivant: Les politiques publiques autour du cannabis se résolvent par un échec ; de trois manières: premièrement, ineffective car la politique de tolérance est mal comprise par le grand public (banalisation) ; inefficace dans la mesure où la répression de la grande criminalité et la diminution de la consommation n'est pas atteinte ; et inefficiente puisque le rapport répression/résultat n'est pas vérifié.

Dans une perspective d'amélioration des services d'enquêtes (politisés), il serait toutefois recommandable et judicieux d'impliquer les enquêteurs afin de pouvoir tenir compte de la réalité de terrain et des effets engendrés par certaines décisions politiques. En effet, les enquêteurs pourraient suggérer des pistes, par exemple par rapport à la possibilité de sanctionner différemment (vs. la liberté conditionnelle inopérante) ; faire part des besoins sociaux ressentis de leur côté mais aussi celui des libérés conditionnels dont une vraie prise en charge fait défaut ; ou encore émettre des recommandations pour la création d'un service

[312] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*, p. 17
[313] P. Lascoumes, P. Le Gales (2018), *op.cit.*, pp. 23-25
[314] C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), *op.cit.*, p.15

d’enquête eurégional. En effet, pour produire du changement, il est nécessaire de savoir sur quels leviers l’action publique peut s’appuyer. Dans le cas où le phénomène du cannabis dans l’EMR tel que décrit dans ce mémoire n’est pas pris en charge par les autorités publiques, nous devons probablement nous attendre à d’une part, une extension de la criminalité organisée pour qui le cannabis représente une rentrée financière importante et facile ; et d’autre part, une consolidation de sa banalisation au sein de notre société.

VII. BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

T. Decorte, P. De Grauwe, J. Tytgat (2017), *« Le cannabis sous contrôle – Comment ? »*, Editions LannooCampus

C. De Valkeneer, V. Francis (2007), *« Manuel de sociologies policières »*, Editions Larcier

P. Hassenteufel (2011), *« Sociologie politique: l'action publique »*, Armand Colin, 2è édition

F. Jobard, J. de Maillard (2015), *« Sociologie de la police – Politiques, organisation, réformes »*, Editions Armand Colin, Collection U

P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone (2006), *« Chapitre 5: Les règles institutionnelles »* (pp. 99-120) et *« Chapitre 10: L'évaluation des effets des politiques publiques »* (pp. 242-261) in: *« Analyse et pilotage des politiques publiques »*, Verlag Rüegger

P. Lascoumes, P. Legalès (2018), *« Sociologie de l'action publique »*, Editions Armand Colin, Collection 128 Tout le savoir

V. Seutin, J. Scuvée-Moreau, E. Quertemont (2010), *« Regards croisés sur le cannabis »*, Editions Mardaga, Collection PSY-Emotions

L. Van Campenhoudt, J. Marquet, R. Quivy, (2017), *« Manuel de recherche en sciences sociales »*, 5ème édition, DUNOD

Articles scientifiques

D. Cardon (1996), *« L'entretien compréhensif (Jean-Claude Kaufmann) »*, In: Réseaux, Volume 14, n°79 Recherches anglaises, (pp. 177-179)

C. Colliot-Thélène (1990), *« La logique du comprendre »*, Chapitre IV in: « Max Weber et l'histoire », (pp. 72-92)

B. Dantier (2004), *« Max Weber: Les idéaltypes des activités et relations sociales »*, Collection « Les classiques des sciences sociales » en collaboration avec la Bibliothèque Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi, (pp.1-9)

F. Gonthier (2004), *« Weber et la notion de 'compréhension'. Cahiers internationaux de sociologie »* n°116, (pp.35-54)

C. Guillain (2003), *« La politique pénale du gouvernement arc-en-ciel en matière de drogues »*, in: Courrier hebdomadaire du CRISP, 1796 (11), (pp. 5-49)

P. Hassenteufel (2005), *« De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques »*, Revue française de science politique, Vol. 55, (pp.113-132)

V. Kaufmann (2003) *« Pratiques modales des déplacements de personnes en milieu urbain : des rationalités d'usage à la cohérence de l'action publique »*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine, Armand Colin, 2003/1 février, (pp. 39-58)

S. Massin (2013), *« Approches économiques normatives et positives de la législation sur les drogues »*, in: Psychotropes, De Boeck Supérieur, Vol. 19, (pp. 49-63)

E. Mien (2018), *« Weber, la rationalité en valeur et en finalité »*, La Découverte, Regards croisés sur l'économie, 2018/1 n°22, (pp.46-49)

I. Obradovic, V. Gautron (2018), *« Réformer, dépénaliser, légaliser: des concepts aux pratiques »* in: Délibérée, 2018/1 n°3, (pp. 16-21)

Ph. Riutort (2014), *« Les sociologies constructivistes: La double dimension du social »*, Précis de sociologie, Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France, (pp. 221-262)

H. Stöver, M. Plenert (2013) *« Entkriminalisierung und Regulierung - Evidenzbasierte Modelle für einen alternativen Umgang mit Drogenhandel und -konsum »*, juin 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, (pp. 1-53)

Rapports

C. Fijnaut, B. De Ruyver (2008), Rapport *« Pour une maîtrise commune de la criminalité liée à la drogue dans l'Euregio Meuse-Rhin »*

L. Gisle (2019), Rapport *« Usage des drogues - Enquête de Santé 2018 »*, Octobre 2019

L. Paoli, T. Decorte (2018), *« Une nouvelle politique belge en matière de cannabis ? Evaluations, options et recommandations »*, Metaforum document de réflexion n°16, Document de réflexion présenté par un groupe de travail de Metaforum au symposium du 22 mars 2018

M. Van Ooyen-Houben, B. Bieleman, D.J. Korf (2014) *« Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenencriterium voor coffeeshops »*, Eindrapport, Universiteit Amsterdam

Autres supports

M. Lugen, *« Petit guide de méthodologie de l'enquête »*, Université Libre de Bruxelles

T. Pongo (2018), Support de cours FOPES *« Epistémologie de la recherche et méthodes qualitatives – Design pédagogique »*

Trimestriel n° 85 de mars 2019 de la Province de Liège « Notre Province », *« L'Euregio: plus de 40 ans d'unification transfrontalière »*, (pp. 4-5)

Brochure *« Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen »* de mai 2020 retrieved from: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/04/11/spelregels-experiment-gesloten-coffeeshopketen (consulté le 01.07.2020)

L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (2019), *« Dictionnaire des politiques publiques »* ; 5è édition ; Sciences Po Les Presses

Site Internet

http://www.emcdda.europa.eu/
https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/geschichte/
https://euregio-mr.info/fr/ueber-uns/vorstand-und-emr-buero
https://larousse.fr
http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=4662
https://www.msha.fr/
https://www.police.be/5998/fr/a-propos/police-integree/le-plan-national-de-securite
https://polinfo.kluwer.be/NewsView.aspx?id=VS300667836&contentdomains=POLINFO&lang=fr
https://www.touteleurope.eu/actualite/le-traite-d-amsterdam-1997.html
https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_fr
https://www.unodc.org/documents/wdr/timeline_F.pdf

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
Place Montesquieu, 4 bte L2.05.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/espo**