

# Le shérif, une institution historique

Revue de la Gendarmerie Nationale, N° 209, 48-54.

© 2003, Stéphane Leman-Langlois

La majeure partie de la littérature disponible au sujet du shérif est historique, se penchant sur l'institution mythique dans deux périodes-clé : le Moyen Âge en Angleterre et le 19<sup>e</sup> siècle aux États-Unis (une rare exception : Struckhof, 1994). Faisant traditionnellement partie du paysage rural des États-Unis du 19<sup>e</sup> siècle, les shérifs perdirent beaucoup de leur importance au tournant du 20<sup>e</sup> siècle avec l'urbanisation intensive du pays. Plusieurs historiens annoncèrent même alors sa disparition imminente (Buffardi, 1998). De nos jours la situation semble s'être stabilisée, même si à l'occasion des campagnes locales visant à abolir un département ou un autre font toujours surface. Par exemple, l'État de New York, abolira sous peu ses shérifs afin de faire des économies. Le Connecticut abolit ses six shérifs de comtés en 1999 parce que la corruption des organisations dépassait toute possibilité de réforme. Le département du shérif comté de DeKalb, en Géorgie, est un autre exemple de corruption massive et notoire (Robinson, 2001) et pourrait bien subir le même sort d'ici peu. De plus, comme le comté chevauche la zone métropolitaine de la ville d'Atlanta, qui a évidemment sa propre police, le shérif paraît superflu pour plusieurs citoyens.

## Origines et évolution

### *En Angleterre*

L'Angleterre du Moyen Âge était gouvernée de façon extrêmement décentralisée, organisée autour de familles. Dix familles formaient un *tithing*, dix *tithings* formant un *hundred*, l'unité de base de la collecte des taxes, correspondant à une unité géographique nommée *shire* — en général, une vallée défrichée — dont l'administrateur était le *shire-reeve*, ou shérif (le nom de nombreuses régions d'Angleterre porte d'ailleurs toujours le suffixe « -shire »). À l'époque le shérif était responsable de la perception des taxes du royaume, desquelles il prélevait une commission, ne recevant pas de salaire officiel. Quand la sécurité du *shire* était menacée (par des brigands mais aussi lors d'incendies, de désastres naturels, etc.) le shérif avait le pouvoir de lever un *posse comitatus*, détachement *ad hoc* d'hommes du *shire* qui se devaient d'y participer, sous les ordres du shérif. Durant une grande partie de son histoire le shérif était également juge, jury et percepteur des amendes qu'il imposait dans les cas de contravention au droit, aux coutumes et aux autres règles en vigueur dans la communauté. Quand la prison devint une sanction plus courante, on confia au shérif la garde des personnes incarcérées. Au 18<sup>e</sup> siècle le célèbre réformateur pénitentiaire John Howard fut nommé shérif du Bedfordshire à la suite de son incarcération en France dans des conditions très pénibles, et c'est de cette position officielle qu'il put améliorer le sort des prisonniers anglais.

### *Aux États-Unis*

Cette forme de gouvernement communautaire, « démocratique » au sens où il implique une participation (quasi-obligatoire) des citoyens directement concernés par leur sécurité, additionnée de la respectabilité que confère une longue histoire, donnent à l'institution du shérif étatsunien son caractère vénérable malgré sa perte toujours plus grande de pertinence dans un contexte moderne urbanisé. Durant le 18<sup>e</sup> siècle, alors que le shérif britannique

laissait définitivement ses fonctions officielles au constable et au juge de paix, le shérif étatsunien devenait le plus important représentant de l'ordre dans les territoires de la colonie. Le nouveau monde et ses vastes espaces difficiles à gouverner firent redécouvrir l'efficacité du shérif. L'institution est aussi renouvelée : en Virginie en 1651, le poste de shérif devient électif. On invente également la position de « *sous-shérif* » et d'« *assistant-shérif* » (*deputy sheriff*), c'est-à-dire que l'institution devient une organisation hiérarchique avec des agents permanents. C'est pourtant à la frontière ouest des États que le shérif passa à l'histoire et fixa sa position sur la carte policière des États-Unis. Dans l'Ouest de la conquête, peu organisé, peu peuplé, gouverné à distance, le shérif et ses assistants étaient souvent les seuls agents du contrôle social officiel et les seuls représentants de la souveraineté de l'État. Cela dit, il est toutefois important de noter qu'à l'époque la criminalité était, contrairement au mythe, d'une importance et d'une gravité minimales — à ce chapitre les grandes villes comme Chicago ou New York dépassaient déjà de loin les zones rurales. Il n'en reste pas moins que l'Ouest avait ses problèmes spécifiques, comme le contrôle des populations indigènes, la ruée vers l'or, le vol de bétail sur des fermes de plus en plus grandes, etc., pour lesquels la position de shérif était particulièrement bien adaptée avec ses larges pouvoirs, son autorité résultant de sa nature élective, son pouvoir d'embrigader les citoyens dans un *posse* au besoin, etc.

Avec la fondation des États de l'Ouest, l'élargissement des municipalités et bien sûr la création de forces policières sous contrôle municipal et étatique, bien des shérifs ont été déplacés vers la périphérie des activités policières conventionnelles dès le début du 20<sup>e</sup> siècle. Dans les grandes zones rurales, où d'importantes portions de territoire existent à l'extérieur des limites des municipalités locales, les shérifs et leurs assistants restent toutefois les intervenants principaux en matière de criminalité et d'ordre public et jouissent généralement d'une grande confiance du public. Examinons maintenant d'un peu plus près le shérif étatsunien contemporain.

### L'élection du shérif, un aspect unique

Le shérif est un officiel élu dans une unité administrative et politique nommée « *comté* » (*county*). À la tête du comté se trouve un « *administrateur de comté* » (*county executive*), qui n'a toutefois aucun pouvoir sur le shérif. Le comté offre plusieurs services en matière de santé publique (administration d'hôpitaux publics, par exemple) et autres services sociaux, et bien sûr le département du shérif. Bien qu'il existe des exceptions, comme l'Alaska, qui n'a pas de comtés — et donc pas de shérif, ou le Rhode Island, où les shérifs sont nommés par le gouverneur pour des mandats de 10 ans, l'immense majorité des shérifs sont élus, en général pour des mandats renouvelables de quatre ans (certains comtés limitent le nombre de mandats consécutifs qu'un individu peut briguer). Cette caractéristique n'est pas particulière aux shérifs, puisque aux États-Unis plusieurs autres postes administratifs sont aussi électifs : dans le domaine de la justice en particulier, les shérifs, plusieurs juges et les avocats généraux (*district attorney*) doivent être élus. C'est un aspect de l'institution qui est fortement controversé et qui présente des avantages et des inconvénients.

Côté avantages, dans la mesure où le shérif est considéré comme le représentant du citoyen dans l'administration du système de justice, chaque renouvellement de mandat constitue une occasion pour les électeurs de se défaire d'un shérif qui ne remplit pas leurs attentes. Conséquemment, l'autorité du shérif dans le règlement de plusieurs types de problèmes est d'autant plus grande, par exemple lorsque des politiciens sont impliqués dans

une cause civile ou criminelle. N'étant pas nommé par l'administration mais par le citoyen, le shérif est relativement bien protégé contre l'interférence potentielle des autres élus dans la conduite des affaires policières. Les shérifs se targuent d'ailleurs souvent d'être plus réceptifs aux demandes des citoyens et de pouvoir agir plus rapidement parce qu'ils sont moins dépendants de directives et de règlements écrits par d'autres (par exemple, Sheriff's Association of New Jersey, 2003).

Le plus important des inconvénients est sans doute le fait que les candidats élus au poste de shérif peuvent très bien n'avoir aucune expérience de policier, ni d'administrateur. La plupart des États ont une « école des shérifs », où les élus peuvent recevoir une formation de base, mais celle-ci reste minimale. En fait, les critères de sélection et la formation des recrues assistant-shérifs sont souvent plus rigoureux. Comme dans toute campagne électorale, le discours des candidats tourne souvent au populisme et à la démagogie la plus grossière, portant l'expérience et la compétence des candidats au second plan. Dans d'autres cas c'est un problème spécifique qui emporte l'imagination du public, qui nourrit les manchettes et qui fait oublier que le poste de shérif est une charge variée et complexe.

Les candidats se présentent également comme membres d'un parti, Républicain ou Démocrate (à l'occasion, d'un tiers parti), la plupart du temps au milieu d'élections générales où le citoyen doit aussi choisir parmi les candidats à la mairie, à l'administration du comté, au Congrès, au Sénat, à la Présidence, à la Cour municipale, aux postes exécutifs du comté, au conseil scolaire, etc. (par exemple, voir *Louisville Courier-Journal*, 2002). Les candidats doivent donc se situer dans la stratégie plus large mise au point par l'exécutif local de leur parti. Inutile de souligner que cette stratégie a généralement peu à voir avec les nécessités du travail de policier. Certains comtés ont éliminé le système des partis de leurs élections administratives, mais ils restent en minorité.

Le candidat élu peut également avoir à s'acquitter de dettes politiques envers des individus, groupes, entreprises, etc. et ainsi son impartialité, du moins en apparence, peut en souffrir. Cependant, notons qu'en pratique le contraste avec les postes correspondants de direction d'une police municipale ou d'État est moins fort qu'il peut paraître à première vue : dans les faits, un directeur, bien qu'il soit nommé plutôt qu'élu, n'en est pas pour autant indépendant de la politique locale (Bent, 1974). Enfin, notons que comme les assistants-shérifs sont engagés par le shérif seul, chaque nouveau shérif peut décider de les remplacer à son gré, dès son arrivée en poste. Ceci est une lame à deux tranchants : puissant outil contre la corruption et l'incompétence, elle peut également mettre en danger le niveau moyen d'expérience et le moral du personnel.

Les shérifs font partie de la *National Sheriffs' Association* (NSA : [www.sheriffs.org/default\\_html.htm](http://www.sheriffs.org/default_html.htm)) qui est une sorte d'ordre professionnel. La NSA fixe certains standards de formation et d'éthique et forme elle-même des shérifs à son *National Sheriffs' Institute* (NSI). Il existe également une quarantaine d'associations au niveau des États. Malgré tout, le tiraillement entre le professionnalisme policier et les nécessités de la politique locale reste une caractéristique unique au shérif, pour le meilleur et pour le pire.

## Fonctions et carte policière

Il existe plus de 3 000 bureaux ou départements de shérif aux États-Unis, chacun avec sa combinaison propre de nombre d'effectifs, de responsabilités, de territoire à couvrir, de ressources matérielles et financières, de stratégies et de relations avec les autres organisations

policières. Certains doivent fonctionner en zone rurale, d'autres en banlieue, d'autres encore ont des responsabilités qui s'exercent dans des espaces urbains. Plus de 80 % comptent moins de 50 employés, mais une douzaine en compte plus de 1 000 (Hickman et Reaves, 2003 : 2).

En *common law* le shérif et ses assistants sont des « agents de la paix » (*officer of the peace*), c'est à dire qu'ils ont le pouvoir de stopper des véhicules, de remplir des procès-verbaux et d'arrêter des individus avec et sans mandat (sous des conditions différentes). Ces pouvoirs sont enchâssés dans la constitution de la plupart des États, et donc *de facto* à l'abri de toute modification par les administrations étatiques, de comté ou municipales (les procédures nécessaires à un amendement de ces constitutions étant extrêmement complexes). Tous les shérifs et assistants portent des armes de services dont le modèle est en général choisi par leur département; dans plusieurs cas c'est l'agent qui choisit lui-même son arme. Les armes, comme le reste du matériel, peuvent donc varier à l'extrême.

Bien que les pouvoirs d'agent de la paix soient des pouvoirs typiquement associés avec les fonctions policières, en pratique les départements de shérifs ont des responsabilités d'une extrême variété, qui peuvent différer énormément d'un comté à l'autre à travers le pays. En fait dans certains cas le shérif n'est pas, à strictement parler, un policier. Par exemple, le shérif du comté de Montgomery, au Maryland, remplit des fonctions dont le caractère policier est indirect ou entièrement absent : saisies et vente de biens mobiliers et immobiliers, évictions, support aux victimes de violence conjugale, transport de détenus, administration de la prison locale, remise d'assignations et de citations à comparaître. La seule fonction qu'il remplisse qui se rapproche d'une tâche traditionnelle de police est d'assurer la sécurité des deux palais de justice du comté. Le comté de Montgomery est une suite de municipalités — incluant la zone métropolitaine de Washington — ayant presque toutes leur police locale ; sans compter que le Maryland dispose de sa propre police depuis 1935.

À l'autre extrême, le shérif du comté de Los Angeles, en Californie, est à la tête d'une organisation policière importante de 10 000 officiers, 5 000 civils, avec un budget annuel de 1,4 milliards USD. Très bien équipée, elle remplit les mêmes tâches que n'importe quelle police d'une grande ville, comportant 10 divisions, de la patrouille à l'enquête en passant par la criminalistique, ce à quoi il faut ajouter des services de patrouille et de secours aériens, d'intervention tactique, des maîtres-chiens, etc. (la raison de ce contraste est relativement simple : la Californie, contrairement au Maryland, a une police d'État dont les fonctions se limitent, pour l'essentiel, à patrouiller les autoroutes). C'est aussi une des rares organisations policières étatsuniennes où les plaintes des citoyens sont traitées par un bureau civil d'investigation. Juste à côté, la police municipale de Los Angeles comporte à peu près les mêmes effectifs, avec 10 000 officiers, 3 500 civils et un budget de 950 millions USD. Une des principales différences entre les deux agences est que le shérif doit policer une ribambelle de plus de quarante petites municipalités de banlieue ayant signé des contrats de services ainsi que les milliers de kilomètres carrés qui les séparent.

La seconde différence provient d'une des caractéristiques les plus généralisées des départements de shérifs partout au pays : à la fois en termes de ressources financières et humaines, une des principales fonctions de presque tous les shérifs est l'administration de prisons locales (*jail* ; à distinguer des pénitenciers d'État et des pénitenciers fédéraux) et le transport des personnes incarcérées. Les États-Unis possèdent quelques 3 300 de ces prisons, contenant plus de 600 000 prisonniers purgeant de courtes sentences ou en attente de procès,

dont 2 700 sont administrées par des shérifs. Ainsi, le shérif de Los Angeles, par exemple, administre douze prisons locales comptant 20 000 détenus (d'où son budget à première vue élevé).

Enfin, certaines fonctions propres aux shérifs viennent tout droit du Moyen Âge : saisie de biens, évictions, perceptions d'amendes, perception et paiement d'allocations familiales, et autres formes d'application des jugements des tribunaux civils. Afin de clarifier un peu la question Brown (1978) a établi une typologie approximative des shérifs en quatre catégories, selon les fonctions qu'ils remplissent. 1) Le modèle « service complet » ressemble à l'exemple du comté de Los Angeles : c'est une organisation policière conventionnelle doublée des tâches traditionnelles des shérifs, notamment les services d'incarcération ; 2) le modèle « respect de la loi », où le département fonctionne exactement comme une police, les tâches périphériques étant confiées à des agences indépendantes (c'est-à-dire à l'entreprise privée, en général) ; 3) le modèle « carcéral-judiciaire », exactement le contraire du modèle « respect de la loi » en ce qu'il offre tous les services propres aux shérifs *sauf* les services de police ; 4) le modèle « civil-judiciaire », qui se limite à remplir des tâches liées au fonctionnement des tribunaux, comme les saisies et les remises de citations à comparaître.

\*  
\*        \*

Le shérif est donc une institution hybride et polyvalente, particulièrement bien adaptée aux régions éloignées où la présence gouvernementale est minimale. Dans ces cas il remplit la majorité des tâches liées au fonctionnement d'une société organisée — dont les fonctions de police ne sont qu'une facette parmi d'autres. Cependant, dans les endroits industrialisés, urbanisés, où les paliers de gouvernement sont très présents et concentrés sur un territoire restreint, le shérif prend rapidement un air superflu qui pourrait éventuellement menacer sa survie. Néanmoins, pour l'instant les shérifs comptent presque 300 000 effectifs à temps plein, et donc ne sont pas près de disparaître.

À moyen terme, le futur des shérifs en milieu urbain semble assez clairement dichotomique : certains deviendront des reliques du passé, relégués à des fonctions presque honorifiques — il en est déjà ainsi pour beaucoup d'entre eux. Dans ces cas s'il survivent ce sera grâce à leur aspect historique, qui les rend souvent politiquement inattaquables — lorsqu'il ne sont pas tout simplement enchâssés dans la constitution de leurs États. Les prisons locales seront confiées à l'entreprise privée, les citations à comparaître à des huissiers et les fonctions de police aux agences de l'État et des municipalités. À l'opposé, d'autres départements deviendront impossibles à distinguer de n'importe quelle police étatique ou municipale moderne, une adaptation qui fera disparaître une grande portion du caractère unique de l'institution.

---

## Références

Bent, Alan Edward

(1974) *The Politics of Law Enforcement*, Lexington (Massachusetts), Lexington Books.

Brown, Lee

(1978) « The Role of the Sheriff », Alvin Cohn (éd.), *The Future of Policing*, Beverly Hills, Sage, 232-233.

Buffardi, Harry

(1998) *The History of the Office of Sheriff*, <http://www.hostpc.com/buffardi/toc.htm>.

Gladwin, Irene

(1974) *The Sheriff: The Man and his Office*, Londres, Victor Gollancz.

Hickman, Matthew et Brian Reaves

(2003) *Sheriff's Offices 2000*, Washington (D.C.), U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics (rapport no. NCJ 196534); <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/so00.pdf>.

*Los Angeles County Sheriff's Department*

site sur la toile : <http://www.lasd.org/mainpg.html>.

*Louisville Courier-Journal*

(2002) « Election Night 2002 », [www.courier-journal.com/cjextra/2002projects/vote/index.html](http://www.courier-journal.com/cjextra/2002projects/vote/index.html).

*Montgomery County Sheriff's Office*

site sur la toile : <http://www.montgomerycountymd.gov/mc/judicial/sheriff/sheriff.html>.

Robinson, Bryan

(2001) « Searching for Derwin Brown's Killer », ABC News.com, [http://abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/UNSOLVEDMURDERS\\_dbrown.html](http://abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/UNSOLVEDMURDERS_dbrown.html).

*Sheriff's Association of New Jersey*

site sur la toile : <http://www.njsheriff.org/history%20sheriff.htm>.

Struckhof, David

(1994) *The American Sheriff*, Joliet (Illinois), Justice Research Institute.