



Public Safety
Canada

Sécurité publique
Canada

ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



DIVISION DE LA
RECHERCHE ET
DE LA STATISTIQUE

Évaluation de l'efficacité des
stratégies de lutte contre le crime
organisé : analyse documentaire



Évaluation de l'efficacité des stratégies
de lutte contre le crime organisé :
analyse documentaire

Thomas Gabor
Département de criminologie
Université d'Ottawa

rr05-5f



Division de la recherche et
de la statistique

le 31 mars 2003

*Les opinions exprimées dans le présent
document sont uniquement celles de l'auteur et ne
représentent pas nécessairement le point de vue du
ministère de la Justice Canada.*



Table des matières

Remerciements.....	iii
1.0 Introduction.....	1
2.0 Méthode	3
2.1 Stratégie de recherche	5
2.2 Critères établis pour la sélection des documents	6
2.3 Type d'analyse	6
3.0 Problèmes de définition, mesures et autres considérations relatives à la recherche sur le crime organisé.....	7
3.1 Problèmes de définition	8
3.2 Problèmes liés aux données	11
3.3 Caractère rudimentaire et varié des mesures d'efficacité	13
4.0 Les stratégies de lutte contre le crime organisé et leur efficacité	21
4.1 Poursuite des personnes impliquées dans le crime organisé.....	21
4.2 Poursuite des dirigeants d'organisations criminelles.....	23
4.3 Poursuites fondées sur les lois fiscales	25
4.4 Surveillance des transactions financières et lutte contre le blanchiment d'argent	26
4.5 Saisie et confiscation de biens	31
4.6 Injonctions, dessaisissements et administrations fiduciaires	36
4.7 Programmes de protection des témoins	36
4.8 Jurys anonymes	40
4.9 Octroi de l'immunité à des témoins	41
4.10 Grands jurys d'enquête	43
4.11 Commissions de citoyens, commissions de police et initiatives communautaires	44
4.12 Services de lutte contre le crime organisé et services de lutte antidrogue.....	48
4.13 Opérations d'infiltration et informateurs	50
4.14 Surveillance électronique.....	53
4.15 Analyse du renseignement	55
4.16 Réduire l'offre de biens et de services illicites	56
4.17 Renforcement de la réglementation et constitution de sociétés d'intérêt public.....	60
4.18 Légalisation ou décriminalisation de certains biens et services.....	62



5.0	Résumé et conclusions.....	65
6.0	Bibliographie.....	75

Remerciements

L'auteur aimerait remercier M. Damir Kukec, de la Division de la recherche et de la statistique du ministère de Justice Canada, pour le soutien qu'il lui a apporté pendant la rédaction de la présente analyse documentaire.

1.0 Introduction

Au cours des trois dernières décennies, le crime organisé a fait, partout dans le monde, l'objet de nombreuses mesures législatives et de recherches savantes. Au Canada, on a intensifié au cours des dernières années l'adoption de dispositions législatives touchant ce phénomène dans un effort pour doter les forces de l'ordre d'outils qui leur permettent de faire enquête sur les organisations criminelles et de lutter par d'autres moyens contre le crime organisé. De façon plus particulière, mentionnons que, depuis 1997, le Parlement canadien a promulgué des lois visant notamment l'accroissement des pouvoirs de la police, la mise sur pied d'un organisme chargé de lutter contre le blanchiment d'argent (projet de loi C-22) et la création d'une nouvelle infraction, à savoir l'acte de gangstérisme (projet de loi C-95).

En 2001, le Canada adoptait le projet de loi C-24, lequel instaurait de nouvelles infractions (par exemple la commission d'une infraction au profit d'une organisation criminelle) et renforçait les pouvoirs des policiers afin qu'ils puissent saisir les biens utilisés pour la perpétration d'un crime et que, en bout de ligne, des poursuites menant à la confiscation des avoirs d'organisations criminelles puissent être intentées.

Durant les cinq dernières années, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice ont souligné à plusieurs reprises, à l'occasion de diverses réunions, l'importance de la lutte contre le crime organisé. Ils ont entre autres mentionné qu'il fallait :

- élaborer des stratégies de prévention du crime organisé;
- garder à jour la législation et la réglementation;
- coordonner les initiatives nationales et régionales;
- réaliser des recherches et des analyses;
- sensibiliser la population.

Les ministres ont également défini plusieurs grandes priorités nationales, notamment le trafic des stupéfiants, les crimes économiques, les crimes technologiques, le blanchiment d'argent, l'immigration clandestine, le trafic des personnes ainsi que la corruption.

L'objectif global du présent rapport consiste à appuyer la réforme législative et l'élaboration de politiques relatives au crime organisé. Précisons que le document fournit de nouveaux renseignements au ministère de la Justice, appuie les activités de recherche en cours, grâce à l'information réunie, ainsi que les évaluations provisoires et sommatives de l'initiative *Mesures pour lutter contre le crime organisé*. Prévues par le Ministère, ces évaluations s'inscrivent dans un examen interministériel coordonné de cette même initiative, examen plus vaste qui vise le ministère du Solliciteur général du Canada, la Gendarmerie royale du Canada et le Service correctionnel du Canada. Il se peut par ailleurs que les résultats de cet exercice servent à informer le public sur la question.

De manière plus précise, signalons que notre objectif premier était de passer en revue les études d'évaluation de l'efficacité des stratégies de lutte contre le crime organisé, qu'il s'agisse de

mesures législatives ou encore de stratégies policières ou communautaires. Notre examen se veut exhaustif et englobe des analyses qui font appel à une vaste gamme de méthodologies de recherche et de sources de données. En outre, il tient compte d'études réalisées par des universitaires, des intervenants du système de justice pénale, le gouvernement et les organismes d'application de la loi. Nous nous sommes surtout centrés sur les recherches effectuées au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays occidentaux, mais nous avons quand même pris en considération des travaux importants menés dans d'autres régions du globe.

Les questions particulières sur lesquelles nous nous sommes penchés dans le cadre de notre analyse sont les suivantes :

- les définitions du crime organisé qui figurent dans la documentation;
- les types de stratégies mises en œuvre pour lutter contre le crime organisé ainsi que les mesures et les indicateurs utilisés pour évaluer leur efficacité;
- l'efficacité de ces stratégies;
- les difficultés d'ordre méthodologique soulevées par les évaluations;
- les lacunes de la documentation ainsi que la formulation de recommandations relatives aux recherches futures.

2.0 Méthode

En règle générale, les analyses documentaires comportent, au mieux, de courtes sections dans lesquelles on décrit la manière dont les documents examinés ont été trouvés et on précise les critères en fonction desquels ils ont été sélectionnés. Toutefois, le processus de recherche et de sélection de documents aux fins de notre analyse a posé des défis particuliers en raison de l'ampleur et de la complexité du phénomène étudié ainsi que de la rareté des études évaluatives sur le sujet qui correspondent au modèle de recherche traditionnel.

Le crime organisé est un phénomène si vaste—il englobe un si large éventail d'activités illicites—que la somme des documents parmi lesquels on doit chercher s'avère énorme. À titre d'exemple, mentionnons que nous avons obtenu, à l'issue d'une première recherche dans plusieurs bases de données électroniques, plus de 800 documents publiés pendant une période relativement courte, soit de 1990 à 2003. Il fallait donc procéder à une sélection rigoureuse afin de ramener la quantité de documents à un nombre raisonnable.

Outre la quantité de documents sur le sujet, on trouve également parmi les difficultés rencontrées les différences de points de vue en ce qui a trait à la définition du crime organisé et, partant, aux activités visées par ce phénomène. En outre, la rareté des études qui ont servi à évaluer de façon rigoureuse les stratégies de lutte contre le crime organisé et pour lesquelles on a eu recours à une méthodologie de recherche conventionnelle rend difficile le processus de sélection. Par exemple, si l'on devait examiner les programmes de traitement destinés aux hommes qui battent leur conjointe, on trouverait plusieurs douzaines de recherches expérimentales et quasi-expérimentales sur l'efficacité de ces mesures.

S'agissant du crime organisé, il faudrait, en présence de tels modèles, procéder à l'examen approfondi d'une stratégie de lutte (par exemple une initiative policière), soit dès le début, soit après coup, afin de déterminer si une réduction significative sur le plan statistique de certaines activités illicites ou d'autres changements se sont produits après la mise en œuvre de la stratégie ou par rapport à la situation dans d'autres régions comparables où une telle stratégie n'a pas été adoptée. ***Pratiquement aucune évaluation portant sur les incidences des stratégies de lutte contre le crime organisé ne fait appel à une telle méthode.*** En fait, Maltz (1990, p. 15) soutient que les modèles expérimentaux classiques ne permettent pas d'évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre le crime organisé, car le recours à ceux-ci équivaut à poser comme prémisse que cette lutte n'englobe pas (et n'englobera jamais) les efforts en la matière des organismes fédéraux d'application de la loi.

Nous ne sommes pas seuls à conclure que peu d'évaluations d'une grande rigueur ont été effectuées dans le domaine qui nous intéresse. On trouve en effet la même conclusion dans certains des ouvrages sur le crime organisé qui font le plus autorité. Par exemple, Reuter (1994, p. 91) affirme que, dans son ensemble, la documentation sur le sujet n'a pas réussi à susciter un intérêt chez les érudits. D'après lui, on aurait peine à trouver une demi-douzaine d'ouvrages faisant état de résultats de recherche importants ou d'articles de premier plan sur la question.

Martens (1983; cité dans Beare, 1996, p. 35) affirme pour sa part que la recherche sur le crime organisé accuse une « atrophie intellectuelle », pour employer une expression euphémique. Il ajoute que peu de travaux sur la question méritent qu'on s'y attarde et que les ouvrages publiés ne reflètent pas la réalité. À son avis, on aurait tout intérêt à se fonder sur des expériences « réelles », particulièrement lorsqu'il s'agit d'aborder les questions liées aux politiques officielles en matière de lutte contre le crime organisé.

Le problème est peut-être plus marqué en ce qui concerne les évaluations touchant les stratégies de lutte contre le crime organisé. Par exemple, au sujet de la stratégie qui consiste à poursuivre et à incarcérer les dirigeants des organisations criminelles, la commission présidentielle américaine sur le crime organisé (1986, p. 205) souligne qu'aucune évaluation rigoureuse sur la question n'est disponible.

Au sujet des effets de la réglementation visant le jeu clandestin à grande échelle exécutée par les organismes d'application de la loi, Reuter (1984, p. 45) estime qu'il est malheureusement impossible de vérifier les hypothèses, aucune analyse des différences entre les villes dotées d'un service de lutte contre le crime organisé et celles qui n'en ont pas n'ayant été effectuée à ce jour.

En ce qui concerne les mesures destinées à contrer le blanchiment d'argent, Levi (2002, p. 188) déclare dans un article que, étant donné l'importance politique et sociale du phénomène, l'absence d'études évaluatives sur le sujet et sur le crime organisé en général n'est pas sans étonner. Il ajoute que les effets démontrables de ces mesures sur le crime et même sur le dépistage de la criminalité restent difficiles à déterminer. L'établissement d'un lien de causalité pose des problèmes d'ordre méthodologique en raison desquels peu de résultats probants permettent de conclure à une incidence directe à court terme du signalement des activités de recyclage d'argent sur les poursuites et la confiscation de biens (p.190).

Toujours en ce qui a trait au blanchiment d'argent, Walther (1994, p. 9) croit que la recherche dans ce domaine n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Il écrit :

[TRADUCTION]

Il est indéniable que les lois portant sur la confiscation de biens et le blanchiment d'argent prévoient des sanctions sévères dans les cas individuels, mais ont-elles un *effet dissuasif*? De nombreuses recherches empiriques et théoriques sur le sujet doivent encore être menées par les criminologues et les juristes. La dissuasion soulève une foule de questions assez complexes. Cependant, il serait d'abord bon de connaître le rapport entre les profits engrangés par les organisations criminelles et les sommes qu'on a pu retirer à ces dernières. De la même façon, il pourrait être intéressant d'examiner le nombre d'enquêtes et d'arrestations effectuées en vertu de la nouvelle législation [américaine] en matière pénale, dont la portée est vaste, et le nombre de poursuites et de condamnations qui en ont découlé.

Fyfe et McKay (2000, p. 280) expliquent que les programmes de protection des témoins n'ont pas non plus fait l'objet de beaucoup d'études évaluatives. Ils mentionnent que, bien que de tels programmes soient en œuvre depuis presque trente ans aux États-Unis, la recherche dans le domaine n'en est qu'à ses débuts.

Dans un ouvrage important sur le crime organisé, Lyman et Potter (1997, p. 434) déplorent, eux aussi, le fait qu'on ne recueille pas systématiquement des données sur le sujet, précisant que le gouvernement américain ne tient pas de statistiques détaillées sur le nombre de criminels organisés qui sont arrêtés, trouvés coupables et incarcérés.

Étant donné, donc, l'absence d'une collecte systématique de données et d'évaluations rigoureuses sur le sujet qui nous intéresse, il faut faire quelques compromis au chapitre de la rigueur normalement attendue du type de travaux pris en compte dans une analyse comme la nôtre. L'exercice comporte inévitablement une certaine part de subjectivité. Avant d'aborder les critères de sélection, cependant, nous traiterons des éléments de notre stratégie de recherche.

2.1 Stratégie de recherche

Période visée – Un premier examen sommaire de la documentation nous a permis de constater que la plupart des évaluations portant sur les stratégies de lutte contre le crime organisé ont été effectuées à partir de 1980. Nous avons donc centré notre étude sur une période allant de cette année-là jusqu'à nos jours, mais avons quand même tenu compte de quelques ouvrages précurseurs parus avant 1980.

Langue – Bien qu'une quantité appréciable de documents relatifs au crime organisé aient été publiés dans des langues autres que le français et l'anglais, soit les deux langues officielles du Canada, nous n'avons tenu compte que de ceux qui étaient rédigés dans l'une ou l'autre de celles-ci.

Portée de la recherche – Nous avons effectué nos recherches à l'aide de plusieurs banques de données électroniques, à savoir Sociofile (1980-2003), Current Contents (1993-2003) et Quicklaw (1990-2003). Current Contents ne permet d'obtenir des données qu'à partir de 1993, et nos recherches dans Quicklaw ont donné si peu de résultats pour la période de 1990 à aujourd'hui que nous n'avons pas reculé jusqu'aux années 1980. Comme le crime organisé constituait notre unité d'analyse, les expressions clés que nous avons employées pour nos recherches électroniques étaient « Organiz(s)ed Crime », « Criminal Organization », « Transnational Crime » et « Criminal Network(s) » [« crime organisé », « organisation criminelle », « criminalité transnationale » et « réseau(x) criminel(s) »].

Les bibliographies que nous avons trouvées sur différents sites Web et dans les principaux ouvrages sur le crime organisé se sont également avérées être une bonne source d'information. De plus, nous avons examiné les bibliographies contenues dans les documents obtenus grâce à des sources non électroniques afin d'élargir l'éventail de la documentation visée par notre analyse.

2.2 Critères établis pour la sélection des documents

Les documents que nous avons examinés englobent des livres, des articles publiés dans des revues spécialisées, des publications gouvernementales ou émanant d'organismes d'application de la loi, des rapports produits par des instituts de recherche et des articles de journal. Si des centaines de documents abordaient, explicitement ou implicitement, le thème du crime organisé, il fallait que les critères suivants soient remplis pour que l'un d'eux soit retenu aux fins de notre analyse :

1. **Le document devait dans une certaine mesure évaluer une stratégie, une approche ou un programme en matière de lutte contre le crime organisé ou porter sur des questions de méthodologie liées à ce genre d'évaluation.** Même si un plan de recherche élaboré n'était pas nécessaire (voir ci-dessus), de simples affirmations fondées sur des éléments purement anecdotiques n'étaient pas suffisantes pour qu'un document soit sélectionné. L'auteur devait présenter un certain nombre de preuves empiriques pour appuyer son point de vue relativement à l'incidence d'une stratégie. Nous avons également retenu des documents traitant de problèmes de définition et de méthodologie posés par les évaluations sur le sujet.
2. **Le thème du crime organisé devait occuper une place importante.** Bon nombre de documents traitent d'activités dans lesquelles les organisations criminelles sont susceptibles de s'engager— racket, trafic de stupéfiants, blanchiment d'argent et prostitution, par exemple. Toutefois, dans biens des cas, ils mettent l'accent sur l'une de ces activités sans vraiment établir de liens avec le crime organisé. S'il fallait tenir compte de tous ces documents, on se pencherait alors sur chaque initiative visant un individu agissant à titre indépendant. Dans le cas du trafic de stupéfiant, par exemple, chaque mesure adoptée pour réduire la demande, y compris les psychothérapies individuelles offertes aux personnes en cause, devrait être prise en considération, étant donné que ces interventions peuvent, en fin de compte, éroder la clientèle du crime organisé. Comme celui-ci constituait notre unité d'analyse, nous avons décidé que l'effet de la mesure évaluée sur les organisations criminelles devait être plus direct et plus évident. Si nos motifs pour inclure ou exclure un document étaient généralement clairs, il est certain que nous n'avons pu échapper à une certaine subjectivité dans le cadre de la sélection.

2.3 Type d'analyse

Étant donné la rareté des évaluations rigoureuses parmi les études de type expérimental, nous n'avons pas voulu nous lancer dans un inventaire ou une compilation des résultats de recherche dans le cadre d'une méta-analyse. Notre analyse revêt donc une forme plus conventionnelle, c'est-à-dire que nous présentons et examinons les résultats des évaluations visant chaque stratégie de lutte contre le crime organisé. Notre objectif consistait en bout de ligne à déterminer les mérites de différentes stratégies de ce genre, tout en assurant une impartialité maximale et en évaluant soigneusement la fiabilité des données utilisées.

3.0 Problèmes de définition, mesures et autres considérations relatives à la recherche sur le crime organisé

Tout examen des évaluations visant les stratégies de lutte contre le crime organisé reste limité par le peu de rigueur et de qualité qui se dégage de l'ensemble des travaux d'érudition réalisés sur le sujet. Dans la partie précédente, nous avons souligné la rareté des évaluations rigoureuses portant sur ces stratégies. Les méthodes de recherche employées accusent un manque d'uniformité, et une grande partie de la documentation est basée sur de l'information de nature anecdotique ou descriptive. Il arrive donc fréquemment que les conclusions tirées ne reposent sur aucune preuve empirique ou se fondent en grande partie sur des données descriptives brutes.

Trois facteurs nuisent à la qualité et à la rigueur de la documentation relative au crime organisé. Il s'agit des suivants :

- 1) **Problèmes de définition** – Il n'existe pas vraiment de consensus au sujet de la définition du crime organisé. Quelle que soit la façon dont on le définit, le phénomène n'en reste pas moins la principale variable dépendante (variable des résultats) des études visant à déterminer l'incidence des efforts de lutte contre le crime organisé. Par conséquent, pour pouvoir affirmer qu'une initiative en ce sens s'est avérée efficace, il faut vraisemblablement démontrer qu'elle a entraîné une certaine réduction du crime organisé. Cependant, dès lors qu'on ne s'entend pas sur ce qu'est ce dernier, la validité de toute évaluation et de toute affirmation concernant les effets favorables de politiques ou de pratiques destinées à le contrer se trouvent remise en question.
- 2) **Problèmes liés aux données** – La rareté des données uniformisées sur le crime organisé a poussé les chercheurs à faire appel à une multitude de sources d'information dont la fiabilité peut, dans certains cas, être mise en doute. Certaines de ces sources sont marquées par la complaisance ou le sensationnalisme, alors que d'autres accusent un parti pris marqué en faveur d'une conception particulière du crime organisé.
- 3) **Caractère rudimentaire et varié des mesures d'efficacité** – Les problèmes liés à la définition du crime organisé ainsi que les données limitées dont on dispose sur les groupes criminels et leurs activités ont jusqu'à ce jour fait obstacle à l'évaluation des effets des initiatives destinées à lutter contre le phénomène. Les mesures utilisées pour évaluer leur efficacité sont très diversifiées et souvent très rudimentaires, ce qui remet en question la fiabilité d'un grand nombre d'arguments avancés pour conclure au succès de certaines mesures de lutte contre le crime organisé.

Nous poussons plus loin notre analyse de ces questions dans le reste du présent chapitre.

3.1 Problèmes de définition

Le manque de consensus autour d'une définition du crime organisé est souvent mentionné. Diverses définitions ont été proposées par les chercheurs, et les définitions juridiques qui figurent dans différentes lois varient énormément. Dans son rapport sur l'évaluation des services de lutte fédéraux en matière de crime organisé, le General Accounting Office des États-Unis (1977, p. i) faisait observer qu'on ne s'entendait pas sur ce qu'était le phénomène ni, partant, contre qui ou quoi le gouvernement devait se battre. Il expliquait également qu'on doit d'abord bien définir un problème avant de s'y attaquer, ajoutant que les organismes fédéraux participants étaient incapables de se mettre d'accord sur ce que le crime organisé englobe (p.8). De plus, il citait une enquête commandée par le US Attorney's Advisory Committee et menée en 1974 auprès des procureurs fédéraux des États-Unis, enquête révélant que, selon la moitié de ces derniers, le crime organisé n'était pas suffisamment bien défini pour qu'on puisse déterminer à qui incombe la responsabilité des poursuites.

En analysant les définitions employées par quinze auteurs sur une période de plus de quinze ans, nous avons recensé au total onze caractéristiques du crime organisé (Albanese, 1996). On trouve dans le tableau ci-dessous la liste de ces caractéristiques ainsi que le nombre d'auteurs à avoir mentionné chacune d'elles.

TABLEAU 1	
DÉFINITIONS DU CRIME ORGANISÉ FIGURANT DANS LA DOCUMENTATION	
Caractéristique	Nombre d'auteurs l'ayant citée
Hiérarchie organisée et durable	15
Profits obtenus grâce à des activités structurées	12
Recours à la force ou aux menaces	11
Corruption visant à s'assurer l'immunité	11
Demande du public pour les services offerts	6
Monopole au sein d'un marché donné	5
Nombre de membres restreint	3
Motivations non idéologiques	3
Spécialisation	3
Loi du silence	3
Planification poussée	2

Source : J. Albanese. *Organized Crime in America* (3e édition), Cincinnati, Anderson, 1996.

Nous avons constaté un certain consensus au sujet du fait que les organisations criminelles sont des groupes durables, travaillent de façon rationnelle afin de faire des profits, ont recours à la force et aux menaces, et corrompent les fonctionnaires afin d'être à l'abri des poursuites. Le consensus est un peu moins marqué en ce qui concerne le nombre restreint de membres acceptés par ces organisations, à la nature non politique de leurs motivations, au fait qu'elles sont spécialisées dans certaines activités, à l'existence d'une loi du silence en leur sein et à l'importance de la planification dans le cadre de leurs activités.

Abadinsky (2003) ajoute une autre caractéristique, à savoir le fait que les groupes de criminels organisés sont souvent régis par un ensemble de règles concernant la conduite attendue de leurs membres. Ceux qui enfreignent ces règles risquent de faire l'objet de mesures disciplinaires si l'on juge que cela sert l'intérêt de l'organisation. (Maltz, 1994, p. 31 dans Kelly et coll.).

Maltz (1994) affirme que la participation à des activités commerciales licites est une caractéristique fréquente, mais non essentielle des organisations criminelles. Ces activités peuvent servir de « façade » à des activités illicites, faciliter le blanchiment d'argent, donner une certaine respectabilité aux membres du groupe ou permettre le paiement de dettes de jeux ou de sommes dues à des usuriers.

Schelling (1971) a lui aussi élargi la définition du crime organisé en soulignant que, en plus de vendre directement des biens ou des services illégaux, les organisations criminelles agissent comme des « gouvernements » en ce sens qu'elles soutirent de l'argent aux criminels qui fournissent ces biens et services. En effet, les personnes impliquées dans le trafic de drogue, la prostitution et la prise de paris clandestins paient une certaine somme aux criminels qui assurent la « protection » sur le territoire où elles mènent leurs activités. De plus, il arrive qu'une organisation criminelle agisse comme médiateur dans un conflit entre deux preneurs de paris clandestins, deux usuriers ou deux narcotrafiquants qui oeuvrent dans des secteurs limitrophes.

Beare (1996, p. 14) avance que la caractéristique fondamentale des organisations criminelles tient à une façon de commettre des crimes plutôt qu'à un type de crime ou de criminels. En fait, les thèmes qui reviennent sans cesse dans la documentation sur le sujet sont l'opposition de plusieurs définitions du crime organisé, la question de savoir si les organisations criminelles se distinguent d'abord par le fait qu'il s'agit d'entreprises ou par les types d'activités auxquelles elles s'adonnent et dont on estime qu'elles demandent une certaine organisation—racket de la protection, prêt usuraire et jeu clandestin, notamment (Stelfox, 1998). Le *Code criminel* du Canada (Partie XII.2), par exemple, définit environ trois douzaines de crimes comme étant des infractions de criminalité organisée.

La diversité des définitions que les États américains donnent du crime organisé montre bien l'anarchie qui règne à cet égard (Reuter, 1994, p. 93). À une extrême, on trouve la très large définition juridique établie par l'État du Mississippi, c'est-à-dire deux personnes ou plus qui complotent afin de commettre des crimes à des fins lucratives et de façon continue. À ce compte-là, deux voleurs ou deux cambrioleurs, ou même deux membres d'un gang de jeunes qui planifieraient et commettraient des crimes ensemble pendant un certain temps pourraient être considérés comme une organisation criminelle.

Bon nombre d'États ont adopté des définitions qui mettent l'accent sur la peur, la discipline et la corruption (Reuter, 1994). Par exemple, selon la définition du Kansas, il s'agit d'une conspiration criminelle à long terme organisée en vue d'en tirer du pouvoir et des profits et faisant appel à la peur et à la corruption pour l'obtention d'une immunité face à la loi. Dans des définitions proches de celle du *Code criminel* du Canada, d'autres États américains décrivent les activités englobées par le crime organisé. La Pennsylvanie, par exemple, a déterminé que le crime organisé et le racket comprennent, sans s'y limiter, le complot en vue de commettre un meurtre, la corruption ou l'extorsion, les infractions relatives aux stupéfiants ou aux drogues dangereuses, la prostitution, le prêt usuraire, la subornation de témoins ainsi que l'organisation illégale de loteries, de paris clandestins ou d'autres formes de jeu (Reuter, 1994, p. 93).

Blakey, Goldstock et Rogovin (1978) soutiennent que l'établissement des définitions par les responsables de l'application de la loi se déroule à l'inverse de ce à quoi on pourrait s'attendre

spontanément. En effet, il serait logique de penser qu'ils définiraient d'abord le crime organisé pour ensuite élaborer des outils juridiques et de recherche afin de pouvoir s'y attaquer. Or, d'après ces auteurs, il arrive fréquemment que les définitions sont fondées sur des questions dont on a jugé qu'elles devaient faire l'objet de recherches :

[TRADUCTION]

Le plus souvent, la définition [du crime organisé] reflète la perspective de la discipline ou de la profession de l'auteur; la variété des points de vue a donc donné lieu à diverses définitions. En outre, chaque définition reflète un objectif. Il est certes normal que des membres d'une même profession définissent le crime organisé de façon particulière en vue de répondre à certains besoins, qu'il s'agisse par exemple de restreindre ou d'élargir un champ de compétence pour les enquêtes, de créer des infractions particulières ou d'envisager l'imposition de sanctions supplémentaires à ceux et celles qui adoptent certains comportements criminels (p.3).

Blakey et ses collaborateurs (1978, p. 3) affirment également que les organismes chargés de l'application de la loi manquent de cohérence dans leurs définitions du crime organisé et qu'ils omettent souvent de se centrer sur la façon dont les infractions sont commises :

[TRADUCTION]

Cependant, en l'absence d'une définition généralement reconnue du crime organisé établie à des fins administratives, la police et les procureurs ont jusqu'à maintenant eu tendance à concentrer leur attention sur les activités qu'on peut indéniablement qualifier de criminelles : complot, extorsion, corruption, etc. Toutefois, cette classification, issue du droit substantiel en matière pénale, fait peu de distinction entre les personnes qui commettent des actes à titre individuel et celles qui font partie d'un réseau criminel étendu (...) En n'accordant pas l'attention voulue aux connaissances spécialisées relatives à la manière dont les crimes sont perpétrés ainsi qu'au lien avec les catégories issues des règles juridiques de fond, on en arrive à un chaos dans les définitions opérationnelles du crime organisé et de l'organisation criminelle. Une certaine souplesse est peut-être souhaitable à ce chapitre, mais elle entraîne à l'évidence un manque de cohésion entre les services responsables de la lutte contre le crime organisé.

L'anarchie décrite ci-dessus se trouve accentuée par l'incapacité d'entités respectées, comme le US Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, à établir une définition précise. Ce dernier a fait savoir que, selon lui, aucune définition n'est suffisamment large pour répondre aux besoins des divers groupes et individus qui, partout aux États-Unis, sont susceptibles de devoir l'utiliser pour mettre en place des mesures de lutte contre le crime organisé (cité dans Bynum, 1987, p. 4).

Faute d'un consensus au sujet de la définition du crime organisé, toute tentative de généralisation quant au succès des mesures destinées à contrer ce phénomène se heurtera à des limites de taille. Par ailleurs, le fait qu'on ne s'entende pas sur les mesures à privilégier pour évaluer l'efficacité des stratégies de lutte contre le crime organisé constitue également un facteur limitatif.

3.2 Problèmes liés aux données

Contrairement à ce qui se passe dans le cas des activités criminelles plus conventionnelles, on ne recueille pas systématiquement des données sur les organisations criminelles ni sur leurs activités. Il n'existe donc pas de base de données normalisées établie par un organisme reconnu et à laquelle les chercheurs peuvent avoir recours pour effectuer leurs analyses. De plus, les gouvernements ne tiennent pas de statistiques sur le nombre de « criminels organisés » arrêtés, condamnés et incarcérés (Lyman et Potter, 1997). Au Canada, si les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice appuient la mise en place d'un mécanisme permanent de signalement, les données recueillies à ce sujet par le Centre canadien de la statistique juridique restent minimales. De façon plus précise, mentionnons que l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes fournit quelques données sur les décisions prises relativement à des infractions de criminalité organisée.

Le manque de données normalisées crée une grande incertitude relativement à la gravité du problème. Albanese (1996, p. 11) souligne ce qui suit :

[TRADUCTION]

On ne connaît pas la véritable ampleur du crime organisé. Les crimes qui le caractérisent (par exemple le complot, le racket et l'extorsion) ne sont pas comptabilisés de façon systématique. Certains ne sont mis au jour que lorsqu'ils entraînent des arrestations policières. Le problème, quand on veut se fier à ces arrestations pour mesurer l'activité criminelle, est évident : une grande partie de ces crimes ne sont pas découverts, certains le sont, mais on ne les signale pas à la police, et les taux d'arrestation fluctuent en fonction de l'activité policière et non nécessairement de l'activité criminelle.

Reuter (1994, p. 91) explique qu'il est difficile d'avoir accès aux données sur le crime organisé en raison de la nature délicate de l'information contenue dans les dossiers officiels et des lois sur la protection des renseignements personnels. Par exemple, il existe des obstacles juridiques à l'utilisation des témoignages livrés devant le grand jury (aux États-Unis) et d'informations obtenues grâce à l'écoute électronique (Maltz, 1990, p. 17). Reuter ajoute que les recherches sur le terrain menées dans le domaine soulèvent des difficultés importantes, notamment l'accès insuffisant des enquêteurs aux renseignements relatifs aux activités les plus répugnantes des organisations criminelles. Selon lui, l'abondante documentation non scientifique qui existe sur le sujet favorise notre compréhension du crime organisé. Celle-ci comprend des comptes rendus d'expériences vécues par des enquêteurs ou des procureurs ou encore des biographies de figures dominantes du crime organisé rédigées par ces dernières, souvent avec l'aide d'un journaliste. Nous croyons qu'il faut manifestement faire preuve de circonspection face à cette documentation, étant donné qu'elle est marquée par une tendance à la complaisance et au sensationnalisme.

Beare (1996, p. 26) signale que les récits émanant de gens du milieu peuvent fournir une grande quantité d'information utile au sujet de la structure des organisations criminelles, de la nature de leurs activités et des changements survenant dans ces dernières, de ce qui motive leurs membres et de la mesure dans laquelle les lois en vigueur ont encouragé ces gens à raconter leur histoire. Quoi qu'il en soit, il faut vérifier soigneusement la véracité de ces récits. On a dit par exemple

qu'Ianni (1972) avait été « récupéré » et dupé par la famille Lupollo, une famille de criminels, pendant qu'il en faisait l'étude. Selon les critiques, la famille a caché à Ianni certaines de ses activités les plus répréhensibles, par exemple la distribution d'héroïne et la commission d'actes de violence (Beare, 1996, p. 25). La valeur de l'information provenant des gens du milieu dépend aussi de la place qu'ils occupent au sein de leur groupe, car seule une poignée de membres connaissent tous les rouages de l'organisation (Reuter, 1983).

Reuter soutient également que l'une des limites de la documentation existante réside dans le fait qu'elle est presque exclusivement centrée sur la mafia italienne qui œuvre à Chicago et à New York. Toute analyse portant sur le crime organisé doit tenir compte d'autres groupes. D'après Reuter, nous n'avons toujours pas une bonne compréhension du phénomène, car, même dans le cas de la mafia, les érudits s'enlisent depuis longtemps dans un débat stérile au sujet de son existence au lieu de se pencher sur son pouvoir, sa pérennité et ses particularités. De plus, une grande partie de ce que nous savons sur la mafia se fonde sur les renseignements fournis par Joseph Valachi, le plus célèbre des délateurs qui ont infiltré le crime organisé (Block, 1994, p. 3).

Par ailleurs, la fiabilité de l'information relative au crime organisé qui émane des organismes d'application de la loi a suscité de nombreux débats chez les universitaires. On a critiqué ces organismes pour leur conception figée du crime organisé (Beare, 1996, p. 29), selon laquelle on aurait affaire à une conspiration menée par des éléments marginaux et les membres du crime organisé seraient un peu comme des « prédateurs » qui corrompent la société. Une telle conception ne tient pas compte du rôle joué par les citoyens qui achètent des biens et des services illicites et par les fonctionnaires qui sont parfois de connivence avec les groupes criminels. D'après les critiques, le travail de renseignement de la police de même que l'interprétation des données qu'il produit sont influencés par cette conception.

Par exemple, dans les années 1960 et 1970, les organismes américains d'application de la loi pensaient qu'il existait une conspiration criminelle nationale orchestrée par la mafia. On a avancé que cette conviction avait été en quelque sorte une prophétie qui s'était réalisée, car la police s'était, bien entendu, centrée sur les familles de criminels italo-américaines. Par conséquent, comme on pouvait s'y attendre, la plupart des affaires criminelles jugées dans la foulée des efforts policiers mettaient en cause des membres de la mafia (Beare, 1996, p. 30). En outre, on estime que l'idée selon laquelle le crime organisé est pour ainsi dire un phénomène « en marge » de la société, plutôt que le fruit des faiblesses et des vices de ses membres, sert les intérêts des services policiers, car elle justifie leur recherche de ressources supplémentaires.

Autre sujet de préoccupation : le manque de données sur le crime organisé a amené les chercheurs à trop se fonder sur les documents gouvernementaux, dont bon nombre ont toujours été basés sur la théorie de la conspiration (Galliher et Cain, 1974). Par exemple, un auteur soutient que le travail des commissions royales sur le crime organisé ainsi que les enquêtes menées dans le domaine restent souvent superficiels et servent un objectif politique, à savoir désamorcer une crise politique provoquée par les médias (Beare, 1996, p. 33). De façon générale, on a affirmé que le fait de trop se fier aux sources d'information officielles a freiné l'émergence d'une pensée scientifique indépendante au sujet du crime organisé. De leur côté, les organismes d'application de la loi se sont montrés jusqu'à ce jour réticents à divulguer de

l'information susceptible de compromettre leurs opérations ou la sécurité de leurs agents (vérificateur général du Canada, 2002).

Par ailleurs, les médias peuvent fournir de l'information utile sur le crime organisé, compte tenu de leur perspective internationale, de leur orientation axée sur l'actualité ainsi que des compétences en matière d'enquête que possèdent de nombreux journalistes (Beare, 1996, p. 34). Les écrits journalistiques occupent une place prépondérante dans la documentation restreinte qui existe sur le sujet. Toutefois, il faut faire preuve de circonspection en ce qui les concerne également, car ils ont tendance à verser dans le sensationnalisme et la spéculation. De plus, ils se concentrent davantage sur les membres du crime organisé et sur leurs activités que sur l'efficacité des stratégies visant à lutter contre le phénomène.

3.3 Caractère rudimentaire et varié des mesures d'efficacité

On a proposé diverses mesures pour évaluer l'incidence des stratégies de lutte contre le crime organisé (Peterson, 1994, p. 381; Maltz, 1990). Bien sûr, il est possible d'en adopter plusieurs dans le cadre d'une étude. Voici quelques-unes des principales mesures qui ont été proposées ou utilisées :

- les dénombrements (nombre et nature des dossiers ouverts ainsi que nombre d'arrestations, de poursuites, de condamnations et de peines d'incarcération imposées, p. ex.);
- la taille du marché clandestin (changements dans la quantité de drogues illicites vendues et nombre de prêts usuraires consentis, p. ex.);
- l'importance des groupes de criminels organisés et leur volume d'activités (répercussions des efforts de lutte contre le crime organisé sur les organisations ou leurs dirigeants);
- l'efficacité des unités mises sur pied par la justice pénale (service de lutte, p. ex.);
- les dommages causés par le crime organisé (incidences des efforts sur les dommages physiques et financiers ainsi que les autres torts causés par le crime organisé, p. ex.);
- les biens saisis et confisqués, et la perception d'impôts impayés.

Dénombrements

Parmi les mesures le plus couramment employées pour évaluer l'incidence des stratégies de lutte contre le crime organisé, on trouve le nombre d'arrestations et de condamnations. Par exemple, l'Association canadienne des chefs de police (1993) fournit la répartition par province du nombre d'accusations portées et d'arrestations effectuées en rapport avec diverses activités dans lesquelles on croit que des organisations criminelles sont impliquées. Cependant, ce genre d'information ne donne pas d'indication quant à la proportion d'infractions liées à la prostitution, au jeu clandestin, au trafic de stupéfiants et à d'autres activités associées au crime organisé qui ont été commis. En outre, les statistiques policières de ce genre donnent généralement lieu à des sous-estimations importantes du volume des activités en question, car elles ne rendent pas compte des « chiffres noirs » élevés qui concernent les crimes consensuels, les crimes d'extorsion et les crimes découlant de nombreuses autres activités attribuées au crime organisé.

Par ailleurs, de simples dénombrements de la sorte ne nous renseignent pas sur ce que le système de justice doit investir pour les produire (il n'y a pas d'analyse coûts-avantages sur le sujet, par exemple) ni sur l'incidence des activités policières sur les organisations criminelles visées. Selon Maltz (1990, p. 39), se limiter à compter les condamnations et à calculer la durée moyenne des peines équivaut à déterminer quelles batailles ont été gagnées sans savoir ce qui advient de la guerre. Comme le même poids est accordé à toutes les condamnations, on ne connaît pas l'importance des batailles remportées. Un service de lutte contre le crime organisé qui n'engagerait des poursuites que dans les affaires les plus faciles pourrait fort bien afficher un bilan impressionnant sur le plan des condamnations. Dans certains contextes, une telle situation pourrait jouer en faveur des organisations criminelles puissantes, car leurs rivales plus vulnérables se trouveraient neutralisées.

En outre, que peut-on conclure d'une réduction du nombre d'inculpations survenues à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle initiative policière? Indique-t-elle un échec ou témoigne-t-elle de l'effet dissuasif de l'initiative (Marx, 1988, p. 109)? Le fait qu'un grand nombre de rapports de police soulignent à grand trait le nombre élevé d'arrestations ou la condamnation de criminels notoires peut laisser croire qu'une augmentation des inculpations, des arrestations ou des condamnations est un indicateur de succès. Or, une telle augmentation peut être attribuable à une intensification de l'activité criminelle ou simplement indiquer que le service de lutte responsable a disposé de ressources additionnelles.

Les mesures d'efficacité axées sur les condamnations et les peines posent également problème, car elles ne tiennent pas compte des avantages qui découlent des poursuites comme telles lorsqu'il n'y pas de condamnation ou qu'une peine de longue durée n'est pas imposée. En effet, toute poursuite peut en soi avoir un effet dissuasif, faire cesser le comportement en cause, attirer l'attention des membres du public sur des individus susceptibles d'en faire des victimes et mettre fin à l'infiltration de certains secteurs économiques par des organisations criminelles (Maltz, 1990, p. 9).

L'adoption du taux de condamnations pour mesurer l'efficacité peut également être contre-productive sur le plan des activités des services de lutte. Maltz (1990, p. 9) affirme que ces derniers devraient idéalement s'attaquer à des affaires plus risquées et qu'ils pourraient être portés à se limiter aux causes les plus faciles pour obtenir un taux de condamnations élevé. En outre, les procureurs pourraient faire gonfler ce taux en acceptant des plaidoyers de culpabilité en échange d'accusations moins graves.

Les dénombrements représentent donc un point de départ, mais ne peuvent être considérés comme des indicateurs valables de l'efficacité des initiatives de lutte contre le crime. Il importe de souligner que le Centre canadien de la statistique juridique recueille, pour l'Enquête sur l'homicide (menée dans le cadre de son Programme des services policiers), des données sur les homicides attribuables aux gangs.

Taille du marché clandestin

Des tentatives ont été faites, au Canada (Porteous, 1998) et ailleurs, pour évaluer le volume des activités liées au crime organisé. Selon Beare et Schneider (1990, p. 2), il n'existe pas de

méthode vérifiable permettant de déterminer la taille du marché clandestin. Toute estimation des revenus illicites générés par ce dernier relève du domaine de la conjecture et acquiert, une fois établie, une réalité qu'elle ne devrait pas avoir.

Beaucoup d'inconnues entrent en jeu lorsqu'on tente d'évaluer la taille du marché clandestin pour tout produit ou service. Au chapitre des drogues illicites, elle dépend des quantités achetées et de leur coût, deux facteurs qu'on n'a pas encore réussi à mesurer avec exactitude (Kleiman, 1994). Les saisies de drogue ne constituent pas un indicateur de quantité adéquat, étant donné qu'elles ne visent qu'un faible pourcentage des drogues vendues illégalement. On considère qu'un taux de saisie de 10 % demeure grandement hypothétique, ce taux variant selon le type de drogue et la période (van Duyne, 1996, p. 128). En outre, les estimations relatives aux marges de profit qui servent de base au calcul des produits du trafic de stupéfiants prêtent à controverse (van Duyne, 1996, p. 129). Le prix des drogues, les sources d'approvisionnement ainsi que les montants en jeu restent difficiles à déterminer, car il s'agit de facteurs qui ne sont généralement pas visés par les enquêtes sur l'usage des drogues (Kleiman, 1994).

La collecte des données américaines sur le trafic de stupéfiants est en bonne partie assurée par le National Narcotics Intelligence Consumer Committee. Ce dernier reconnaît qu'il règne une grande incertitude en ce qui concerne les quantités de drogues produites et introduites aux États-Unis, les tendances en matière de trafic de stupéfiants ainsi que le prix et la pureté des drogues (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 342-343). La commission présidentielle américaine sur le crime organisé a également souligné qu'un même coup de filet peut être signalé deux, voire trois fois aux divers organismes intéressés parce qu'il n'existe aucun système centralisé de collecte de données sur les saisies de drogues.

Au sujet de l'utilisation des substances chimiques contrôlées pour la fabrication de drogues illicites, le General Accounting Office (1993) a mentionné que la communauté internationale ne possède aucun système centralisé d'échange de données qui permettrait une surveillance à cet égard.

Outre les sources officielles, les criminels eux-mêmes peuvent aussi fournir de l'information sur la taille du marché clandestin. Reuter et Haaga (1989), par exemple, ont obtenu, auprès de gros narcotrafiquants incarcérés, des renseignements détaillés sur le marché de la drogue. Les études visant des délinquants emprisonnés prêtent toujours flanc à la critique, le principal reproche étant que les sujets interviewés ne constituent pas un échantillon représentatif, car les criminels les plus intelligents et les plus habiles sont moins susceptibles d'être arrêtés et condamnés. La question de la représentativité des répondants a également été soulevée par le fait que seulement 40 % des personnes contactées par ces deux auteurs avaient accepté d'être interviewées.

Il existe un autre sujet de préoccupation en ce qui a trait à l'utilisation, comme indicateur, d'un aspect particulier de l'activité criminelle liée aux drogues (par exemple la quantité de drogues illicites vendues ou introduites clandestinement dans un pays). Il réside dans le fait que, lorsqu'elles font l'objet de mesures de répression dans l'un de leurs secteurs d'activité, les organisations criminelles peuvent compenser en augmentant leurs activités dans un autre secteur (Maltz, 1990, p. 14). Or, la perspective de voir une organisation criminelle délaisser le jeu illicite pour se tourner vers le trafic de stupéfiants est une bien mince consolation pour la société. Par

ailleurs, en intensifiant les efforts de répression dans un secteur, on permet plus de saisies, ce qui fait oublier la nécessité de mettre en place des mesures qui ne sont pas liées aux activités d'application de la loi.

Maltz (1990, p. 15) ajoute ce qui suit :

[TRADUCTION]

Si nous ne pouvons évaluer l'ampleur d'une activité, nous devons nous estimer chanceux de pouvoir savoir si elle augmente ou diminue d'intensité ou encore quels sont ses objectifs, notamment quelles sont les entreprises infiltrées. De plus, il se peut que nous devions faire appel à des sources d'information qui ne peuvent faire l'objet d'une contre-vérification. Par exemple, si une personne visée par une enquête affirmait, dans une conversation tenue sur une ligne téléphonique surveillée, qu'elle a dû modifier ses activités en raison de mesures d'application de la loi, ce serait certainement un indicateur de résultat, mais on ne pourrait le signaler comme tel dans un rapport d'évaluation.

Ampleur du crime organisé et volume des activités en cause

Le General Accounting Office des États-Unis (1977, p. 17) signale qu'on ne dispose pas de données exhaustives et fiables sur le nombre de membres du crime organisé oeuvrant dans des secteurs donnés, le rang que les membres occupent au sein de leur organisation ainsi que l'importance de leurs activités.

La validité des mesures employées pour déterminer le nombre de groupes de criminels organisés est peut-être limitée. Van Duyne (1996, p. 207) soutient que le crime organisé pourrait fort bien ne pas être quantifiable, car le nombre d'organisations criminelles ne constitue pas une donnée fixe. À ce sujet, il explique ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le crime organisé n'est pas un phénomène quantifiable. Tout d'abord, la validité de toute définition opérationnelle destinée à permettre la détermination du nombre d'organisations criminelles est vouée à être mise en doute en raison du caractère dynamique de la réalité. Il m'est arrivé, dans le cadre de mes recherches, de croire que j'étudiais un seul groupe pour ensuite m'apercevoir qu'il s'agissait en fait de deux organisations, voire plus. L'inverse s'est aussi produit, la police ayant enquêté sur plusieurs organisations criminelles qui collaboraient si étroitement que les policiers croyaient avoir affaire à une seule et même entité. Vouloir dénombrer les organisations criminelles, c'est comme tenter de compter les bancs de sables au bord de la mer : leur composition, leur forme et leur taille changent constamment.

Outre le fait qu'il est difficile de consigner le nombre d'organisations criminelles, Van Duyne signale que la menace qu'elles représentent pour la société constitue également une mesure passablement subjective dont la validité peut être remise en question, vu que les dirigeants de ces organisations n'entendent pas mettre en péril l'ordre social. Quoi qu'il en soit, si l'on faisait appel à une mesure de ce genre, il faudrait prendre en compte la nature de la menace posée par chaque organisation criminelle ainsi que l'ampleur du danger qu'elle représente, plutôt que de

simplement dénombrer ces groupes. De plus, toute quantification des organisations criminelles et de leurs activités ne tiendrait pas non plus compte des activités que les criminels organisés réalisent dans le cadre d'entreprises légales. En outre, comme le fait remarquer Maltz (1990, p. 25), il est difficile de déterminer dans quelle mesure des activités généralement associées au crime organisé (le jeu et la prostitution, par exemple) sont dirigées par des groupes de criminels plutôt que par des individus.

L'une des mesures qui permet d'évaluer le succès d'un programme de lutte contre le crime organisé réside dans son incidence sur les organisations criminelles. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si le programme a réussi à ébranler l'une d'entre elles. Pour ce faire, il faut bien connaître l'organisation en question. Et même lorsqu'il y a lieu de croire que c'est le cas, on doit envisager la possibilité que d'autres groupes de criminels organisés aient vu le jour et prennent la place laissée par l'organisation qu'on est parvenu à affaiblir.

Efficacité des unités de justice pénale

Blakey, Goldstock et Rogovin (1978, p. 55) estiment que l'on devrait évaluer les mesures prises pour lutter contre le crime organisé au regard d'objectifs relativement modestes. Ces auteurs reconnaissent qu'il est peut-être trop ambitieux d'attribuer des changements dans les manifestations de la criminalité à des modifications dans le fonctionnement de la justice pénale, puisqu'un trop grand nombre de facteurs sont susceptibles de contribuer de manière significative à ces changements. Ils proposent donc que les activités d'évaluation portent sur l'efficacité des organismes et unités de justice pénale plutôt que sur leur impact. L'on peut déterminer, par exemple, le rapport entre les intrants (ressources) et les extrants (arrestations, condamnations) de l'unité. Des objectifs modestes peuvent être assignés à des composantes du système, et des dispositions peuvent être prises pour vérifier dans quelle mesure l'unité réussit à atteindre ces objectifs. On peut mesurer, par exemple, la capacité de l'unité à recueillir des éléments de preuve, la quantité d'informations produites au sujet du crime organisé, le nombre de demandes d'assistance formulées par des poursuivants locaux et le nombre de cas traités par des unités spécialisées sur renvoi d'autres organismes d'application de la loi (Maltz, 1990, p. 7-8). Blakey et ses collègues ont aussi recommandé que les unités de lutte contre le crime organisé soient assujetties à une évaluation interne continue ainsi qu'à une évaluation externe périodique.

La nécessité des évaluations externes fondées sur des objectifs clairs assignés à l'organisme a aussi été soulignée par Beare (1996, p. 185). Celle-ci cite la conclusion du rapport du General Accounting Office des États-Unis et de divers groupes de travail selon laquelle la plupart des évaluations des activités des organismes de lutte contre le crime organisé ont été des autoévaluations réalisées par les organismes concernés. Ces évaluations ont généralement porté sur des données administratives plutôt que sur l'incidence des activités des organismes en question. Par ailleurs, Beare ajoute que, même lorsque les organismes établissent des objectifs clairs, ils créent rarement des comités de surveillance capables d'orienter les activités de l'organisme en vue de la réalisation de ces objectifs.

Bien que les mesures d'efficacité recommandées par Blakey et ses collègues préconisent des objectifs d'évaluation plus modestes (et sans doute plus réalistes), elles sont minées par toutes les lacunes des dénombrements administratifs mentionnées ci-dessus. L'on penserait que l'objectif

final est l'impact, plutôt que la simple efficacité, si difficile la mesure de l'impact puisse-t-elle s'avérer.

Dommages causés par le crime organisé

Maltz (1990) recommande des mesures fondées sur les dommages causés par le crime organisé. Ainsi, les évaluations de la lutte contre le crime organisé devraient porter sur la capacité à limiter les dommages corporels, financiers, moraux, collectifs et sociétaux engendrés par le crime organisé. Selon cet auteur, les évaluations pourraient mesurer le volume de dommages survenus dans un État ou un territoire donné sur une base annuelle. Avant qu'une réduction générale du volume de dommages puisse être attribuée aux activités de lutte d'un organisme donné, il faut déterminer les incidences d'autres facteurs contributives, ce qui constitue une tâche difficile. Les autres facteurs susceptibles de contribuer à la réduction des dommages comprennent notamment les activités d'autres organismes, les variations naturelles de l'offre ou de la demande (p. ex., un changement des préférences en matière de drogues consommées, une mauvaise récolte de coca), les phénomènes qui sont sans rapport avec les activités d'application de la loi (p. ex., le décès d'une figure importante du crime organisé), une erreur de mesure (p. ex., moins de renseignements disponibles que l'année précédente au sujet d'une activité donnée), des sources inconnues et des fluctuations aléatoires (Maltz, 1990, p. 20).

La mesure des dommages causés par le crime organisé est plus complexe que dans le cas de crimes conventionnels, comme le vol qualifié. Bien souvent, les victimes signaleront de tels crimes conventionnels à la police ou les mentionneront dans les enquêtes sur la victimisation. Par contraste, les bénéficiaires de biens et de services illicites fournis par des organisations criminelles agissent de leur plein gré et ne se considèrent donc pas comme des victimes. En outre, les victimes non consentantes d'activités criminelles organisées (p. ex., l'extorsion) gardent souvent le silence par crainte de représailles.

Cette approche axée sur les dommages est séduisante à première vue, étant donné que les activités plus générales de lutte contre le crime organisé ont pour finalité de réduire le plus possible les répercussions néfastes des organisations criminelles. Qu'un programme donné vise à « décapiter » une organisation criminelle ou à réduire l'offre d'une substance ou d'un service illicite, la réalisation de ces objectifs n'a qu'une valeur restreinte s'il ne s'ensuit aucune modification de l'étendue des dommages causés par l'organisation. Cependant, la mesure des dommages n'est pas chose facile.

La première catégorie de dommages définie par Maltz (1990) est le **dommage corporel**. Même celui-ci – le plus concret de tous les dommages – est difficile à mesurer avec précision. Le dénombrement des actes de violence se heurte à un « chiffre noir » significatif. Même l'homicide, censément l'indicateur le plus précis de la violence, est comptabilisé avec un pourcentage d'erreur important (Gabor, Hung, Mihorean et St. Onge, 1992). Des questions surgissent quant à savoir si une mort violente est le résultat d'une agression, si elle a été auto-infligée délibérément ou si elle est involontaire. De plus, il n'est pas toujours clair de savoir si un homicide est un règlement de comptes.



La mesure des **dommages financiers** subis par les victimes est aussi complexe. Les dommages directs causés à un édifice commercial incendié peuvent être quantifiés assez aisément. Le calcul des effets secondaires – la perte d’une entreprise, le besoin de sécurité accru, les primes d’assurance plus élevées, la perte de salaires et autres effets plus durables – est une tâche plus difficile. De plus, les victimes en pareil cas incluraient les propriétaires et les occupants de l’immeuble, les employés, de même que le quartier environnant. Par ailleurs, doit-on classer les acheteurs consentants de biens et de services illicites parmi les victimes lorsque l’on calcule les dommages financiers causés par le crime organisé?

L’intimidation et la peur sont des outils de base du crime organisé. Cependant, la quantification du nombre de personnes qui subissent des **dommages moraux**, de même que l’intensité variable de ces dommages, est décourageante. Un important « chiffre noir » existe en ce qui concerne les gens d’affaires, les témoins et les délinquants qui sont l’objet d’une telle intimidation dans tous les États ou territoires.

Le crime organisé peut faire des **torts** considérables à la **collectivité**. Un incendie criminel peut entraîner la dégénérescence d’un secteur, les rackets de protection peuvent causer du tort au milieu des affaires, et le trafic de drogue ou la prostitution peuvent contribuer à la désintégration de la collectivité. Maltz (1990, p. 45) recommande que l’on interroge les résidents et les gens d’affaires au sein de la collectivité pour quantifier l’étendue de ces torts. Cependant, il se peut que les gens n’aient pas la moindre idée de la part attribuable au crime organisé dans les comportements en question.

Les **préjudices sociétaux** s’entendent des menaces à la gouvernance d’un pays ou d’une région. Ces préjudices peuvent être déterminés au moyen d’enquêtes menées auprès du public concernant la corruption des fonctionnaires et des responsables de l’application de la loi. Cependant, les perceptions du public peuvent être inexactes et indûment influencées par les reportages des médias. Ces perceptions peuvent aussi varier considérablement selon les conditions locales. Ironiquement, les gens des quartiers les plus touchés par le crime organisé peuvent s’avérer les moins enclins à fournir des renseignements, menant ainsi à la conclusion erronée selon laquelle les secteurs les plus touchés sont les moins touchés (Maltz, 1990, p. 46).

Autres mesures

Parmi les autres mesures préconisées aux fins de l’évaluation des initiatives de lutte contre le crime organisé, on a proposé les biens saisis, les variations du nombre d’entreprises ou d’industries infiltrées et les variations du degré d’appui du public au crime organisé. La quantité de biens saisis étant susceptible de constituer une proportion très faible de l’ensemble des biens d’une organisation criminelle, elle reflète plutôt les activités d’application de la loi elles-mêmes. De la même façon, les activités de blanchiment d’argent nous donnent très peu d’indications quant aux revenus du crime organisé, puisque ce type de dissimulation peut constituer une manœuvre employée par de simples citoyens ou par des entreprises légitimes pour frauder le fisc, plutôt qu’une activité criminelle organisée (van Duyne, 1994).

Pour ce qui concerne les indicateurs des taux d’infiltration, on risque de se retrouver dans une situation paradoxale semblable à celle qui se présente lorsqu’il s’agit de quantifier les torts

causés à la société : c'est-à-dire que les enquêtes relatives aux industries lourdement infiltrées risquent de produire moins de renseignements sur le crime organisé que celles concernant les secteurs qui sont moins touchés. Enfin, les mesures des variations du niveau de tolérance de la population à l'égard du crime organisé peuvent être utiles; cependant, de telles variations peuvent résulter davantage d'impressions fausses relatives au crime organisé que de véritables changements dans les activités des organisations criminelles.

4.0 Les stratégies de lutte contre le crime organisé et leur efficacité

Le présent chapitre examine l'efficacité des différentes stratégies et mesures disponibles pour lutter contre le crime organisé. Ces mesures sont extrêmement variées, allant de la neutralisation de figures importantes du crime organisé à la confiscation des produits de la criminalité, en passant par les programmes de protection des témoins et la surveillance électronique. Étant donné qu'il est difficile de classer ces initiatives par catégories distinctes (p. ex., les stratégies légales par oppositions aux stratégies d'enquête), elles sont toutes présentées dans la présente section. L'ordre de présentation ne reflète pas leur importance ni leur efficacité relatives.

4.1 Poursuite des personnes impliquées dans le crime organisé

Plusieurs pays ont adopté des lois interdisant la participation aux activités d'une entité ou d'une organisation criminelle. La plus connue parmi ces lois est sans doute la *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (la « RICO ») des États-Unis. Adoptée en 1970, la RICO définit le racket d'une manière très large qui englobe le meurtre, l'enlèvement, le jeu, l'incendie criminel, le vol qualifié, la corruption, l'extorsion et le trafic de stupéfiants de même qu'une série d'infractions fédérales dont l'usure, la contrefaçon, la fraude postale et la fraude électronique (Abadinsky, 2003, p. 318).

La RICO a facilité la poursuite des personnes impliquées dans le crime organisé, étant donné que le recours aux lois traditionnelles relatives aux complots s'était avéré difficile. Plutôt que d'avoir à démontrer une série de complots distincts, constitue un crime sous le régime de la RICO le fait pour une personne d'appartenir à une entreprise qui est impliquée dans un « schème de racket » (« *pattern of racketeering* »), même si ce sont d'autres membres de l'organisation qui ont trempé dans ce schème de racket. Pour qu'il y ait un « schème » (« *pattern* ») au sens de cette loi, il suffit que deux des infractions désignées aient été perpétrées au cours d'une période de dix ans. La violation des dispositions pénales de la RICO peut entraîner une peine d'emprisonnement maximale de 20 ans et une amende maximale de 25 000 \$, ou l'une de ces peines (Abadinsky, 2003, p. 319).

La RICO comporte aussi des dispositions qui permettent aux citoyens d'intenter des actions en dommages-intérêts relativement aux dommages causés à leur entreprise ou à leurs biens. Ces dispositions leur donnent droit à une indemnité correspondant au triple des dommages subis, en plus des frais de justice. La RICO comporte aussi des dispositions relatives à la confiscation de biens, en plus de celles concernant le dessaisissement des intérêts des figures du crime organisé dans des entreprises et des syndicats. Ces questions sont abordées dans la section relative à la saisie et à la confiscation de biens et dans la section relative aux injonctions, dessaisissements et administrations fiduciaires.

En 1990, plus de 1000 figures majeures et mineures du crime organisé avaient déjà été déclarées coupables en vertu de la RICO et condamnées à de longues peines d'emprisonnement (Abadinsky, 2003 319). La menace de peines de longue durée a aussi servi à inciter des accusés à coopérer. Par ailleurs, Giuliani (1986, p. 186) soutient que la RICO [TRADUCTION] « permet au gouvernement de présenter au jury un portrait complet du mode de fonctionnement d'une entreprise du genre d'une organisation criminelle familiale. Plutôt que de poursuivre le dirigeant ou un petit nombre de subalternes relativement à un seul crime ou à un seul stratagème, le gouvernement peut mettre en accusation l'ensemble de la hiérarchie d'une organisation criminelle familiale en rapport avec les différentes activités criminelles auxquelles se livre cette "entreprise". » Les cinq organisations criminelles familiales de New York ont toutes été neutralisées grâce à des condamnations en vertu de la RICO. Giuliani (1986, p. 186) souligne que la RICO a permis de poursuivre [TRADUCTION] « tout l'échelon supérieur de l'organisation criminelle familiale Columbo ». En outre, en exigeant de prouver « un schème d'activité de racket » (« *pattern of racketeering activity* ») et en définissant la notion d'« activité de racket » de manière large, la RICO a permis au ministère public dans l'affaire Columbo d'inclure dans une seule mise en accusation les différentes infractions aux lois de l'État et aux lois fédérales commises par la Famille sur une période de 15 ans.

La même définition large du racket qui a fait une des forces de la RICO a aussi suscité beaucoup de critiques (Greek, 1991). La RICO a été utilisée pour poursuivre de nombreux individus qui n'avaient aucun lien avec le crime organisé, et qui, du fait de ces poursuites, ont été stigmatisés par l'étiquette de « racketteur » (Abadinsky, 2003, p. 320). À Chicago, par exemple, un shérif adjoint et un greffier de la cour des contraventions routières ont été condamnés en vertu de la RICO pour avoir trafiqué la procédure relativement à des contraventions de stationnement (Albanese, 1996, p. 197). La RICO a aussi été souvent utilisée pour sanctionner des crimes perpétrés par des entreprises légitimes. En fait, toute entreprise qui commet deux actes délictueux graves ou plus sur une période de dix ans peut être poursuivie en vertu de la RICO (Albanese, 1996, p. 197). La RICO a été qualifiée d'échec lamentable pour la lutte contre l'infiltration d'entreprises légitimes par le crime organisé, étant donné que moins de 8 % des causes relèvent de cette catégorie (Lynch, 1987). Ironiquement, de nombreuses poursuites en vertu de RICO ont visé des organismes gouvernementaux corrompus (Greek, 1991).

En plus de la RICO, les procureurs fédéraux peuvent se prévaloir d'une autre loi pour cibler des figures du crime organisé. La *Continuing Criminal Enterprise Act* (la « CCE »), promulguée en 1987, vise uniquement les trafiquants de drogue, et elle crée une infraction spécifique relativement au complot en vue de commettre au moins trois actes délictueux graves en matière de drogue avec cinq personnes ou plus (Albanese, 1996, p. 199). Cette loi prévoit des peines minimales obligatoires de vingt ans en cas de première infraction, des amendes maximales de 2 millions de dollars et la confiscation des profits et de tout intérêt dans l'entreprise.

Les données de 1990 indiquent que, tant sous le régime de la RICO que sous celui de la CCE, environ un tiers seulement des suspects ayant fait l'objet d'une enquête ont par la suite été accusés (Albanese, 1996, p. 200). Cela s'explique par la complexité et la longueur de ces affaires, bien que certains des suspects qui ne sont pas accusés en vertu de la RICO ou de la CCE soient par la suite accusés d'autres crimes. Une fois accusés, plus de 80 % des inculpés poursuivis en vertu de ces lois sont condamnés.

Environ la moitié des États américains ont adopté leur propre RICO, bien que ces lois n'aient pas été invoquées souvent jusqu'à présent (Albanese, 1996, p. 199). Une enquête menée auprès de poursuivants locaux a révélé que moins du tiers de ces États déclaraient avoir dirigé une poursuite contre le crime organisé entre 1989 et 1991 (Rebovich, Coyle et Schaaf, 1993, p. 8).

Au Canada, les articles 467.11 et 467.13 du *Code criminel* interdisent la participation et la contribution à des organisations criminelles ou la perpétration d'actes criminels au profit d'une telle organisation. La présente analyse n'a permis de recenser aucune étude évaluant la mise en œuvre de ces dispositions ou leurs répercussions sur les organisations criminelles ou leurs activités.

4.2 Poursuite des dirigeants d'organisations criminelles

Pendant plusieurs décennies, les stratégies de lutte contre la criminalité ont consisté à identifier et à poursuivre les dirigeants d'entreprises criminelles (Lyman et Potter, 1997, p. 433). Des membres peuvent être mis en accusation ou arrêtés pour des infractions relativement mineures. Des accusations concernant même des infractions mineures fournissent aux poursuivants un levier pour approfondir leurs enquêtes. Le but consiste à amener le « menu fretin » à « retourner sa veste » et à témoigner contre les chefs de l'organisation. La finalité est de perturber le groupe. Cette stratégie de « chasseur de têtes » repose sur la prémisse selon laquelle les activités du crime organisé sont trop complexes pour qu'on puisse les prouver en cour.

D'après la commission présidentielle américaine sur le crime organisé (1986, p. 205), la stratégie de chasseur de têtes n'a fait l'objet d'aucune évaluation rigoureuse. Cependant, selon certaines indications, le gouvernement américain aurait neutralisé de nombreux dirigeants d'organisations criminelles au cours des années 1980. En 1985, environ les deux tiers des présumés patrons de la mafia aux États-Unis avaient été mis en accusation ou condamnés (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 47). Au cours de la seule année 1984, il y a eu 2194 mises en accusations relatives au crime organisé, dont la quasi-totalité visait des membres présumés de la mafia (Lyman et Potter, 1997, p. 435). En 1998, 19 patrons, 13 sous-patrons et 43 capitaines avaient été condamnés (Albanese, 1996, p. 120). En outre, les peines d'incarcération infligées aux hauts dirigeants d'organisations criminelles étaient généralement très longues (Albanese, 1996, p. 120).

Lyman et Potter (1997, p. 435) se demandent si l'on peut qualifier de succès ces efforts déployés pour démanteler ou perturber par d'autres moyens les principales organisations criminelles :

[TRADUCTION]

Le problème relativement à toute cette activité, c'est que le gouvernement n'a pas réussi à produire la moindre parcelle de preuve démontrant que l'une quelconque de ces poursuites avait entraîné une diminution des activités illicites du crime organisé. Le gouvernement fédéral n'a tout simplement aucun indicateur de l'ampleur des torts causés par le crime organisé qui lui permettrait d'évaluer de telles répercussions... Mais d'autres indicateurs portent à croire que le crime organisé subsiste et se porte assez bien malgré ces mesures d'application de la loi.

Lyman et Potter donnent ensuite plusieurs exemples de poursuites importantes contre des associations de malfaiteurs et leurs dirigeants qui n'ont pas permis de réduire le volume d'activités illicites ou qui ont permis l'émergence de nouveaux réseaux qui ont remplacé le groupe visé, mené à une restructuration au sein du groupe touché, provoqué la résurrection d'un groupe qui avait cessé ses activités depuis une décennie ou même facilité le crime organisé en éliminant des joueurs moins efficaces.

L'ancien procureur fédéral américain et maire de New York Rudolph Giuliani (1986, p. 104) a ajouté :

[TRADUCTION]

Le modèle traditionnel de poursuite consistant à attaquer le crime organisé — la condamnation et la neutralisation temporaire des chefs d'une organisation criminelle familiale en rapport avec des crimes spécifiques — n'a pas considérablement réduit le pouvoir de la famille ni sa capacité de survivre, et même de prendre de l'essor. Il ne fait aucun doute que les résultats peu reluisants des poursuites contre les dirigeants, qui ont permis d'obtenir des succès à court terme tout en laissant intacte l'infrastructure du crime organisé, ont beaucoup influencé le Congrès en 1970 lorsqu'il envisageait des lois correctives.

Hoffman (1987, p. 95, cité dans Bynum) étaye ce point en affirmant que [TRADUCTION] « Comme l'indique l'historique des mesures d'application de la loi prises contre le crime organisé, les demandes de biens et de services illicites subsistent même après que les dirigeants ont été neutralisés; des opportunistes au sein de groupes de criminels ne font que prendre la place de ceux qui sont écroués. »

Mastrofski et Potter (1987, p. 283) donnent plusieurs exemples qui illustrent comment les réseaux du crime organisé s'adaptent à la neutralisation des dirigeants d'un groupe donné. Un de ces exemples concerne une vaste entreprise de jeu clandestin à Philadelphie. Les poursuites dirigées contre cette entreprise au début des années 1980 [TRADUCTION] « ont engendré au moins une douzaine d'autres réseaux criminels dans le même quartier, qui sont venus remplacer le groupe de criminels qui avait été ciblé. »

Lyman et Potter (1997) attribuent les piètres résultats des stratégies de chasseur de têtes à une mauvaise compréhension des rouages du crime organisé. Ces auteurs notent que les associations de malfaiteurs ont appris à adapter leurs structures et leurs pratiques en optant pour la décentralisation et pour des relations à plus court terme. Étant donné que la stratégie de chasseur de têtes ne paralyse qu'une faible proportion des entrepreneurs criminels à n'importe quel moment, elle peut contribuer dans les faits à renforcer certains groupes en éliminant leurs concurrents inefficaces.

Un autre des défauts de la stratégie de chasseur de têtes est qu'elle cible bien souvent des affaires plus faciles impliquant des figures criminelles bien en vue, mais pas nécessairement influentes. La poursuite de gangsters notoires donne bonne presse, mais elle a peu de répercussions sur les activités du crime organisé. Lyman et Potter (1997, p. 436) soutiennent que [TRADUCTION] « c'est l'immunité relative de certaines figures majeures du crime organisé, comme les fonctionnaires corrompus, les blanchisseurs d'argent et les autres personnes qui servent de ponts



entre le monde interlope et le monde licite, qui montre si clairement les déficiences de la stratégie de chasseur de têtes. »

4.3 Poursuites fondées sur les lois fiscales

Les citoyens ont l'obligation, en tant que contribuables, de produire des déclarations de revenus, de faire des déclarations exactes et de tenir des livres comptables complets. Lorsqu'un revenu ne peut être justifié, soit parce qu'il est lié à des actes illicites ou pour d'autres motifs, il existe un recours sous la forme de poursuites pour défaut de déclaration de ce revenu. L'Internal Revenue Service des États-Unis, par exemple, emploie des agents spéciaux qui sont chargés de recueillir des preuves des violations criminelles en vue de poursuites par le département de la Justice des États-Unis.

Les fraudes fiscales peuvent être établies par des méthodes directes ou indirectes (Abadinsky, 2003, p. 313). La méthode directe passe par l'identification de revenus imposables non déclarés, de coûts et de dépenses surévalués et de demandes de crédits ou d'exemptions non fondées. Cette méthode présente comme avantage que la preuve est plus facile à comprendre pour les jurés.

Cependant, les figures du crime organisé ont tendance à éviter de laisser des traces écrites – en transigeant en argent comptant ou en tenant peu de registres – ou à constituer des entreprises légitimes qui servent de façade pour dissimuler les origines illicites de leurs revenus. Une des méthodes indirectes qui permettent de déterminer leurs revenus est la méthode dite « de l'avoir net ». Suivant cette approche, la valeur nette d'un contribuable est établie avec un maximum de précision au début de la période d'imposition. Ce montant est ensuite déduit de la valeur nette du contribuable à la fin de cette période d'imposition. Le gain net est considéré comme le revenu du contribuable, et il est ensuite comparé au revenu déclaré relativement à cette période. Le gouvernement n'a pas à établir une source probable de l'accroissement de la valeur nette qui n'est pas déclaré. D'autres méthodes indirectes consistent à comparer les dépenses et les dépôts bancaires avec le revenu déclaré (Albanese, 1996, p. 170).

La cible la plus célèbre de ce type d'enquête est Al Capone. Celui-ci était incapable de justifier plus de 100 000 \$ de dépenses au moyen de revenus légitimes, et il a finalement été condamné pour avoir omis de payer de l'impôt sur plus d'un million de dollars de revenus illégaux (Albanese, 1996, p. 171). De 1960 à 1965, plus de la moitié de toutes les condamnations de dirigeants d'organisations criminelles aux États-Unis ont résulté d'enquêtes fiscales (Rhodes, 1984).

Dans les années 1960, l'Internal Revenue Service des États-Unis a mené une enquête retentissante, soit l'opération Tradewinds (Block, 1991). Cette enquête a permis de recueillir de l'information sur des figures du crime organisé et sur d'autres personnes qui amenaient de l'argent gagné illicitement aux Bahamas et l'investissaient là-bas. Une réglementation timide et une application laxiste des lois avaient transformé les Bahamas en un paradis fiscal permettant différentes formes de fraude fiscale. Après dix ans, l'opération a produit 25 millions de dollars en impôts et pénalités et a permis d'entamer 13 enquêtes qui ont mené à des poursuites pénales. Malgré un important sous-financement, l'opération Tradewinds a produit des renseignements extrêmement utiles (Block, 1991). En revanche, le projet a eu des conséquences néfastes sur le

plan de la politique étrangère (c.-à-d. des conflits avec les autorités bahamiennes) et a semé la controverse du fait de son immixtion dans les transactions financières privées de ressortissants américains (Rhodes, 1984, p. 73-74).

4.4 Surveillance des transactions financières et lutte contre le blanchiment d'argent

Aux États-Unis seulement, le trafic de drogue et les autres formes de criminalité motivée par le profit génèrent plus de 300 milliards de dollars par année (Karchmer et Ruch, 1992, p. 1). L'accumulation de grosses sommes d'argent comptant acquis illégalement et les transactions effectuées au moyen de telles sommes comportent des risques sérieux, étant donné que ces biens peuvent être saisis et que leur propriétaire peut faire l'objet de poursuites pénales. Ainsi, pour profiter pleinement de leurs activités illicites, les délinquants doivent convertir l'argent comptant tiré de leurs activités criminelles de manière à pouvoir l'utiliser pour effectuer des transactions ordinaires. Le blanchiment d'argent a été décrit comme [TRADUCTION] « le processus consistant à convertir des avoirs acquis illégalement, se présentant au départ sous forme d'argent comptant, en une ou plusieurs formes différentes afin de dissimuler des facteurs incriminants comme leur origine illégale ou l'identité de leur véritable propriétaire » (Karchmer et Ruch, 1992, p. 1).

Les stratagèmes de blanchiment d'argent varient en complexité (Beare, 1996, p. 102-106), selon la distance que les criminels souhaitent placer entre leur argent comptant acquis illégalement et le bien blanchi résultant de la transformation de cet argent. Les banques et autres institutions financières, par exemple, émettent des instruments négociables tels que des chèques de banque et des mandats en échange d'argent comptant. Ces fonds peuvent ensuite être utilisés pour acquérir des biens (p. ex., des entreprises légitimes) qui procurent aux délinquants une source de revenu en apparence légitime et leur confèrent une image de respectabilité. Les entreprises qui ont un gros volume de ventes au comptant (p. ex., les restaurants et les bars) sont particulièrement attrayantes, puisqu'il est difficile de déterminer avec précision leur volume d'affaires lors d'une vérification.

En outre, les criminels engagent parfois les services de spécialistes du blanchiment; p. ex., des passeurs pour transporter les devises jusqu'à des lieux de blanchiment et des avocats pour créer des comptes en fiducie et transférer les fonds à un compte étranger. Des organisations à service complet ont été mises sur pied pour faciliter le blanchiment d'argent. Sans doute la plus célèbre a-t-elle été la Bank of Commerce and Credit International (BCCI). Démantelée par des autorités de réglementation dans plusieurs pays, la BCCI a été décrite comme [TRADUCTION] « la plus vaste entreprise de blanchiment d'argent et le plus vaste supermarché financier jamais créés » et comme un « service d'orientation » (« *steering service* ») permettant aux trafiquants de drogue colombiens de déposer des centaines de millions de dollars (Webster et McCampbell, 1992, p. 1).

Une des méthodes auxquelles on peut recourir pour déceler les stratagèmes de blanchiment d'argent consiste à analyser les transactions monétaires. Le Canada, les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et d'autres pays exigent que les institutions financières enregistrent et déclarent les transactions importantes (habituellement les sommes de 10 000 \$ ou plus) et les transactions suspectes. Les avocats et les conseillers financiers aussi sont tenus de déclarer les transactions

suspectes dans divers pays, bien que la législation canadienne exempte les avocats de cette obligation (Porteous, 2003, p. A15). Les lois américaines exigent aussi que soit déclarée toute somme d'argent égale ou supérieure à 10 000 \$ en devises ou en effets payables au porteur qui entre aux États-Unis ou qui en sort (Abadinsky, 2003, p. 326). Plus de 12 millions de déclarations de transactions monétaires sont produites chaque année.

En outre, divers États américains procèdent régulièrement à l'analyse de données tirées de déclarations de transactions monétaires pour identifier tant les institutions que les individus qui prennent part à des gros volumes de transactions (Karchmer et Ruch, 1992, p. 5). De telles analyses sont limitées par la tendance des stratagèmes de blanchiment plus sophistiqués à dissimuler l'identité des propriétaires des fonds, à diviser des sommes d'argent importantes en lots de moins de 10 000 \$ (« schtroumpfage ») ou à éviter la déclaration de transactions importantes grâce à la complicité d'employés d'institutions financières.

Le Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) du département du Trésor américain joue un rôle clé dans la lutte au crime organisé à l'échelle internationale, en recourant aux lois sur le blanchiment d'argent, en communiquant des renseignements et en offrant des services de soutien aux organismes d'enquête et de réglementation américains et internationaux (Abadinsky, 2003). Les 200 employés du FinCen comprennent des analystes du renseignement et des enquêteurs criminels, de même que des experts de la finance et des informaticiens. Le FinCen tient à jour une base de données dans laquelle sont consignées toutes les déclarations d'activités suspectes depuis qu'elles sont devenues obligatoires en 1996.

En outre, en vertu de la *Currency and Foreign Transactions Reporting Act*, les États-Unis peuvent exiger que d'autres pays tiennent des registres financiers semblables à ceux qui sont tenus aux États-Unis (Abadinsky, 2003, p. 327). Les institutions financières des pays qui n'établissent pas un système de registres acceptable peuvent se voir refuser l'accès au système bancaire américain. La mise en œuvre de cette loi fait problème, puisque peu de pays exigent que les institutions financières recueillent et déclarent des renseignements relatifs aux transactions importantes ou suspectes (Abadinsky, 2003, p. 328).

Il est difficile de déterminer combien de blanchisseurs d'argent sont empêchés d'exercer leur métier aux États-Unis à cause des exigences en matière de déclarations. Cependant, les renseignements obtenus grâce aux exigences américaines en matière de déclarations ont été abondamment utilisés dans les enquêtes réglementaires, administratives et criminelles (Osofsky, 1993, p. 364).

Le General Accounting Office (GAO) des États-Unis a examiné l'application de la *Bank Secrecy Act* de 1970, la loi qui exigeait la déclaration des opérations importantes ou l'entrée au pays ou la sortie du pays de sommes importantes (Albanese, 1996, p. 201). Le GAO a constaté que le département du Trésor américain n'avait pas appliqué activement cette loi jusqu'en 1985. Le nombre d'examens civils relatifs au respect des dispositions législatives est passé cette année-là à 76, la plupart de ces examens concernant des admissions d'inobservations possibles faites par des institutions financières (Albanese, 1996, p. 201). Les amendes administratives imposées au terme de seulement 11 de ces 76 examens ont totalisé plus de 5 millions de dollars. En 1990, la division des enquêtes criminelles de l'Internal Revenue Service avait déjà entrepris des enquêtes

qui avaient mené à plus de 1000 condamnations relativement à des infractions liées au blanchiment d'argent au cours d'une période de trois ans seulement (General Accounting Office, 1991).

De manière générale, au terme de son évaluation, le GAO a conclu que le potentiel de la *Bank Secrecy Act* était inexploité. Un des problèmes tient au nombre colossal de déclarations d'opérations monétaires produites chaque année; à l'heure actuelle, ce nombre s'élève à 12 millions. Du fait de cet important volume de déclarations, il est devenu difficile de réaliser des analyses significatives. De plus, bien qu'une modification à la loi ait rendu illégal le fait d'effectuer des opérations multiples d'un peu moins de 10 000 \$, la Cour suprême des États-Unis a jugé en 1994 qu'une personne ne pouvait pas être déclarée coupable de « schtroumpfage » en l'absence de la preuve qu'elle savait que de tels actes étaient illégaux (Albanese, 1996, p. 202).

Une autre vérification effectuée par le General Accounting Office (1994) documente les limites des exigences en matière de déclarations en ce qui a trait aux sommes de plus de 10 000 \$ qui franchissent la frontière américaine. Seule une infime proportion des devises qui passent la frontière américaine illégalement sont saisies. La vérification a mené à la conclusion que le volume de devises passées illégalement ne peut être déterminé en raison de la nature clandestine de cette activité. Le passage clandestin de devises mine les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent.

Les constatations faites au Royaume-Uni ne sont pas plus encourageantes. En 1995, 16 000 déclarations de transactions suspectes ont été produites – soit soixante fois plus que ce qui avait été prédit (Levi, 1997, p. 7). Moins d'un demi de un pour cent de ces déclarations ont mené à de nouvelles enquêtes ou ont eu une incidence significative sur le dénouement d'une affaire (Levi, 1997, p. 8). Levi (1997, p. 7) observe que ces déclarations [TRADUCTION] « fournissent rarement des renseignements qui permettraient aux policiers ou aux autorités douanières de monter une opération de surveillance visant un délinquant spécifique. Les renseignements aident à établir un profil et des déclarations multiples concernant une même personne ou des personnes liées entre elles peuvent mener à l'ouverture d'une enquête plus approfondie, mais surtout si la personne est déjà “connue” ou fait déjà l'objet d'une enquête de toute façon. » Levi ajoute que puisqu'une faible proportion seulement des déclarations font l'objet d'un examen plus poussé qu'une simple vérification de routine au moyen des bases de données des forces de l'ordre, on ignore quelle proportion de ces déclarations fourniraient des éléments de preuve d'un crime si elles faisaient l'objet d'une vérification complète.

Gold et Levi (1994, p. 87) expriment des doutes quant à la capacité des systèmes de divulgation fondés sur la suspicion à détecter des crimes importants, parce qu'il semblerait que les grands criminels sont généralement conscients du fait que les dépôts de sommes importantes auprès d'institutions financières légitimes risquent de leur causer des problèmes. Gold et Levi soulignent que ces délinquants s'adaptent aux exigences en matière de déclarations, et c'est ce qui explique la croissance de l'achalandage des bureaux de change et le recours aux systèmes financiers de pays européens dont les règles en matière de déclarations sont moins strictes. Ces auteurs ajoutent qu'il y a peu d'indications que les institutions financières aient réussi à repérer les utilisations malveillantes de sociétés de façade qui mélangent des produits de la criminalité avec des revenus légitimes. En général, la surveillance des comptes commerciaux par le

personnel bancaire tend à être minimale. La plupart des transactions classées comme suspectes sont des transactions simples concernant des comptes personnels détenus par des individus connus.

En 1988, l'Australie a établi un des systèmes de déclaration les plus avancés par l'entremise de la Cash Transaction Reporting Agency (maintenant appelée AUSTRAC). En 1993, environ 90 % des transactions au comptant de plus de 10 000 dollars australiens étaient signalées électroniquement à AUSTRAC (Levi, 1997, p. 8). En plus des déclarations de transactions importantes, ce système comporte un volet relatif à la déclaration des transactions suspectes. Entre 1990 et 1993, 1,6 million de transactions importantes ont été déclarées. En 1994-95, AUSTRAC a reçu 36 000 déclarations de transferts internationaux de devises, près d'un million de déclarations de transactions au comptant et 3,6 millions de déclarations de transferts internationaux de capitaux. Le coût estimé de la production de ces rapports en 1992 était de 3,5 millions de dollars australiens. Selon Levi (1997), l'Australian Tax Office a fait des affirmations modestes quant à la valeur des déclarations de transactions importantes, parce que ses efforts étaient concentrés sur les transactions jugées suspectes. Les autorités chargées de l'application des lois n'ont pas fait de grandes affirmations non plus quant à l'impact des déclarations de transactions importantes. Le comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du sénat australien a recommandé le maintien du système de déclaration de transactions importantes en partie au motif qu'il était trop tôt pour se prononcer sur son utilité aux fins de l'application des lois (Levi, 1997, p. 9).

Entre 1990 et 1995, un peu plus de 20 000 déclarations fondées sur des suspicions ont été transmises à AUSTRAC. AUSTRAC génère un revenu additionnel moyen de 13 millions de dollars par année, dont la quasi-totalité est attribuable aux déclarations fondées sur des suspicions plutôt qu'aux déclarations de transactions importantes. Les déclarations fondées sur des suspicions se fondent généralement sur l'observation de séries de transactions en deçà du seuil de 10 000 \$ (schtroumpfage), de transferts internationaux de grosses sommes d'argent comptant et de transactions au comptant effectuées par des personnes qui ne sont pas des clients réguliers de la succursale (Levi, 1997, p. 10). Une étude réalisée en 1992 a révélé que moins de 10 pour cent des déclarations mènent à la prise de mesures directes par les autorités chargées de l'application des lois ou par les autorités fiscales (Levi, 1997, p. 9).

Par contraste, au Canada, un peu plus de 100 cas ont été renvoyés à la GRC par le CANAFE, le nouveau centre canadien de surveillance des transactions financières (Cordon, 2003, p. A12B). Étant donné que les nouvelles lois sur le recyclage des produits de la criminalité et sur le financement des terroristes qui ont mené à la création de ce centre sont en vigueur depuis seulement deux ans, il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'impact du CANAFE. La déclaration des transactions financières suspectes a seulement débuté en novembre 2001 (vérificatrice générale du Canada, 2003). En 2004, la vérificatrice générale fera rapport au sujet de la mise en œuvre de ces nouvelles lois.

De manière générale, Levi (1997, p. 11) conclut que, bien que l'on ne puisse déterminer quelles sont les incidences de la réglementation relative au blanchiment d'argent, celle-ci permet de réaliser certains objectifs en matière d'enquêtes et certains objectifs symboliques :

[la réglementation relative au blanchiment] semble être utile surtout pour procéder à des vérifications ex post facto fondées sur des pistes connues. Pour ce qui concerne l'Australie, les examens réalisés à ce jour portent à croire que l'on n'utilise pas suffisamment ce que je considère comme le système de surveillance le plus sophistiqué sur le plan technologique... Un des problèmes importants auquel on semble s'être heurté dans différents pays tient à ce que de nombreux responsables au sein des organismes d'application de la loi ont présumé qu'une fois que les banques seraient de leur côté... les affaires leur tomberaient du ciel, étant donné que – selon ce qu'ils croyaient – les banques étaient déjà au courant des crimes de leurs clients. [En réalité] tout ce qu'on a, c'est une transaction financière « insolite », pour laquelle, en règle générale, on ne pourra pas obtenir une explication en s'enquérant tout bonnement auprès des parties en cause, si l'on pense que celles-ci sont des criminels ... on n'y a pas consacré suffisamment d'effectifs policiers ou douaniers : un problème courant d'affectation de ressources insuffisantes aux fonctions policières. En ce sens, les lois sur le blanchiment d'argent peuvent être considérées comme davantage symboliques qu'utiles...

Les incidences des lois sur le blanchiment d'argent sont peut-être encore plus modestes si l'on examine les résultats des enquêtes qui concernent strictement des entreprises criminelles. Bien que l'on délibère encore sur la question des répercussions des lois sur le blanchiment d'argent et que les preuves recueillies à ce jour ne soient pas rassurantes, plusieurs enquêtes ont permis de perturber des activités criminelles. À cet égard, on peut citer deux exemples, soit Operation Greenback et l'affaire de la « Pizza Connection ».

Operation Greenback a été le premier service de lutte du gouvernement américain à s'attaquer au blanchiment d'argent. Ce projet, décrit comme la première tentative réussie pour enlever au trafic de drogues son caractère profitable, a démarré en 1980, et, au cours de ses trois premières années, il a produit 40 mises en accusation contre 152 personnes appartenant à 40 organisations. Cent onze personnes ont été arrêtées et 33 millions de dollars en devise américaine ont été saisis. Le projet a aussi mené à la saisie de biens d'une valeur totale de plusieurs millions de dollars ainsi qu'à la confiscation de sommes considérables (Dombrink et Meeker, 1987, p. 729). Dans l'affaire de la « Pizza Connection », un stratagème sophistiqué avait été mis au point pour blanchir les produits du trafic d'héroïne importée clandestinement du Sud-est asiatique et distribuée dans l'Est des États-Unis par la mafia sicilienne. Au moins 25 millions de dollars ont été blanchis dans cette affaire et 38 personnes ont été mises en accusation à la suite de l'enquête (Webster et McCampbell, 1992, p. 4).

À titre d'initiative multilatérale, les pays du G-7 ont créé en 1989 le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) pour étudier des façons d'empêcher les blanchisseurs d'argent d'utiliser les institutions financières et pour favoriser la coopération dans les affaires de blanchiment. Le Groupe d'action a élaboré une série de recommandations pour aider les pays à



combattre le blanchiment d'argent, et il évalue périodiquement le progrès des membres sur le plan de la mise en œuvre de ces recommandations.

Presque tous les pays du G-7 ont criminalisé le blanchiment d'argent ou sont sur le point de le faire (US General Accounting Office, 1993, p. 23). Les efforts déployés par le GAFI ont aussi conduit à des accords bilatéraux d'entraide entre États membres et non membres aux fins du gel et de la confiscation de profits tirés du trafic de stupéfiants. Le GAFI favorise aussi l'échange de renseignements sur le blanchiment d'argent. Ses activités s'accordent avec l'idée qu'il est nécessaire de mettre en place de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent partout dans le monde, étant donné que les trafiquants continueront de rechercher le maillon le plus faible des systèmes financiers.

Les efforts internationaux se heurtent toutefois aux différences dans le champ d'application des lois relatives au blanchiment d'argent et au secret bancaire et aux différences entre les divers systèmes juridiques en général (US General Accounting Office, 1993, p. 23). En outre, les différences entre les régimes de déclaration des transactions financières et les lois relatives aux saisies des divers États membres font obstacle à l'échange rapide de renseignements ainsi qu'à l'extradition et à la poursuite rapides des délinquants. Dans ses évaluations, le GAFI a aussi cerné le besoin de mieux définir la notion de « transaction suspecte » afin d'obtenir une meilleure coopération de la part des banques.

Bien que le GAFI évalue le respect de ses recommandations par les membres, il n'a aucun pouvoir de contrainte. Dans la plupart des pays, les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent incombent aux institutions financières. Bien que les pays imposent des sanctions à ces institutions en cas de non-respect des règles de contrôle établies, les banques n'ont pas nécessairement la capacité ou l'expertise nécessaire pour mettre en place ces systèmes de contrôle. En outre, de nombreuses banques centrales ne disposent pas nécessairement des ressources nécessaires pour aider leurs banques à respecter les exigences en matière de déclaration ou pour évaluer les activités de contrôle de leurs banques (US General Accounting Office, 1993, p. 32).

4.5 Saisie et confiscation de biens

On a dit de l'argent qu'il constituait le principe vital des cartels de la drogue en ce qu'il leur permet de financer les activités de production, de transport et de distribution ainsi que les meurtres et les actes d'intimidation qui sont essentiels à leurs activités criminelles (Beare, 1996, p. 131). Les mesures visant à lutter contre le blanchiment d'argent et à dépouiller ces groupes des produits de la criminalité peuvent les priver de ce flux financier vital. D'aucuns considèrent aussi que la confiscation des biens obtenus grâce au crime prive d'attrait l'adoption d'un comportement illégal (Lyman et Potter, 1997, p. 419). En outre, la confiscation de biens – dont la valeur totalise environ 500 millions de dollars par année aux États-Unis – peut financer la prévention et la répression du crime organisé et d'autres formes de criminalité (Abadinsky, 2003, p. 323). La confiscation de biens peut aussi (au moins sur le plan théorique) atténuer les dommages causés à l'économie du fait des volumes importants de profits non imposés sur le marché clandestin (Albanese, 1996, p. 226).

Les saisies peuvent viser de l'argent comptant, des édifices, des terrains, des véhicules motorisés et des avions (Stahl, 1992). Les lois relatives à la confiscation peuvent viser des biens qui facilitent la commission de délits (p. ex., les voitures utilisées pour faire de la contrebande, les maisons utilisées pour entreposer des marchandises de contrebande) ou des biens qui sont des produits de la criminalité. La confiscation de produits de la criminalité peut s'avérer assez complexe, puisque le gouvernement doit prouver le droit de propriété dans le bien et relier ce bien à un comportement délictueux. Cette dernière tâche devient encore plus difficile lorsque les personnes concernées convertissent sans cesse les produits de leurs activités criminelles sous différentes formes (Abadinsky, 2003, p. 323).

Certains ont critiqué la confiscation aux motifs que des parties innocentes avaient été lésées et que les lois relatives à la confiscation avaient souvent été appliquées à des petits criminels. Lorsqu'on parle de parties innocentes, il peut s'agir de copropriétaires, de partenaires commerciaux, de titulaires de sûretés ou d'acquéreurs qui n'ont pas été informés que le bien visé par une procédure de confiscation avait été utilisé aux fins des activités criminelles d'autrui ou était un produit de telles activités. En outre, certains ont affirmé que ces lois avaient mis le principe de l'application régulière de la loi sens dessus dessous (Abadinsky, 2003, p. 326). La procédure civile de confiscation, par exemple, vise le bien (indépendamment de toute procédure pénale) dont on allègue qu'il a été utilisé dans le cadre d'une activité criminelle. Dans le contexte américain, cette procédure prévoit que le gouvernement n'a qu'à montrer qu'il est *probable* (« *probable cause* ») que le bien soit lié à une activité criminelle. Dès lors, le fardeau de preuve est inversé et c'est au propriétaire du bien qu'il incombe de démontrer le contraire selon la prépondérance de la preuve (Albanese, 1996, p. 228).

Certains s'opposent aussi à la confiscation au motif que les biens confisqués sont souvent partagés entre divers organismes d'application de la loi, ce qui incite ceux-ci à cibler les délinquants les plus riches plutôt que les plus dangereux (Naylor, 2000).

Une autre préoccupation concerne l'entreposage et l'aliénation des biens saisis et confisqués. Les biens le plus souvent saisis sont de l'argent comptant et des voitures, puis des bateaux, des avions, des bijoux et des armes. Les biens immobiliers résidentiels et commerciaux sont saisis moins fréquemment, mais ils ont généralement une valeur pécuniaire plus élevée (Albanese, 1996, p. 230). Une fois que les biens sont saisis, ils doivent être évalués, puis entreposés et entretenus tandis que les revendications formulées par leurs propriétaires ou par des tiers sont entendues devant les tribunaux. Si la procédure débouche sur une confiscation, il faut alors disposer du bien. L'entreposage et l'entretien peuvent être profitables, mais ils peuvent aussi s'avérer coûteux. De plus, il peut s'avérer difficile de disposer du bien lorsque aucun acheteur potentiel ne se manifeste. Le service du US Marshal compte plus de 200 employés affectés à l'administration des biens saisis par des organismes fédéraux, et le service des douanes américain compte plus de 100 techniciens juridiques à temps plein chargés de la gestion de biens saisis (Albanese, 1996, p. 230).

Selon Beare (1996, p. 171), les dispositions législatives canadiennes visant les produits de la criminalité n'ont pas été assorties au départ de mesures de gestion des biens saisis. Cette auteure affirme que [TRADUCTION] « malheureusement, aucune disposition adéquate n'a été prise relativement à la gestion et à l'entretien des biens saisis par la police. » La saisie de la station de

ski Montjoie par la GRC au Québec en 1990 illustre bien les difficultés et les responsabilités liées à la saisie de certains biens immobiliers. Les enquêtes policières avaient indiqué que cette station de ski appartenait à des trafiquants de drogue qui l'avaient acquise au moyen de fonds blanchis en Suisse. À l'époque de la saisie, sa valeur marchande s'élevait à environ 4,5 millions de dollars. Cependant, le gouvernement a dû faire face à des créanciers dont les réclamations totalisaient 2,5 millions de dollars. En outre, il a eu du mal à vendre la station de ski, étant donné que la valeur des terrains dans les environs avait baissé à la suite de la saisie (Beare, 1996, p. 171).

Il est devenu évident que les organismes d'application de la loi n'étaient pas équipés pour faire de la gestion de biens, d'où la promulgation, en 1993, de la *Loi sur la gestion des biens saisis*, qui a autorisé le gouvernement fédéral à gérer les biens saisis et à en disposer lorsque les tribunaux en ordonnent la confiscation. Une direction générale a été créée au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux pour voir à l'exécution de ces tâches et d'autres tâches connexes.

Plusieurs saisies importantes de biens ont été effectuées au Canada depuis la promulgation des mesures législatives relatives aux produits de la criminalité. Une des plus importantes parmi ces saisies a résulté d'une enquête en matière de drogues mettant en cause la GRC, le service de police de Vancouver et la Drug Enforcement Administration américaine. Des biens d'une valeur de plus de 15 millions de dollars – principalement des navires et des biens immobiliers – ont été saisis en Colombie-Britannique, et des biens d'une valeur de 57 millions de dollars ont été saisis aux États-Unis (Beare, 1997, p. 122). De 1989 à 1993, les corps policiers canadiens ont saisi des biens liés à des infractions en matière de drogue d'une valeur totale de 72 millions de dollars (Association canadienne des chefs de police, 1993).

Au cours des 12 dernières années, le gouvernement canadien a mis en œuvre différentes stratégies pour lutter contre le blanchiment d'argent et pour confisquer les produits de la criminalité. En 1992, le programme des unités antidroque spéciales mixtes (UASM) a été lancé. Trois unités d'enquête interorganismes ont été constituées. Basées dans les trois plus grandes villes canadiennes, ces unités regroupaient des membres de la GRC et de corps policiers provinciaux et municipaux, des avocats du ministère de la Justice et des comptables judiciaires de Revenu Canada-Douanes. Des évaluations annuelles ont indiqué que l'approche intégrée améliorait les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions en matière de drogue (Gabor, 1994); le projet a donc été étendu et le nombre d'unités chargées de s'attaquer à toute une gamme de crimes érigés en entreprise a été porté à 13 (ministère de la Justice du Canada, 2000).

Aucune évaluation complète et systématique de la stratégie de confiscation n'a été entreprise. Un rapport du ministère de la Justice du Canada (2000, p. 3) indique que [TRADUCTION] « les enquêtes des unités mixtes des produits de la criminalité demeurent très coûteuses et complexes. Tandis que les avantages liés aux enquêtes intégrées paraissaient évidents au départ, la rentabilité du programme demeure incertaine, particulièrement dans le cas des petites unités » Cela dit, les éléments de preuve qui sont disponibles portent à croire qu'en général, les poursuites relatives aux produits de la criminalité sont complexes et demandent beaucoup de travail. Gibbon (1994), par exemple, rapporte deux causes datant de 1994 qui ont demandé quatre ans de préparation.

Aux États-Unis, les lois fédérales relatives à la confiscation n'ont pas été appliquées jusqu'à tout récemment. Entre 1970 et 1980, les dispositions de la *Racketeer Influenced Criminal Organization Act* (la « RICO ») et de la *Continuing Criminal Enterprise Act* (la « CCE ») ont été invoquées dans seulement 98 affaires de drogue, et la valeur des biens confisqués a totalisé seulement 2 millions de dollars (Albanese, 1996, p. 227). Ces résultats sont faibles lorsque l'on considère que la Drug Enforcement Administration a arrêté plus de 5000 contrevenants de classe 1 au cours de cette décennie. Ces lois ont aussi été conçues pour lutter contre l'infiltration d'entreprises légitimes par le crime organisé; cependant, une vérification effectuée par le General Accounting Office n'a révélé aucune confiscation de [TRADUCTION] « produits dérivés ou d'intérêts commerciaux importants acquis au moyen de fonds illicites » (Albanese, 1996, p. 227).

L'Organized Crime Drug Enforcement Task Force Program (OCDETF) a été mis sur pied en 1983 aux États-Unis. Les 13 services de lutte aux États-Unis regroupent 10 organismes fédéraux ainsi que des organismes des États et des organismes locaux. Au cours de leurs deux premières années d'activité, les services de lutte ont saisi des biens d'une valeur totale de 52 millions de dollars dans des affaires mettant en cause 1408 délinquants (Albanese, 1996, p. 227). À la fin de 1990, les organismes fédéraux d'application de la loi avaient saisi de l'argent comptant et des biens d'une valeur totale de 1,4 milliard de dollars. En 1991, la Drug Enforcement Administration a saisi des biens évalués à 956 millions de dollars (Bureau of Justice Statistics, 1992). De plus, en 1992, plusieurs États ont rapporté des confiscations de biens dont la valeur dépassait les capitaux de départ employés pour les obtenir dans un rapport de 6 pour 1 (Lyman et Potter, 1997, p. 420).

Malgré différentes mesures d'application de la loi, dont celles décrites ci-dessus, le General Accounting Office affirme que leurs incidences sont inconnues en raison du manque d'expérience dans l'application des lois relatives à la confiscation (Albanese, 1996, p. 227). En outre, la commission présidentielle américaine sur le crime organisé (1986, p. 345) a noté que la fiabilité des renseignements sur la saisie de biens autres que de la drogue est minée par la double comptabilisation, la décentralisation et les variations dans les méthodes de collecte de données. D'après une étude citée par cette commission (Stellwagen, 1985), plus de la moitié des responsables des États et des services locaux étaient incapables d'estimer la valeur des biens confisqués. La détermination de la valeur de ces biens constitue un élément essentiel d'une analyse d'ensemble des retombées positives des lois relatives à la confiscation.

Selon Levi (1997, p. 12-13), l'expérience britannique montre que la proportion des produits de la criminalité confisqués est infime – nettement inférieure à 1 % d'après ses calculs – parce que bien souvent les grands criminels ne sont pas condamnés, les procédures de confiscation peuvent échouer et les délinquants dépensent une part importante de leurs revenus, ce qui les laisse avec beaucoup moins de biens que de profits de la criminalité.

Une évaluation de l'expérience australienne illustre aussi les limites des lois relatives à la confiscation. Freiberg et Fox (2000) commencent par souligner que la détermination des effets dissuasifs de ces lois est complexe, étant donné qu'il faut démêler les effets d'une confiscation et les effets de la peine infligée relativement à l'infraction de prédictat. Ces auteurs notent qu'en Australie, seulement 10 % de toutes les déclarations de culpabilité résultent d'une procédure par voie de mise en accusation – toutes les autres résultent d'une procédure sommaire – et seules les

infractions punissables par voie de mise en accusation peuvent servir de fondement à des demandes de confiscation. Ainsi, une part importante des produits de la criminalité acquis grâce à des infractions à des lois fédérales ne peuvent être recouvrés au moyen des lois relatives aux produits de la criminalité dans ce pays. Un peu plus de 10 % seulement des affaires relatives à des infractions punissables par voie de mise en accusation – 1 % de toutes les infractions – donnent lieu à une ordonnance de confiscation.

En Australie, la valeur des biens confisqués en vertu des lois relatives aux produits de la criminalité totalise en moyenne 10 à 13 millions de dollars australiens par année (Freiberg et Fox, 2000, p. 250). Lorsque l'on considère que la valeur estimative des produits de la criminalité s'élève à 9 milliards de dollars par année, c'est nettement moins que 1 % des produits de la criminalité qui sont confisqués. Ces auteurs, de même que d'autres observateurs en Australie, affirment que ces résultats reflètent un faible degré d'application des lois relatives à la confiscation et un effet neutralisant minime sur la criminalité.

En outre, une minorité des confiscations concernent des personnes affiliées à des groupes criminels organisés. Les auteurs citent une étude réalisée en Allemagne indiquant que, là aussi, les confiscations les plus courantes concernent de la drogue ou des biens utilisés lors de la perpétration d'infractions par des consommateurs ou des petits trafiquants, plutôt que par des membres de groupes criminels organisés (Benseler, 1997). L'efficacité des lois relatives à la confiscation est aussi minée par l'écart entre les ordonnances de confiscation et les biens récupérés en bout de ligne. Au Royaume-Uni, moins d'un quart des fonds dont la confiscation avait été ordonnée entre 1987 et 1993 ont été récupérés en fin de compte (Levi et Osofsky, 1995, p. 3). En Australie, le montant obtenu par suite de peines pécuniaires et d'ordonnances de confiscation ne représentait que 28 % de la valeur des biens visés par des injonctions prohibitives (Freiberg et Fox, 2000, p. 253). Quant aux coûts liés à la confiscation, l'expérience australienne indique qu'au niveau fédéral, les mesures ne sont que légèrement profitables, étant donné que l'on estime qu'il en coûte à peu près 75 \$ pour récupérer 100 \$.

L'étude australienne mentionne plusieurs facteurs qui minent l'efficacité des lois relatives à la confiscation (Freiberg et Fox, 2000, p. 259-260) :

- en Australie comme ailleurs, les organismes d'application de la loi ne considèrent pas la confiscation comme une fonction centrale;
- il y a un manque de coordination tant au sein des organismes qu'entre différentes organismes;
- il n'y a pas assez d'experts dans ce qui est perçu comme un aspect très technique et secondaire du maintien de l'ordre;
- en-dehors des États ou territoires (principalement les États-Unis) où les organismes peuvent conserver un pourcentage des biens confisqués, il y a peu d'intérêt à s'engager dans le processus long et coûteux des procédures de confiscation;
- les tribunaux sont souvent hostiles aux lois relatives à la confiscation, et ils sont souvent portés à interpréter de manière restrictive ces lois qu'ils considèrent comme attentatoires à des droits fondamentaux (p. ex., du fait des dispositions fréquentes portant inversion de la charge de la preuve).

4.6 Injonctions, dessaisissements et administrations fiduciaires

Tandis que les confiscations de biens dépouillent les racketteurs de leurs biens mal acquis, le système fédéral aux États-Unis et certains États ou territoires prévoient des recours civils pour éliminer l'influence exercée par des figures du crime organisé dans les entreprises légitimes, les syndicats et d'autres organisations (Giuliani, 1986, p. 111). En vertu de la RICO aux États-Unis, les tribunaux peuvent enjoindre les accusés de se dessaisir de tout intérêt dans des entreprises viciées, imposer des restrictions raisonnables aux activités et aux investissements d'un individu à l'avenir et ordonner la dissolution ou la réorganisation de toute entreprise (Giuliani, 1986, p. 111). Bien qu'il existe peu de renseignements sur la fréquence d'application de ces dispositions, Giuliani affirme qu'elles ont été appliquées très rarement.

Certains syndicats ouvriers, par exemple, ont été dominés par le crime organisé. Tandis que les poursuites pénales n'ont pas permis de corriger le problème de ces syndicats captifs, les ordonnances judiciaires d'administration fiduciaire ont rétabli les processus démocratiques, libérant ainsi le syndicat du joug des racketteurs. Une des affaires les plus connues concerne la section locale 560 de la Fraternité internationale des teamsters au New Jersey (Goldstock, 1994, p. 435). Dans cette affaire, la cour de district a accordé une mesure injonctive permanente de vaste portée par laquelle la cour a enjoint les deux accusés de s'abstenir [TRADUCTION] « à l'avenir de tout contact de quelque nature que ce soit » avec le syndicat et a destitué l'ensemble du conseil exécutif du syndicat au profit d'un fiduciaire qui a été chargé d'assurer la tenue d'élections régulières (Giuliani, 1986, p. 112). Dans d'autres affaires, des mesures de redressement semblables ont été prises pour s'attaquer aux rackets dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration et dans l'industrie du ciment.

Bien qu'on ne recense aucune évaluation systématique dans ce domaine, notamment en ce qui a trait aux coûts liés aux recours en injonction, Giuliani (1986, p. 112) a été un ardent défenseur de ces mesures de redressement. Il affirme qu'elles constituent un moyen très efficace de démanteler définitivement des organisations criminelles et de prévenir l'infiltration d'entreprises légitimes par des figures du crime organisé. Giuliani considère que ces mesures de redressement sont particulièrement importantes pour lutter contre le crime organisé dans les secteurs qui se sont avérés particulièrement vulnérables à l'infiltration par le crime organisé. Giuliani note que l'incarcération d'un lieutenant du crime organisé peut perturber les activités mais ne tue pas l'entreprise. Tant que le crime organisé conserve ses biens, de nouveaux dirigeants remplaceront ceux qui ont été emprisonnés. En revanche, ces moyens juridiques ont, selon Giuliani (1986, p. 112), [TRADUCTION] « le pouvoir de priver définitivement le crime organisé de sa base économique viciée. »

4.7 Programmes de protection des témoins

Ces programmes sont conçus pour protéger les personnes qui témoignent dans des affaires impliquant le crime organisé. Ils pourvoient à la santé, à la sécurité et au bien-être de ces témoins et des membres de leurs familles. En vertu de ces programmes, les témoins et leurs familles peuvent être réinstallés et obtenir de nouvelles identités et de nouveaux emplois. Aux États-Unis, les ressources du programme sont poussées à la limite, étant donné que le nombre d'individus protégés en vertu du programme dépasse de loin les prévisions. À la fin de 1996, 6500 témoins et



15 000 personnes à charge avaient été inscrits au programme (Sabbag, 1996). Le coût annuel s'élève à plus de 25 millions de dollars, ce qui dépasse de loin le coût estimatif initial de moins d'un million de dollars (Albanese, 1996, p. 193).

Ces programmes ont été beaucoup critiqués notamment au motif qu'ils procurent à des criminels de carrière un dossier vierge que ceux-ci peuvent utiliser pour abuser d'un public peu méfiant (Abadinsky, 2003). Ce problème est particulièrement préoccupant du fait que les allocations versées au titre de ces programmes sont généralement sensiblement inférieures au revenu que ces individus peuvent habituellement tirer de la criminalité. On recense de nombreux cas de témoins qui ont profité de leur nouvelle identité pour perpétrer des crimes graves (Abadinsky, 2003, p. 335). Une autre préoccupation sérieuse tient à ce que les conjoints séparés des personnes protégées en vertu du programme ont éprouvé des difficultés à voir leurs enfants et à entretenir des relations avec eux (Tulsky, 1987). En outre, le département de la Justice des États-Unis n'obtient pas toujours la coopération d'autres organismes fédéraux pour l'obtention de dossiers militaires, de cartes de sécurité sociale, de dossiers médicaux et d'autres documents (Rhodes, 1984, p. 183; Mathews, 1990).

Rhodes (1984) affirme que le programme américain est conçu principalement pour les criminels de carrière et qu'il ne répond pas nécessairement bien aux besoins des témoins qui ne sont pas des délinquants. Il décrit un cas où un homme d'affaire new-yorkais, troublé par les problèmes de toxicomanie de son frère, a témoigné contre des figures du crime organisé avec qui il avait eu certains rapports légitimes. Les renseignements qu'il a fournis ont aidé à faire condamner plusieurs racketteurs, et le courage de cet homme a été récompensé par des conseils prodigués par des responsables du programme de protection des témoins, qui lui ont recommandé de vendre rapidement son entreprise lucrative et sa maison et de se réinstaller au Texas. On lui a aussi conseillé d'éviter tout contact direct avec ses amis et les membres de sa famille. Le témoin a fini par se suicider. Cette histoire ainsi que d'autres cas semblables portent à croire qu'il est peut-être moins intéressant pour les personnes qui ne sont pas des délinquants de participer aux programmes de protection des témoins (Mitchell, 1981). De nombreux témoins trouvent extrêmement angoissant le processus de changement d'identité et de dissimulation de leur passé (Montanino, 1984, p. 503).

Ces programmes semblent néanmoins réussir à protéger les personnes concernées. De 1961 à 1965, avant la mise sur pied du programme américain, le département de la Justice américain a perdu plus de 25 informateurs dans des affaires relatives au crime organisé (Kelly, Schatzberg, et Chin, 1994, p. 497). Des centaines d'autres poursuites ont été minées parce que des témoins craignaient pour leurs vies. Alors que 30 témoins qui se sont retirés du programme américain ont été assassinés, aucun des témoins qui ont suivi les lignes directrices du programme n'ont connu un tel sort (Sabbag, 1996). (Une autre source indique qu'un témoin protégé dans une affaire de drogue a été assassiné en Arkansas (Mitchell, 1981)). Le programme affiche un taux de succès de 97 % pour la protection des témoins sous supervision (Lyman et Potter, 1997, p. 433).

Montanino (1990, p. 127) affirme que [TRADUCTION] « de toutes les stratégies du gouvernement [américain] pour lutter contre la criminalité grave, le programme fédéral de sécurité des témoins est celle qui a connu le plus de succès. » Giuliani (1986, p. 115) ajoute que, depuis la mise sur pied du programme en 1970, à peu près toutes les poursuites d'envergure dans les affaires de

racket ont eu recours aux dépositions d'un ou plusieurs témoins protégés. Le programme américain a facilité d'importantes défections dans les rangs de la Cosa Nostra (Jacobs et Gouldin, 1999). Jusqu'aux années 1980, le seul personnage important du crime organisé à avoir violé la loi du silence était Joe Valachi. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, plusieurs personnages importants de la pègre passibles de longues peines d'incarcération ont témoigné pour le gouvernement en contrepartie de certaines concessions quant aux accusations qui pesaient sur eux et de leur admission au programme de protection des témoins.

Jacobs et Gouldin (1999, p. 168) donnent une liste de personnages importants de la pègre qui ont « tourné leur veste » et se sont inscrits au programme. Ces personnes ont aidé le gouvernement dans le cadre de ses poursuites civiles pour racket contre le syndicat des Teamsters, et ils ont livré des témoignages dans l'affaire de la « Commission », dans l'affaire de la « Pizza Connection » et dans d'autres affaires bien connues. Dans une des affaires les plus retentissantes, Salvatore Gravano, sous-patron de la famille Gambino, a témoigné contre le puissant John Gotti, chef de cette organisation criminelle. Kenney et Finckenauer (1995, p. 333) affirment que la condamnation de Gotti n'aurait peut-être pas eu lieu sans le témoignage de Gravano et que [TRADUCTION] « l'on n'aurait certainement pas obtenu sa coopération [celle de Gravano] si on ne lui avait pas garanti que lui et sa famille seraient protégés contre les représailles de Gotti et de ses sbires. »

Kelly, Schatzberg et Chin (1994, p. 500) rapportent que les résultats du programme américain de protection des témoins sont impressionnants. Ils notent que les témoins protégés ont aidé à faire condamner plus de 89 % des accusés contre qui ils ont témoigné.

Une étude réalisée en 1984 par le General Accounting Office révélait un taux de condamnation de 75 % dans les causes où un témoin protégé avait témoigné (Albanese, 1996). La majorité des accusés (mais pas tous) étaient des figures du crime organisé. Le GAO a constaté que, dans les affaires relatives au crime organisé où l'on avait fait appel à des témoins protégés, les tribunaux avaient condamné à l'emprisonnement deux fois plus d'accusés que dans les autres affaires relatives au crime organisé. Quatre-vingt-huit pour cent des accusés désignés comme des patrons ou des dirigeants d'organisations ont été envoyés en prison, pour une période médiane de 11,2 ans. Le GAO a constaté en outre qu'un peu plus de 21 % des témoins admis au programme américain avaient été arrêtés dans les deux années suivantes. Ce chiffre est sans doute modeste lorsque l'on considère que le témoin protégé typique a déjà été arrêté plus de sept fois avant son admission au programme. De plus, la supervision du service du US Marshal accroît peut-être les probabilités de détection d'activités criminelles (Giuliani, 1986, p. 116).

Albanese (1996, p. 195) note que les poursuites importantes visant le crime organisé qui ont résulté du programme doivent être appréciées au regard du coût de 25 millions de dollars, du taux d'arrestation des témoins protégés et des poursuites intentées à l'occasion contre le gouvernement relativement aux actes délictueux d'un témoin. Cet auteur souligne que le coût élevé du programme a amené les autorités à s'intéresser davantage aux moyens de dégager les témoins du programme en douce, bien que cela pose des difficultés particulières dans le cas des personnes plus avancées en âge et de celles qui n'ont jamais détenu un emploi légitime.

Dans l'ensemble, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les témoignages plus fréquents livrés par des initiés du crime organisé au cours des deux dernières décennies sont attribuables à la protection des témoins plutôt qu'à la réduction des accusations, à l'immunité et à l'érosion de l'adhésion à la loi du silence chez les générations plus récentes des figures du crime organisé.

Au Canada, jusqu'en 1995, les programmes de protection des témoins étaient administrés par plusieurs corps policiers, dont la GRC (Ha, 1995). En 1995, le gouvernement a déposé un projet de loi visant à établir un programme national. Dans le cadre de la présente étude, nous n'avons recensé aucune évaluation d'aucun de ces programmes. Beare (1996, p. 194) affirme qu la version actuelle du programme est sous-financée et qu'il lui manque [TRADUCTION] « l'infrastructure de formation, de services de soutien et de politiques nécessaire pour soutenir son fonctionnement à l'échelle du Canada. » Par exemple, le Canada ne dispose pas d'établissements distincts pour héberger les informateurs qui sont incarcérés, particulièrement au niveau provincial et dans le cas des femmes.

Le programme de la GRC coûte plus de 3 millions de dollars et protège entre 80 et 100 témoins à n'importe quel moment. Environ la moitié de ces témoins ont déposé en rapport avec des affaires relatives au crime organisé. Tout comme dans le cas du programme américain, des poursuites ont été intentées contre la GRC au motif qu'elle n'aurait pas fourni une protection adéquate aux témoins et à leurs familles et qu'elle n'aurait pas fourni de nouvelles identités (Ha, 1995).

Le Royaume-Uni n'a pas non plus de programme national de protection des témoins; cependant, un nombre croissant de corps policiers se sont dotés d'unités spécialisées pour protéger les témoins (Fyfe et McKay, 2000). La réinstallation est habituellement envisagée uniquement dans le cas des témoins les plus menacés. Une évaluation du programme Strathclyde en Écosse a révélé que le coût moyen par cas était considérablement inférieur à celui des autres programmes britanniques – 6000 \$ par opposition à 20 000 \$ à 100 000 \$. Cet écart est attribué aux différences dans les périodes de temps que les témoins passent dans des lieux d'hébergement temporaires, aux différences dans les prestations et au traitement plus rapide des causes en Écosse.

Les policiers, les poursuivants et les avocats de la défense convenaient généralement que ces programmes sont irremplaçables, surtout dans certains types d'affaires (p. ex., les affaires de drogue) où, du fait de la présence d'éléments de preuve matérielle, l'intimidation des témoins est un des rares moyens dont disposent les accusés pour miner la cause de la poursuite (Fyfe et McKay, 2000, p. 289). Les poursuivants notent qu'en l'absence de programmes semblables, les témoins avaient souvent choisi d'accepter les sanctions liées au fait de ne pas témoigner plutôt que de s'exposer au risque de subir de sérieuses représailles.

Ces professionnels ont relevé certaines préoccupations relatives à ces programmes (Fyfe et McKay, 2000). Par exemple, certains témoins qui souhaitaient être réinstallés affirmaient faussement qu'ils faisaient l'objet de menaces. Par ailleurs, la réinstallation ne fonctionnait pas toujours parce que certains témoins protégés retournaient tôt ou tard à leur lieu de résidence initial. Les avocats de la défense s'inquiétaient de l'effet préjudiciable sur l'image des accusés pouvant résulter du fait de laisser savoir en cour que le témoin avait adhéré à un programme de protection des témoins.

Les témoins interviewés dans le cadre de l'étude Strathclyde ont affirmé avoir été victimes de divers incidents (p. ex., résidence attaquée à la bombe incendiaire, fusil braqué sur la tempe, renversement par une automobile, menaces proférées contre leurs enfants). Bien que plusieurs aient été soulagés de savoir qu'ils pouvaient être réinstallés, ils anticipaient avec anxiété la perspective de perdre contact avec leur famille et leurs amis. À ce stade, certains témoins refusent la réinstallation, tandis que d'autres estiment qu'ils n'ont pas le choix. En général, les témoins qui ont été réinstallés se sentaient plus en sécurité, mais ils continuaient d'éprouver de l'anxiété et de la colère. Les témoins protégés qui ont déposé en cour (certains n'ont pas été obligés de témoigner à la suite d'une modification de plaidoyer) ont beaucoup apprécié le traitement qu'ils ont reçu. Ils ont été escortés à l'aller et au retour du tribunal et ont été placés dans des salles d'attente distinctes, à l'écart des autres participants à l'audience.

Leur déposition a été un événement stressant, étant donné que des amis de l'accusé esquisaient des gestes intimidants. En outre, plusieurs de ces témoins ont fait l'objet d'un interrogatoire virulent de la part des avocats de la défense. Bien souvent, leurs motivations ont été mises en question et l'on a insinué qu'ils étaient récompensés de leur témoignage en étant réinstallés. Plusieurs ont quitté l'enceinte du tribunal avec un sentiment de colère et de confusion.

La majorité (10 sur 14) des causes dans lesquelles les témoins interviewés ont témoigné ont débouché sur une condamnation. À long terme, les angoisses relatives à la sécurité personnelle ont persisté, surtout à la suite de l'élargissement de la personne contre qui le témoin avait fait une déposition. De plus, à la longue, de nombreux témoins disent devenir de plus en plus isolés de leur famille et désenchantés de leur nouvelle vie. Ils soulignent l'importance d'un soutien psychologique à long terme.

4.8 Jurys anonymes

Les questions de sécurité constituent aussi une préoccupation pour d'autres participants aux procès, à savoir les avocats de poursuite, les juges et les jurés. Les avocats de la poursuite et les juges ont été protégés par des gardes du corps et ont été temporairement réinstallés durant les procès mettant en cause le crime organisé (Giuliani, 1986, p. 116). Les jurés aussi ont été l'objet de menaces et de harcèlement, en plus de se voir offrir des pots-de-vin. Diverses autorités aux États-Unis permettent la constitution de jurys anonymes. En pareils cas, on ordonne aux candidats-jurés de ne divulguer aucun renseignement personnel susceptible de permettre de découvrir leur identité.

Les demandes de constitution de jurys anonymes qui ont été accueillies ont été appuyées par des déclarations décrivant le caractère violent des crimes reprochés, les antécédents de violence de l'accusé, les menaces spécifiques ou les tentatives de corruption de la part de l'accusé à l'endroit d'autres participants au procès et la publicité anticipée autour de l'affaire (Giuliani, 1986, p. 117).

Les jurys anonymes ont soulevé des objections de deux ordres :

1. La non-divulgence des noms et des adresses des jurés prive la défense de renseignements nécessaires pour pouvoir récuser un juré; et
2. La constitution d'un juré anonyme mine la présomption d'innocence en laissant entendre que les accusés sont dangereux et sont susceptibles d'intimider les jurés ou de leur offrir des pots-de-vin.

Au sujet de la première objection, Giuliani (1986, p. 117) soutient qu'un accusé n'a aucun droit inhérent à des renseignements relatifs au nom, à l'adresse ou au lieu d'emploi d'un candidat-juré. De tels renseignements ne sont pas essentiels pour pouvoir formuler des demandes de récusation intelligentes. Les individus peuvent préciser dans quelle région ils résident et quel emploi ils exercent et révéler des renseignements au sujet de leur situation socio-économique sans pour autant divulguer une adresse et un lieu d'emploi. En outre, les juges peuvent interroger les candidats-jurés pour déceler tout parti pris éventuel.

Pour ce qui concerne la seconde préoccupation, à savoir que la constitution d'un jury anonyme minerait la présomption d'innocence, Giuliani soutient que des instructions données par le tribunal expliquant que l'anonymat vise à empêcher toute ingérence de la part de tiers devrait suffire. De plus, les tribunaux ont régulièrement confirmé la validité des ordonnances protégeant l'anonymat des jurés et ont donc considéré que de telles ordonnances ne priveraient pas l'accusé de son droit à un procès équitable. En vérité, les membres d'un jury dans une affaire relative au crime organisé qui éprouvent des craintes parce qu'ils n'ont pas été protégés par l'anonymat sont susceptibles de faire preuve de plus de partialité dans leur jugement.

Nos recherches ne nous ont permis de découvrir aucune preuve empirique pouvant découler d'une comparaison entre les décisions rendues par des jurys anonymes et les décisions rendues par d'autres jurys dans des causes similaires mettant en cause le crime organisé. Il serait intéressant de vérifier, par exemple, si l'anonymat du jury a une incidence sur le taux de condamnation, ou encore, s'il accroît les chances qu'un appel soit accueilli.

4.9 Octroi de l'immunité à des témoins

Dans le système fédéral et dans de nombreux États américains, le tribunal et le ministère public peuvent accorder l'immunité à des témoins réticents en échange de leur témoignage (Abadinsky, 2003). Il existe deux types d'immunité :

- 1) *L'immunité transactionnelle*, qui protège son bénéficiaire contre toute poursuite relative aux délits au sujet desquels il est appelé à témoigner; et
- 2) *L'immunité contre l'utilisation des renseignements*, qui fait obstacle à l'utilisation contre le bénéficiaire des renseignements qu'il divulgue.

L'octroi d'une immunité comporte des risques. Étant donné que ces témoins sont habituellement hostiles, leurs interrogateurs ne peuvent être certains à l'avance de la valeur précise du témoignage qui sera obtenu en échange de l'immunité (King, 1963). De plus, avant que le témoignage soit livré, il n'y a aucun moyen de savoir quels crimes sont susceptibles d'être

exonérés. En outre, en vertu de l'immunité transactionnelle, on encourt le risque de donner au témoin un [TRADUCTION] « bain d'immunité », en lui permettant de mentionner un vaste éventail de crimes auxquels il a participé, sachant qu'il est protégé contre toute poursuite relative aux crimes qu'il mentionnera sous serment (Kenney et Finckenauer, 1995, p. 328). Par ailleurs, le témoignage livré sous le couvert de l'immunité risque d'être considéré comme peu fiable, étant donné qu'il a été acheté (Rhodes, 1984, p. 192). L'immunité a aussi été critiquée au motif qu'il peut arriver qu'elle soit accordée par le ministère public aux fins d'une simple [TRADUCTION] « partie de pêche », pour obtenir des renseignements alors que le ministère public n'a aucun suspect ni aucun crime particulier en tête (Albanese, 1996, p. 192). En outre, les témoins à qui l'on accorde l'immunité demeurent vulnérables aux poursuites fondées sur des éléments de preuve recueillis par d'autres moyens, et ils ne sont pas à l'abri des poursuites civiles intentées par des victimes.

En revanche, l'octroi d'une immunité est considéré comme ayant une incidence favorable sur le jury, qui a tendance à considérer le témoignage comme plus crédible. Après tout, le témoin a peu de raisons de mentir, et il s'expose à une poursuite en parjure s'il le fait. Les poursuites en parjure sont cependant très rares; en effet, elles surviennent une fois sur 10 000 octrois d'immunité (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986).

De manière générale, Rhodes (1984) affirme que le pouvoir du ministère public d'accorder l'immunité est essentiel lorsqu'on a affaire au crime organisé. Lorsqu'il s'agit d'intenter des poursuites relatives à des complots criminels difficiles à mettre au jour, cet auteur soutient qu'il existe peu de solutions de rechange à l'obtention du témoignage d'un des comploteurs. Le cas de Tommaso Buscetta, ancien membre de la mafia sicilienne, illustre bien la valeur des renseignements obtenus auprès d'informateurs. Le témoignage de Buscetta à Palerme, en Sicile, et à New York a aidé à condamner près de 500 membres de la Cosa Nostra sicilienne et new-yorkaise (Kenney et Finckenauer, 1995).

Au Canada, il n'existe aucune disposition législative permettant d'accorder une immunité personnelle complète contre les poursuites. Un avocat de la poursuite n'a pas le pouvoir discrétionnaire de s'abstenir de déposer des accusations en échange d'un engagement à livrer un témoignage. La Commission de réforme du droit au Canada déconseille cette pratique, au motif que ce système officieux d'octroi d'immunité est invisible et n'est assujéti à aucun mécanisme de contrôle (citée dans Beare, 1996). En revanche, la Commission de police du Québec (1976, p. 211), dans son rapport sur le crime organisé, a déploré que de telles ententes aient été considérées au Canada comme des exercices déplacés du pouvoir discrétionnaire. La Commission a jugé que [TRADUCTION] « ... la décision de ne pas déposer d'accusations contre un suspect, lorsque sa collaboration est indispensable à la poursuite d'autres individus plus haut placés que lui-même dans la hiérarchie du crime organisé, représente un exercice de pouvoir judiciaire qui est tout à fait compatible avec les intérêts supérieurs de la justice ».

En bref, des arguments valables peuvent être formulés à la fois pour et contre l’octroi de l’immunité. Cependant, nos recherches n’ont pas révélé la moindre parcelle de preuve empirique attestant de l’utilité de l’immunité. Cette observation est corroborée par Albanese (1996, p. 193) :

[TRADUCTION]

Malheureusement, aucune preuve empirique objective n’a été recueillie pour donner une indication des coûts relatifs (en ce qui a trait aux crimes qui ne font pas l’objet de poursuites et aux cas d’abus de l’immunité) en regard des avantages (condamnations de figures des échelons supérieurs de la hiérarchie d’organisations criminelles). Lorsque de tels renseignements auront été colligés, l’on pourra porter un jugement plus fiable sur la meilleure façon de recourir à l’immunité afin de pondérer les intérêts du public et les intérêts du témoin.

4.10 Grands jurys d’enquête

Dans le système fédéral américain et dans environ la moitié des États américains, un grand jury détermine s’il y a suffisamment de preuves pour justifier une mise en accusation. Le grand jury se compose d’un groupe de citoyens choisis à partir des listes électorales. En plus de prendre part à ces procédures de justification d’une mise en accusation, le grand jury peut aussi être utilisé à des fins d’enquête. Lorsqu’il est utilisé à cette fin, le grand jury jouit de vastes pouvoirs d’enquête, notamment le pouvoir d’assigner des personnes à comparaître et à produire des documents (Abadinsky, 2003, p. 349). Dans le système fédéral et dans les États américains où les lois le permettent, le grand jury est utilisé pour enquêter sur la corruption au sein du gouvernement et au sein des organismes d’application de la loi, de même que sur les activités du crime organisé. En pareils cas, ces grands jurys fonctionnent à bien des égards comme des commissions de citoyens, avec en plus le pouvoir d’intenter des poursuites relativement aux affaires qu’ils mettent au jour (Albanese, 1996, p. 197).

L’*Organized Crime Control Act* de 1970, promulgué aux États-Unis, exige qu’un grand jury spécial soit constitué au moins une fois tous les 18 mois dans les districts judiciaires fédéraux où la population est supérieure à 1 million de personnes. Ces grands jurys peuvent demeurer en fonction pendant une période pouvant aller jusqu’à 36 mois, ce qui permet d’enquêter sur des affaires complexes impliquant le crime organisé. Les grands jurys spéciaux tiennent des audiences à huis clos au cours desquelles le ministère public présente des éléments de preuve à l’appui d’un projet de mise en accusation. Dans certains États ou territoires, de tels grands jurys ont le pouvoir de publier des rapports au terme de leurs travaux (Albanese, 1996, p. 196). Bien que les gouvernements ne soient pas tenus de donner suite à ces rapports, la publicité qui entoure leur publication incite à l’action.

Stewart (1980, p. 124) décrit le grand jury d'enquête comme :

[TRADUCTION]

Le moyen le plus puissant de s'attaquer aux formes traditionnelles de crime organisé... Si le témoin livre un témoignage véridique, il sera mis au ban des milieux criminels et sera donc neutralisé en tant qu'acteur du crime organisé... Chaque fois qu'un nombre appréciable de délinquants des échelons inférieurs sont cités à comparaître devant un grand jury d'enquête, les membres des échelons supérieurs des organisations criminelles ne peuvent jamais être certains de ce que ces témoins diront, si tant est qu'ils disent quelque chose. Cela suffit à créer des tensions au sein des organisations criminelles.

En revanche, certains avocats du ministère public ont déjà utilisé des grands jurys dans le passé pour harceler des acteurs politiques jugés indésirables. Cela est arrivé, par exemple, à des militants pacifistes dans les années 1970 (Kenney et Finckenauer, 1995).

Les retombées positives des grands jurys d'enquête relèvent de la conjecture, puisque les observations rapportées jusqu'à présent sont anecdotiques. Albanese (1996, p. 196) affirme que : [TRADUCTION] « malheureusement, il n'y a eu aucune évaluation objective des retombées positives des grands jurys d'enquête (en fait de poursuites contre le crime organisé dans plusieurs États ou territoires) en regard de leurs coûts (en fait de harcèlement, d'atteintes injustifiées à la vie privée et de problèmes relatifs au cinquième amendement de la Constitution américaine [qui garantit le droit de ne pas s'incriminer]).

4.11 Commissions de citoyens, commissions de police et initiatives communautaires

Des commissions de citoyens ont été constituées périodiquement aux États-Unis pour examiner des questions liées à la criminalité. Les plus productives parmi celles-ci ont été les commissions sur la criminalité de Chicago et de la Pennsylvanie. Ces commissions d'enquête ont contribué utilement aux enquêtes sur le crime organisé. Des avocats du ministère public rapportent que l'information et les renseignements reçus des commissions sur la criminalité ont contribué à identifier des domaines qui méritaient de faire l'objet d'enquêtes plus poussées et ont aidé à monter des dossiers de poursuites (Albanese, 1996, p. 182).

Rogovin et Martens (1994, p. 389-390) indiquent que les commissions sur la criminalité peuvent être :

1. financées par l'État; auquel cas les enquêteurs ont un statut de policiers mais n'ont aucun pouvoir d'arrestation ni aucun pouvoir de poursuite (p. ex., la commission sur la criminalité de la Pennsylvanie);
2. financées au moyen de fonds privés, sans aucun des pouvoirs traditionnellement conférés aux corps policiers (p. ex., la commission sur la criminalité de Chicago);

3. appuyées par le gouvernement, à titre temporaire, et désignées pour enquêter au sujet d'un incident ou d'un phénomène bien précis (p. ex., la commission présidentielle américaine sur le crime organisé, la Commission de police du Québec, la commission Knapp sur la corruption au sein des corps policiers).

Albanese (1996) note qu'en plus de contribuer aux enquêtes sur le crime organisé, ces commissions attirent l'attention du public sur la question grâce à leurs audiences, à leurs rapports et à la publicité qu'ils obtiennent. On a aussi constaté que les témoins sont plus enclins à révéler ce qu'ils savent devant ces commissions parce que la tâche principale de ces dernières est de recueillir des renseignements plutôt que d'élaborer des causes spécifiques. En outre, étant donné que les commissions ne sont pas désignées pour monter des poursuites spécifiques, elles peuvent adopter une approche à long terme, examiner les tendances et évaluer les effets plus durables des manifestations du crime organisé.

Les commissions sur la criminalité ont le pouvoir d'assigner des témoins et de tenir des audiences publiques. De telles audiences leur servent de tribune pour présenter leurs constatations et pour mobiliser l'opinion publique afin d'inciter les autorités publiques à agir. En outre, à la différence des organismes d'application de la loi, les lois constitutives des commissions sur la criminalité leur confèrent l'immunité, de sorte qu'elles peuvent mener leurs travaux sans craindre d'être poursuivies par des témoins qui s'estimeraient éventuellement lésés (Rogovin et Martens, 1994, p. 392).

Parce qu'elles sont chargées de mettre au jour la criminalité plutôt que de poursuivre des individus, les commissions sur la criminalité, comme celles que l'on retrouve dans plusieurs États américains, n'ont pas besoin d'étayer leurs conclusions au moyen d'une preuve hors de tout doute raisonnable. La commission sur la criminalité de la Pennsylvanie, par exemple, adopte la norme civile de la preuve claire et convaincante. L'application d'une norme de preuve moins stricte facilite la mise au jour du fonctionnement et des acteurs du crime organisé, mais tout en protégeant les individus contre les condamnations cavalières que permettrait une norme de preuve encore moins stricte (Rogovin et Martens, 1994).

Les commissions sur la criminalité peuvent disposer d'autres pouvoirs dont ne jouissent pas les organismes traditionnels d'application de la loi. Par exemple, la commission d'enquête du New Jersey peut incarcérer un témoin à qui l'on a accordé l'immunité et qui refuse de témoigner. Le témoin est par la suite maintenu en détention jusqu'à ce qu'il accepte de témoigner. Certaines figures importantes du crime organisé ont été incarcérées pendant de longues périodes de temps parce qu'elles refusaient de témoigner. Angelo Bruno (aujourd'hui décédé), par exemple, un membre de la Cosa Nostra, a été emprisonné pendant deux ans et demi – la seule période qu'il n'ait jamais passé derrière les barreaux (Rogovin et Martens, 1994, p. 391).

La mise au jour par la commission sur la criminalité de la Pennsylvanie du racket dans le secteur de la gestion des déchets solides dans cet État illustre bien l'utilité de ces commissions (Rogovin et Martens, 1994, p. 391). Cette commission a recueilli des renseignements et a obtenu des témoignages démontrant que des groupes criminalisés de l'extérieur de l'État avaient investi dans des entreprises de gestion des déchets en Pennsylvanie. Le mode de fonctionnement traditionnel de ces groupes indiquait que leur apparition dans le secteur de la gestion des déchets

mènerait au racket en Pennsylvanie. La commission a recommandé la prise de règlements pour empêcher que de telles activités ne soient entreprises et a communiqué des renseignements cruciaux aux autorités fédérales pour faciliter les poursuites pénales et les mesures de redressement civiles. Ce type d'exercice de pouvoirs de la part d'une commission offre une gamme d'options plus large que les poursuites pénales pouvant découler des activités traditionnelles d'application de la loi.

La longue enquête menée par la commission sur la criminalité de la Pennsylvanie au sujet de l'influence du crime organisé dans la ville de Chester illustre bien le pouvoir des commissions sur la criminalité d'enquêter au sujet du crime organisé de façon systématique et de favoriser les changements institutionnels (Rogovin et Martens, 1994, p. 392). Grâce à des informateurs, à de l'écoute électronique et à des audiences privées, la commission a brossé le tableau d'une ville qui était systématiquement pillée et littéralement détenue par le crime organisé. Les travaux de la commission ont mené en bout de ligne au premier changement du parti au pouvoir au sein de l'administration municipale de Chester en un siècle, un résultat fortuit de l'exercice de sa fonction de recherche des faits et d'éducation publique.

Un autre exemple de corruption généralisée a été mis au jour par la commission Knapp lors de son enquête relative au service de police de la ville de New York. L'enquête de la commission a révélé une corruption systématique et organisée, en particulier au sein des divisions de la moralité de ce corps policier, où les pots-de-vin constituaient un aspect accepté de la vie des policiers (Senna et Siegel, 1996, p. 338).

Le rapport déposé en 1980 par la commission sur la criminalité de la Pennsylvanie décrit un nombre appréciable de mises en accusations et de condamnations fondées sur des renseignements fournis par la commission. Le rapport note cependant que, malgré les réussites des organismes d'application de la loi au cours des années 1970, le crime organisé avait pris de l'essor durant cette période (Pennsylvania Crime Commission, 1980, p. 259).

La commission sur la criminalité de Chicago est la plus vieille, la plus active et sans doute la plus respectée parmi les commissions de citoyens sur la criminalité aux États-Unis (Hoffman, 1987, p. 83). Elle est financée au moyen de fonds privés, et sa liste de donateurs comprend certaines des plus grandes entreprises américaines – Sears and Roebuck, Kraft, Amoco. Elle est composée de près de 400 dirigeants du monde des affaires, dont plusieurs prêtent gratuitement leurs compétences aux travaux de la commission. Celle-ci joue un rôle de « chien de garde », en surveillant le comportement des fonctionnaires responsables de l'application de la loi.

La commission sur la criminalité de Chicago a régulièrement pris part à des activités de sensibilisation sur le crime organisé. Des listes d'ennemis publics, des notes biographiques relatives à des figures du crime organisé et des renseignements connexes sont régulièrement communiqués aux médias et, par l'entremise de ces derniers, au public. La commission a aussi mené des campagnes en faveur de divers projets de loi visant à étayer la lutte contre le crime organisé (Hoffman, 1987, p. 90).

Un des programmes les plus novateurs de la commission sur la criminalité de Chicago est le « Business Advisory Name Check Service ». Ce service a pour objet de fournir des

renseignements à des entreprises légitimes concernant tout lien que pourrait avoir un demandeur de prêt ou un employé, un client, un vendeur ou un partenaire commercial éventuel avec des criminels. Chaque année, la commission reçoit entre 3000 et 5000 demandes de renseignements; cependant, la majorité de ces demandes émanent d'organismes d'application de la loi et d'organismes d'enquête. Bon nombre de ces demandes proviennent également de l'extérieur de l'État. En 1985, la commission a commencé à réduire ses services en la matière parce qu'elle ne disposait pas des ressources nécessaires pour pouvoir se conformer à la réglementation fédérale relative aux contrôles de références (Hoffman, 1987, p. 94). Par exemple, la commission a fait l'objet d'une poursuite de 3 millions de dollars en libelle diffamatoire intentée par un homme de Chicago relativement à des propos prétendument diffamatoires contenus dans une de ses publications. Bien que le service de vérification de noms puisse réduire l'infiltration d'entreprises légitimes par le crime organisé, Hoffman (1987) note que ce type d'infiltration est un problème relativement mineur et qui est en déclin.

L'enquête de la Commission de police du Québec (1976) sur le crime organisé a semblé elle aussi apporter une contribution positive, bien qu'une part appréciable des preuves des ses incidences soient anecdotiques et avancées par la Commission elle-même. Des accusations ont été portées contre plusieurs figures du crime organisé à la suite des audiences publiques. La Commission a affirmé que les citoyens étaient devenus mieux informés au sujet du crime organisé; en fait, un sondage de l'opinion publique réalisé pour le compte de la Commission a révélé que la population avait appris des choses grâce à ses audiences (Commission de police du Québec, 1976, p. 315). La Commission a affirmé que le fait d'informer les citoyens leur donnait plus d'assurance, ce qui les amenait à refuser de céder à la peur ou à l'intimidation. Selon la police, il y a eu plus de cas de coopération avec les autorités, indice d'une plus grande confiance dans le système de justice. La Commission a aussi affirmé que de nombreux gangsters s'étaient faits plus discrets ou avaient même quitté la province ou le pays pour éviter d'avoir à témoigner devant elle. On a affirmé que ces suspensions d'activités et ces exils avaient perturbé les activités du crime organisé.

Une des faiblesses des commissions sur la criminalité est qu'elles peuvent être dissoutes par le gouvernement. L'ingérence politique semble avoir été à l'origine de la dissolution de la commission sur la criminalité de la Pennsylvanie en 1994, après que cet organisme eut publié un rapport établissant un lien entre le procureur général de l'État et un vendeur de machines de vidéo poker (Albanese, 1996, p. 183). Ces commissions ont une composition bipartisane et sont donc censées être neutres sur le plan politique.

Les détracteurs des commissions sur la criminalité ont aussi exprimé des préoccupations quant aux risques d'atteinte aux libertés publiques liés au fait que les règles de preuve traditionnelles ne s'appliquent pas et que les commissions jouissent d'une immunité contre les poursuites en diffamation. Les commissions sur la criminalité peuvent devenir des champs de bataille idéologique pour ceux qui sont déterminés à ruiner la réputation d'un adversaire. Rogovin et Martens (1994, p. 399) affirment que, malgré la légitimité de ces préoccupations, les avantages que procurent les commissions justifient les risques inhérents à la recherche du délicat équilibre entre les droits des citoyens et la prévention du crime organisé.

Nos recherches n'ont révélé aucune étude objective empirique de l'impact de ces commissions. Hoffman (1987, p. 83) ajoute : [TRADUCTION] « aucune étude systématique n'a jamais été réalisée au sujet des efforts déployés par le secteur privé à l'encontre du crime organisé. Et les études antérieures de la participation des citoyens à la prévention de la criminalité ... n'ont examiné ni le rôle de l'élite économique ni celui des commissions de citoyens sur la criminalité dans la lutte contre le crime organisé. »

Bien que certaines indications démontrent que les commissions ont débouché sur des condamnations et ont même perturbé certaines activités criminelles organisées dans certaines localités, de telles réalisations doivent être reliées directement aux activités des commissions. En outre, les condamnations comme telles ne constituent pas une indication d'une diminution des activités criminelles organisées, et la perturbation des activités d'un groupe donné peut n'être que temporaire. De plus, la réduction des activités d'un groupe donné peut mener à l'émergence d'autres groupes. Une évaluation systématique des effets des activités d'une commission impliquerait une sélection judicieuse d'indicateurs des résultats, de même qu'une comparaison du crime organisé avant et après les travaux d'une commission ou une comparaison des États ou territoires dotés d'une commission en exercice et de ceux qui ne disposent pas d'une telle commission.

Pour ce qui est des initiatives populaires de lutte contre le crime organisé, notre recherche n'a révélé aucune évaluation systématique de ces initiatives. On trouve un exemple de ce type d'initiative dans la mobilisation des résidents de divers quartiers de Boston contre les incendies criminels au début des années 1980 (Brady, 1982). La crise fiscale urbaine de l'époque avait contribué à la détérioration des édifices tant résidentiels que commerciaux. L'incendie lucratif était monté en flèche dans l'Est des États-Unis comme moyen de financer la rénovation ou la conversion d'édifices. Des organisations criminelles aussi bien que des entreprises légitimes ont joué un rôle dans cette activité. En guise d'action populaire, des groupes de résidents ont occupé des postes de pompiers voués à une fermeture prochaine. Dans son étude, Brady ne traite pas des incidences de la mobilisation communautaire à Boston relativement au problème des incendies criminels. Il avance que, pour réussir, la lutte à l'incendie lucratif passe nécessairement par une modification fondamentale d'un système économique qui rend une telle activité attrayante, plutôt que par la prise de mesures punitives visant uniquement les personnes qui mettent le feu aux édifices.

4.12 Services de lutte contre le crime organisé et services de lutte antidrogue

En 1966, le premier service de lutte contre le crime organisé a été constitué à Buffalo, dans l'État de New York (General Accounting Office, 1989). Ce service de lutte réunissait une équipe d'avocats et d'agents issus de divers organismes d'enquête fédéraux, sous l'égide de la section du crime organisé et des rackets du département de la Justice américain. Il avait pour but de préparer une attaque concertée contre les organisations criminelles locales en déterminant la structure du pouvoir de l'organisation criminelle familiale locale, en ciblant des personnages clés au sein de l'organisation et en entamant des poursuites susceptibles de perturber gravement ses activités. Le service de lutte de Buffalo est demeuré opérationnel jusqu'à la fin de 1968, et il a porté des accusations contre plus de 30 individus impliqués dans le crime organisé (General Accounting Office, 1989, p. 8).

À la lumière des succès apparents du service de lutte de Buffalo, des entités semblables ont été constituées un peu partout aux États-Unis. En février 1989, on en dénombrait 14. Les services de lutte ont concentré leurs efforts sur la Cosa Nostra et ont réussi à faire condamner des figures du crime organisé à Boston, Chicago, New York, Milwaukee et Cleveland (General Accounting Office, 1989, p. 14). Bon nombre de ces individus ont été condamnés à de longues peines d'emprisonnement. Cependant, la vérification effectuée en 1989 ne fournit aucun renseignement quant aux nombres de mises en accusations et de condamnations obtenues. Une vérification antérieure révélait que les condamnations obtenues grâce au travail des services de lutte, y compris les condamnations de figures de haut rang, débouchaient souvent sur des peines non privatives de liberté ou sur des peines d'emprisonnement de courte durée (General Accounting Office, 1977, p. 24-27). Cependant, aucune comparaison n'est faite avec les taux de condamnations obtenus ou les peines infligées dans des affaires comparables où les poursuites ont été dirigées par d'autres entités que les services de lutte.

Le General Accounting Office (1989, p. 27; 1977, p. 17) a déploré qu'aucune mesure globale de l'efficacité n'ait été établie relativement aux services de lutte. Malgré l'absence d'une stratégie d'évaluation, au terme de la vérification qu'il a effectuée en 1977, le GAO (1977, p. 7) déclarait que les services de lutte avaient été un échec parce qu'il n'y avait eu aucun effort concerté de lutte contre le crime organisé à l'échelle nationale. Il affirmait que [TRADUCTION] « les efforts fédéraux résultent davantage de décisions individuelles prises au niveau local que d'une stratégie nationale, tel qu'on l'avait envisagé au départ...En pratique, chaque organisme participant lutte contre le crime organisé comme bon lui semble » (General Accounting Office, 1977, p. 7). Le GAO considérait que les variations dans la définition du crime organisé et l'absence d'objectifs communs avaient contribué à cet échec.

En outre, des conflits de juridiction ont éclaté entre les services de lutte et les bureaux des procureurs fédéraux américains (General Accounting Office, 1989, p. 21). Les procureurs fédéraux américains sont les principaux procureurs fédéraux dans leur district judiciaire, et eux aussi dirigent des poursuites dans des affaires relatives au crime organisé dans les mêmes régions que les services de lutte. Les conflits et les problèmes de coordination ont amené un comité consultatif à recommander le démantèlement progressif des services de lutte et leur intégration aux bureaux des procureurs fédéraux américains dès 1974. Les services de lutte ont finalement été démantelés en 1989 en tant qu'entités distinctes et ont été, de fait, intégrés aux bureaux des procureurs fédéraux américains. Cela a amené de nombreux procureurs chevronnés des services de lutte à démissionner du département américain de la Justice (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 160).

Des services de lutte contre les organisations criminelles impliquées dans le trafic de stupéfiants (« Organized Crime Drug Enforcement Task Forces »), dirigés par des procureurs fédéraux américains, ont été créés en 1983 pour identifier des trafiquants de drogue importants, enquêter à leur sujet et intenter des poursuites contre eux (General Accounting Office, 1989). Ces services de lutte avaient pour objectif d'éliminer les opérations d'envergure en matière de stupéfiants grâce à la coordination de ressources fédérales. En 1989, on comptait 13 services de lutte antidrogue aux États-Unis, constitués de représentants des bureaux des procureurs fédéraux américains, de la Drug Enforcement Administration, du FBI, du service des douanes américain, du service du US Marshal, du Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms, de l'Internal Revenue Service, de la garde côtière américaine et de forces de l'ordre des États et des municipalités.

Depuis les bureaux des procureurs fédéraux américains, des procureurs adjoints des États-Unis travaillent avec l'organisme d'application de la loi qui a entamé l'enquête pour mettre en place un système d'écoute électronique, entreprendre des opérations d'infiltration, convoquer des grands jurys d'enquête, administrer des confiscations de biens et prendre les autres mesures habituellement requises dans le contexte d'enquêtes complexes en matière de stupéfiants (Lyman et Potter, 1997, p. 430-431).

Au cours des trente mois suivant leur création, les services de lutte antidrogue ont produit 1721 mises en accusation contre 6545 personnes, dans la majorité des cas grâce à des transactions pénales (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 319; General Accounting Office, 1987, p. 13). Le taux de condamnation est d'environ 95 % dans les affaires qui se rendent jusqu'au stade du jugement, et la valeur des biens saisis est presque égale au coût du programme. Au cours des deux premières années, la valeur des biens saisis a totalisé 158 millions de dollars américains, et la valeur des biens confisqués a totalisé 52 millions de dollars américains (General Accounting Office, 1987, p. 9). En outre, des amendes totalisant près de 10 millions de dollars américains ont été imposées au cours des deux premières années du programme. Les services de lutte antidrogue ont aussi amélioré la coopération internationale entre organismes d'application de la loi, étant donné que près de la moitié des affaires visent des organisations d'envergure internationale.

Au Canada, l'agence de lutte contre le crime organisé de la Colombie-Britannique (Organized Crime Agency of British Columbia, ou « OCABC ») (2001-2002) fonctionne comme les services de lutte américains. Cette agence, créée en 1989, a établi d'étroites relations de travail avec de nombreux organismes canadiens d'application de la loi ainsi qu'avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le FBI et la Drug Enforcement Agency, entre autres. En moyenne, les équipes de projet comptent huit à neuf partenaires. Bien qu'aucune évaluation indépendante des résultats obtenus par l'OCABC n'ait été réalisée, dans son rapport annuel de 2001-2002, cette agence affirmait avoir causé [TRADUCTION] « la perturbation et la suppression des activités d'organisations criminelles, notamment en les amenant à déménager, en créant des tensions et de la méfiance entre groupes criminalisés et en perturbant des réseaux de distribution de stupéfiants » (OCABC, 2001-2002, p. 4). En outre, une affaire importante a mené à la confiscation de biens d'une valeur totale de 6 millions de dollars.

4.13 Opérations d'infiltration et informateurs

Le travail d'infiltration peut faire appel à une ou plusieurs des formes de collaboration suivantes : des **informateurs**, qui sont habituellement des suspects qui ont « retourné leur veste » et qui communiquent des renseignements en échange de concessions pour les accusations ou les peines; des **collaborateurs rémunérés**, qui sont des initiés qui reçoivent de l'argent en échange de renseignements; ou des **agents d'infiltration**, qui sont des agents de police qui tentent d'infiltrer des organisations criminelles ou d'obtenir des renseignements au sujet de leurs activités (Beare, 1996, p. 189).

Les enquêtes relatives aux produits de la criminalité ou au blanchiment d'argent, par exemple, exigent souvent un travail d'infiltration sophistiqué faisant appel à la mise sur pied et l'exploitation de fausses entreprises de blanchiment d'argent. Ces commerces de façade sont

exploités par des gens qui s’y connaissent en matière de transactions financières et de blanchiment. Ces opérations visent à gagner la confiance d’une organisation criminelle dans le but d’en apprendre davantage sur ses membres et sur ses activités. Les opérations policières de ce genre mènent parfois à de nombreuses mises en accusation, mais elles peuvent s’avérer coûteuses et mobiliser de nombreux agents sur une période de temps considérable (Albanese, 1996, p. 181).

Le travail d’infiltration est dangereux – le danger semble croître de façon proportionnelle à la sévérité des peines dont les cibles sont passibles – et il y a toujours un risque de manipulation (Beare, 1996, p. 190-191). Par exemple, il peut arriver qu’un informateur communique de faux renseignements afin de recevoir des paiements ou afin de punir des concurrents ou des ennemis (Marx, 1988, p. 152). D’autres informateurs peuvent devenir des « superflics » excessivement zélés et créer de toutes pièces des criminels en recourant à des méthodes interdites. En raison de la protection dont ils jouissent, les renseignements qu’ils fournissent et les techniques qu’ils utilisent pour recueillir de l’information sont rarement remis en question. Marx (1988, p. 153) souligne que la crédibilité et la probité des informateurs sont rarement mises en doute parce que ceux-ci comparaissent rarement en cour. Ces comparutions en cour sont rares parce que [TRADUCTION] « soit les renseignements qu’ils fournissent sont utilisés pour obtenir un mandat, soit les ponts avec eux sont coupés après qu’ils ont aidé un agent assermenté à s’infiltrer. »

Au sujet du risque de corruption lié au travail d’infiltration, Marx (1988) note que l’intimidation, la provocation policière et la duplicité sont monnaie courante dans ce genre de travail. Il n’est pas rare que des agents franchissent la ligne entre, d’une part, la création d’occasions propices à la perpétration d’infractions ou l’observation d’infractions, et d’autre part, l’incitation perfide à la perpétration d’infractions par autrui ou même, à l’occasion, la fabrication de preuves. Le travail d’infiltration agressif qui dépasse ces bornes est souvent motivé par les pressions au sein d’un corps policier en faveur de l’obtention de plus de résultats.

En outre, les agents d’infiltration qui manipulent des produits de la criminalité sous forme d’argent comptant peuvent succomber à la tentation. Il peut arriver aussi qu’ils acceptent des pots-de-vin en échange de leur tolérance à l’égard de transactions illicites. De plus, ils peuvent développer de la sympathie pour leurs cibles ou être cooptés par celles-ci, ce qui les amènera à les protéger plutôt qu’à enquêter avec rigueur à leur sujet (Marx, 1988, p. 160).

Une autre préoccupation tient au fait que les agents d’infiltration sont généralement des enquêteurs moins expérimentés et que leur supervision sur le terrain peut s’avérer insuffisante (Brown, 1985; Miller, 1987). Ces agents peuvent être exposés à de graves dangers sans information ou préparation adéquate. Le travail d’infiltration peut avoir des répercussions négatives sur des tiers lorsque des agents facilitent ou même encouragent la perpétration d’infractions dans le cadre d’une opération (Marx, 1988). Les opérations d’infiltration peuvent compromettre le droit à la vie privée d’un suspect ou de tiers. Par exemple, on rapporte le cas d’un agent qui a entretenu une liaison amoureuse avec la conjointe/amante d’une cible dans le but de lui soutirer des renseignements se rapportant à l’enquête.

Au cours des dernières années, plusieurs agents d'infiltration ont permis d'obtenir de nombreuses condamnations. Le plus connu parmi ces agents est Joe Pistone, qui a travaillé comme agent d'infiltration pendant six ans sous le pseudonyme « Donnie Brasco » au sein de l'organisation criminelle familiale Bonnano à New York. Son travail a mené à la condamnation de plus de 100 figures du crime organisé (Albanese, 1996, p. 181). Il ne fait aucun doute que cette infiltration a porté un dur coup au moral de la Cosa Nostra, semant des doutes quant à savoir quels secrets avaient été révélés et si d'autres membres étaient des agents du gouvernement (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 165).

À titre d'exemple d'une opération d'infiltration canadienne réussie, on peut citer l'opération menée par la GRC et visant les établissements de change de devises (Beare, 1996, p. 121). Des agents de la GRC, se faisant passer pour des trafiquants de drogue, ont échangé des sommes d'argent considérables, qui auraient pu être considérées comme des transactions suspectes et qui dépassaient le seuil actuel de 10 000 \$ au-delà duquel les institutions financières et certaines catégories d'individus sont tenus de produire une déclaration auprès du CANAFE. La police a changé au total 3 millions de dollars, au fil d'une série de transactions relatives à des sommes atteignant parfois jusqu'à 70 000 \$. Par suite de cette opération, 190 accusations criminelles ont été préparées contre 36 sociétés et 65 individus.

Malgré des succès semblables, le travail d'infiltration n'a pas fait l'objet d'analyses coûts-avantages plus systématiques quant aux conséquences plus générales des opérations de ce genre. Selon Miller (1987), [TRADUCTION] « il y a peu d'information sur le degré d'efficacité des opérations d'infiltration, sur leurs coûts (économiques, psychologiques ou constitutionnels) ou sur les motifs de leur échec, le cas échéant. De même, on ne sait pas dans quelle mesure les corps policiers ont recours à cette stratégie. »

Albanese (1996, p. 181) ajoute :

[TRADUCTION]

Ni les corps policiers ni le public ne se sont suffisamment intéressés aux problèmes d'adaptation qu'éprouvent les agents d'infiltration au terme de leur mission. Le FBI affirme que ses agents d'infiltration ont permis d'obtenir 680 condamnations, de confisquer des biens d'une valeur de 5,7 millions de dollars et de causer des pertes économiques potentielles de l'ordre de 741,1 millions de dollars au cours d'une seule année. Bien que le General Accounting Office ait quelque peu modifié ces chiffres au terme d'une vérification, les avantages liés au travail d'infiltration n'ont pas encore été évalués objectivement par rapport à leurs coûts en fait de temps investi, de risques, de ressources humaines mobilisées et de répercussions sur l'agent, sur l'organisme d'application de la loi et sur les tiers touchés.

Albanese souligne que Joe Pistone et sa famille ont été réinstallés quatre fois pendant qu'il témoignait, qu'il n'a pas vu sa famille pendant trois mois pendant qu'il travaillait comme agent d'infiltration et qu'il a démissionné du FBI avant d'avoir acquis le droit à une pension en raison des menaces qui pesaient sur lui. Pistone croit que sa tête a été mise à prix, et il se sent traqué par ceux au sujet desquels il a jadis enquêté.

Marx (1988, p. 113) énumère les résultats d'une série d'opérations policières conçues pour prendre au piège des personnes impliquées dans des infractions contre les biens. Même si le bilan des arrestations et des condamnations paraît impressionnant, ces études offrent peu de comparaisons avec d'autres méthodes d'enquête et fournissent peu de renseignements sur les incidences générales de ces opérations sur la criminalité dans les États ou territoires concernés. Dans tous les cas, cette évaluation ne portait pas sur le travail d'infiltration visant des entreprises criminelles de grande envergure.

En bout de ligne, la valeur de l'information obtenue grâce aux différentes opérations d'infiltration défie peut-être toute quantification. Kenney et Finckenauer (1995, p. 332) notent qu'il n'existe [TRADUCTION] « aucun moyen évident de mesurer la valeur des renseignements fournis par un informateur par rapport aux coûts liés à l'obtention de ces renseignements et au risque de non-fiabilité et de manque de crédibilité. Cela demeure un exercice de jugement et de discrétion professionnels. »

4.14 Surveillance électronique

La surveillance électronique fait appel à plusieurs techniques, qui portent atteinte, à différents degrés, à la vie privée des personnes visées. Certaines techniques sont non consensuelles, puisque aucune des parties ne sait qu'elle est surveillée. D'autres techniques reposent sur le consentement d'une des parties à être surveillée, par exemple lorsqu'un agent d'infiltration utilise un magnétophone caché pour enregistrer des conversations, ou lorsqu'une des parties à une conversation téléphonique consent à ce que l'on enregistre cette conversation à l'insu de l'autre partie (Kenney et Finckenauer, 1995, p. 337). En plus de l'enregistrement de conversations sur bande et de l'interception de communications sur une ligne téléphonique, la surveillance électronique peut se faire au moyen d'enregistrements vidéo, de l'écoute clandestine au moyen de microphones cachés, de même qu'à des techniques plus sophistiquées faisant appel à la technologie laser ou à la fibre optique (Abadinsky, 2003, p. 344).

De nombreux responsables de l'application de la loi estiment que la surveillance électronique est indispensable pour lutter contre le crime organisé parce que bien souvent, il n'existe aucune autre source de preuve fiable. Les témoins ont souvent peur de comparaître, les informateurs peuvent s'avérer peu fiables et beaucoup d'organisations criminelles sont difficiles à infiltrer. De plus, étant donné que les organisations criminelles font leurs affaires au téléphone et lors de réunions, il y a très peu de communications écrites qui peuvent être utilisées pour étayer les transactions criminelles (Kenney et Finckenauer, 1995, p. 337).

Malgré l'utilité de la surveillance électronique, celle-ci constitue une atteinte considérable à la vie privée, et elle doit donc être assujettie à une réglementation stricte dans des sociétés non totalitaires. La vaste opération de surveillance du dirigeant du mouvement pour les libertés publiques Martin Luther King Jr. dans les années 1960 n'est qu'un exemple des risques de détournement d'un moyen d'enquête à des fins politiques ou autres (Krajick, 1983, p. 30).

Mis à part les préoccupations relatives aux libertés publiques des personnes visées, le recours à la surveillance est limité par son coût prohibitif. Aux États-Unis, le coût par écoute est passé d'un coût moyen de 5524 \$ en 1970 à 46 492 \$ en 1996 (Albanese, 1996, p. 177). L'augmentation de

ces coûts résulte en partie de la réglementation américaine qui exige la présence d'un policier qui doit écouter le début de chaque conversation et éteindre l'enregistreur si la conversation est sans rapport avec l'objet du mandat d'écoute électronique. De plus, les enregistrements doivent être transcrits, les conversations doivent être analysées et les pistes obtenues au moyen des communications interceptées doivent être vérifiées par des agents sur le terrain ou par d'autres moyens. En outre, les enregistrements électroniques doivent souvent être épurés par des spécialistes pour atténuer les bruits de fond (Abadinsky, 2003, p. 347).

La surveillance pose d'autres problèmes pratiques, de même que des problèmes relatifs à l'interprétation des conversations interceptées. Schlegel (1988) souligne que la planification de complots prend beaucoup de temps et se déroule souvent dans une multitude d'endroits, ce qui mine l'utilité de l'écoute électronique. L'interprétation des conversations pose aussi des problèmes (p. ex., un « coup » peut désigner un meurtre ou un vol), et il est difficile de déterminer quelle importance accorder aux propos tenus par les personnes sous écoute, étant donné qu'il se peut qu'elles soient en train de mentir ou encore de trafiquer la réalité pour se donner de l'importance aux yeux de leurs interlocuteurs.

Aux États-Unis, l'utilisation de la surveillance électronique autorisée par les tribunaux a connu une forte croissance entre les années 1970 et les années 1990 (Albanese, 1996, p. 175). L'écoute téléphonique a été la technique de surveillance la plus populaire, bien que les interceptions de communications électroniques aient augmenté sensiblement depuis la fin des années 1980. La durée moyenne des opérations de surveillance a doublé, passant de 19 à 38 jours. De nos jours, la surveillance est plus susceptible d'être utilisée dans les affaires de drogue et de racket, mais moins souvent dans les affaires de jeu clandestin, ce qui reflète l'évolution des priorités des organismes d'application de la loi aux États-Unis (Albanese, 1996, p. 176).

Albanese (1996, p. 177) a constaté que l'on a intercepté trois fois plus de conversations en 1992 qu'en 1970, mais que le pourcentage de conversations contenant des renseignements incriminants a chuté de 45 % à 19 % au cours de la même période. Il interprète cette constatation comme indiquant que les crimes sont peut-être moins souvent des complots et qu'ils donnent donc moins souvent lieu à des conversations incriminantes. Ou encore, les décisions de recourir à l'écoute électronique deviennent moins judicieuses. Une autre explication possible serait qu'un point de saturation est atteint au-delà duquel la surveillance n'est plus utile aux enquêtes. Il se peut aussi que les membres d'organisations criminelles soient plus conscients du fait que leurs communications peuvent être interceptées par les autorités et fassent donc preuve de plus de prudence dans leurs communications.

L'analyse effectuée par Albanese indique que le nombre d'arrestations et de condamnations découlant de la surveillance électronique a augmenté de 1970 à 1992, bien que les taux d'arrestation et de condamnation par écoute soient demeurés relativement stables. La National Wiretap Commission (commission nationale sur l'écoute clandestine), un groupe d'experts financé par le Congrès américain et chargé d'examiner les activités d'écoute clandestine de la police, a affirmé que même si la surveillance [TRADUCTION] « a mené à la condamnation d'un très petit nombre de figures haut placées du crime organisé », elle a été [TRADUCTION] « généralement improductive » sur le plan des coûts, des ressources humaines engagées et des condamnations (Albanese, 1996, p. 178).

Les nombreuses condamnations importantes obtenues en partie grâce à l'écoute électronique depuis cette évaluation faite dans les années 1970, notamment la condamnation du patron de la famille Gambino John Gotti pour racket et meurtre, pourrait modifier cette conclusion. De plus, il convient de mentionner l'expérience de l'État du New Jersey. En 1969, la législature de l'État a autorisé la surveillance électronique à la suite de révélations selon lesquelles la pègre avait infiltré les plus hautes sphères du gouvernement et du secteur industriel dans cet État (Krajick, 1983, p. 31). Il s'est ensuivi une campagne massive de surveillance pendant plusieurs années. Non seulement cette offensive a-t-elle mené à l'incarcération de douzaines de figures du crime organisé, mais elle a aussi amené de 40 à 50 délinquants importants à quitter l'État. Ce que l'on ne sait pas, c'est si les personnes qui ont été incarcérées ou qui ont quitté ont reconstitué leurs réseaux illégaux à un stade ultérieur ou sont tout simplement allés mener leurs activités ailleurs.

Albanese (1996, p. 178) note que l'on aurait besoin d'une évaluation des coûts et des avantages de la surveillance électronique en comparaison d'autres moyens d'enquête. Il ajoute qu'il faudrait mener des recherches afin de déterminer pour quels types d'affaires, de lieux et de suspects la surveillance électronique est le plus rentable, et avec quels autres moyens d'enquête elle peut se conjuguer pour donner les meilleurs résultats.

Au Canada, la partie XI du *Code criminel* reconnaît la nécessité de recourir à l'interception légale de renseignements pour lutter contre le crime organisé. Cependant, nos recherches n'ont révélé aucune évaluation de l'utilisation ou des incidences de ces interceptions.

4.15 Analyse du renseignement

Le renseignement implique la collecte, l'évaluation et l'analyse d'éléments d'information. Le travail de renseignement vise à approfondir la connaissance d'un sujet, de même qu'à étayer les mesures préventives et l'élaboration des politiques (Abadinsky, 2003, p. 341). Le *renseignement tactique* contribue à la réalisation des objectifs d'application de la loi plus immédiats que sont les arrestations et les poursuites, tandis que le *renseignement stratégique* étaye des objectifs à plus long terme (p. ex., comprendre les tendances dans les activités du crime organisé et les menaces qu'elles représentent).

Les sources de renseignement sont variées : données judiciaires, documents commerciaux et financiers, journaux et autres publications, surveillance physique et électronique, déclarations et témoignages émanant d'informateurs, de victimes, de complices et de membres du personnel des organismes d'application de la loi (Abadinsky, 2003, p. 342; Peterson, 1994). L'analyse du renseignement s'apparente à la vérification d'hypothèses en science, c'est-à-dire qu'un analyste soupèse systématiquement les éléments de preuve à l'appui d'une idée donnée (p. ex., le crime organisé a infiltré une industrie donnée dans une certaine ville). Si l'hypothèse ou l'idée résiste à une épreuve rigoureuse, elle sert ensuite de fondement à un rapport de renseignements.

Un travail de renseignement rigoureux effectué par le FBI, par exemple, a jeté les bases de poursuites qui ont débouché sur la condamnation de nombreux membres des cinq familles de la Cosa Nostra new-yorkaise. Des équipes distinctes d'agents du FBI ont été chargés de décrire la structure organisationnelle de chaque famille – en identifiant tous les membres et leur fonction au sein de l'organisation – et de déterminer à quels secteurs et à quels rackets la famille était

mêlée (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 163). Après avoir documenté la structure de commandement de la famille et ses activités illicites, les escouades du FBI ont obtenu des ordonnances d'écoute clandestine qui ont permis de recueillir des éléments de preuve qui ont incriminé certains membres et qui ont pu être utilisés comme levier pour obtenir leur coopération. Le ministère public a utilisé ces éléments de preuve dans une série de poursuites pénales et civiles toujours en cours.

L'agence de lutte contre le crime organisé de la Colombie-Britannique (Organized Crime Agency of British Columbia, ou « OCABC ») (2001-2002) a adopté un modèle d'application de la loi fondé sur le renseignement. Cet organisme utilise le renseignement pour identifier des figures clés du crime organisé en vue de perturber ses activités en intentant des poursuites et en saisissant des biens. Le renseignement tactique est communiqué aux organismes d'application de la loi avec lesquels l'OCABC collabore. Des évaluations internes, fondées principalement sur des mesures d'activités, ont démontré certains résultats positifs. Par exemple, l'OCABC a communiqué beaucoup d'éléments de preuve à des organismes d'application de la loi, et des agents de l'OCABC ont témoigné à titre d'experts pour permettre aux tribunaux de mieux comprendre les activités du crime organisé.

De nombreux organismes américains d'application de la loi n'ont cependant toujours pas intégré le renseignement et l'analyse du renseignement à leurs activités de lutte contre le crime organisé (Peterson, 1994, p. 360). Il y a peut-être des réticences à s'éloigner des méthodes d'enquête traditionnelles, et l'administration policière éprouve peut-être des difficultés à évaluer les résultats des analyses du renseignement. Cependant, il serait difficile d'imaginer qu'une enquête relative au crime organisé puisse être menée à bien sans au moins une analyse rudimentaire (Peterson, 1994, p. 384).

L'évaluation générale du travail en matière de renseignement en est à ses balbutiements. Peterson (1994) note que peu d'organismes aux États-Unis ont tenté de quantifier leurs activités d'analyse, encore moins de les évaluer. Ces activités sont souvent évaluées en fonction du nombre de produits à base de renseignement qu'elles génèrent et non en fonction de leur contribution à l'accomplissement de certaines des fins de l'organisation.

4.16 Réduire l'offre de biens et de services illicites

Une des méthodes permettant d'entraver les activités d'organisations criminelles consiste à interrompre ou à supprimer l'offre de biens et de services illicites. Goldstock (1994) a décrit cette approche comme le « blocage d'occasions » (« *opportunity blocking* »). Bien souvent, mais pas toujours, l'arrestation et la poursuite de personnes impliquées dans l'introduction clandestine et la distribution de marchandises de contrebande s'accompagne d'une diminution de l'offre. La présente section portera sur le trafic de stupéfiants, sans doute le domaine où cette approche a été le plus largement adoptée.

La commission présidentielle américaine sur le crime organisé (1986, p. 477) a décrit les mesures de lutte contre le trafic de stupéfiants comme [TRADUCTION] « tout au plus une menace aléatoire et occasionnelle ». Elle a aussi conclu que l'éradication des récoltes dans les pays d'origine serait vouée à l'échec [TRADUCTION] « à moins qu'elle soit complète, à long terme et

qu'elle soit ostensiblement étayée par un engagement national » aux États-Unis à réduire la demande.

Sans doute la meilleure épreuve du potentiel de l'approche axée sur l'application de la loi pour s'attaquer au problème des drogues illicites a-t-elle été la « guerre à la drogue » (« *War on drugs* ») déclarée par le président Reagan dans les années 1980. Son administration a recruté 1000 nouveaux agents pour la Drug Enforcement Administration (DEA) et 200 nouveaux procureurs fédéraux adjoints. Des lois plus strictes ont été adoptées, 1300 nouvelles places ont été ajoutées dans 11 prisons fédérales, et l'armée et la garde côtière américaine ont été mises à contribution pour mener cette campagne au moyen d'hélicoptères d'assaut, de systèmes aéroportés d'alerte et de contrôle (AWACS), de satellites et de hors-bord ultra-puissants (Kenney et Finckenaue, 1995, p. 193). Les efforts déployés pourraient être qualifiés de succès dans un sens restreint, puisque cette initiative d'application de la loi musclée a produit des résultats pour ce qui est du nombre de saisies, de mises en accusations, d'arrestations, de condamnations et de confiscations de biens. Ainsi, au cours de la seule année 1986, des biens d'une valeur de près de un demi-milliard de dollars ont été saisis. Les saisies de cocaïne ont grimpé de 2000 kilos en 1980 à 36 000 kilos en 1987. Le nombre d'arrestations effectuées par la DEA a doublé, et, en 1987, plus de 40 % des nouveaux détenus dans les prisons y avaient été envoyés pour des infractions de drogue (Kenney et Finckenaue, 1995, p. 194).

Pendant que l'on connaissait ces succès apparents, le prix des drogues ciblées chutait et la pureté augmentait sensiblement. La culture de la marijuana au pays a connu une croissance fulgurante et l'offre de cocaïne a plus que triplé de 1980 à 1988, passant de 40 à 140 tonnes métriques par année (Kenney et Finckenaue, 1995, p. 194). Le prix « de gros » de la cocaïne à Miami a chuté de 90 % de 1980 à 1986, indice d'une surabondance considérable sur le marché (Shannon, 1988, p. 367). Au cours de la même période, les admissions aux urgences liées à la cocaïne ont plus que sextuplé. Après avoir examiné la situation dans son ensemble, l'Office of Technology Assessment des États-Unis (Kenney et Finckenaue, 1995, p. 194) a déclaré que l'effort musclé de réduction de l'offre était un échec, notant que [TRADUCTION] « malgré des dépenses fédérales doublées pour lutter contre le problème au cours des cinq dernières années, la quantité de drogue introduite clandestinement aux États-Unis est plus grande que jamais. »

Le bilan, cependant, n'est pas complètement négatif. Le prix de détail de la cocaïne dans les rues des villes américaines a tout de même augmenté de 1989 à 1990, ce qui indique que les mesures d'application de la loi ont peut-être commencé à rapporter au début des années 1990 (Lyman et Potter, 1991, p. 261).

Si l'on revient aux années 1980, de nombreuses villes américaines sont devenues des champs de bataille pour les gangs qui se disputaient le marché, et les nouveaux cartels de la drogue en sont venus à exercer une influence considérable dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes. La guerre à la drogue et ses conséquences ont mis à rude épreuve les relations entre les États-Unis et plusieurs pays d'Amérique latine (Nadelmann, 1988). En outre, les excès de la politique de tolérance zéro ont été illustrés par la confiscation occasionnelle de navires et de véhicules transportant des quantités infimes de drogue (Kenney et Finckenaue, 1995, p. 196). Dans une affaire, par exemple, un navire de 52 pieds a été mis sous séquestre après que l'on eut trouvé de la poussière de cocaïne dans un billet de banque roulé. Dans une autre affaire, un

navire de recherche d'une valeur de 80 millions de dollars a été saisi après que l'on eut trouvé 0,1 gramme de marijuana dans la trousse de rasage d'un des membres de l'équipage. De tels exemples ont amené certains observateurs à affirmer que la guerre à la drogue avait entraîné un recul appréciable des libertés publiques des Américains.

On a pu observer une autre illustration des limites des stratégies de lutte déployées au début des années 1980, à la suite de la création de service de lutte du Sud de la Floride (South Florida Task Force) en 1982. Cette vaste initiative antidroque a réduit le trafic en Floride; cependant, la pression accrue exercée par les responsables de l'application de la loi a provoqué le déplacement de l'introduction clandestine de stupéfiants vers le Golfe du Mexique et vers les ports d'entrée de la côte Est. Les succès de l'approche interorganisme de la Floride ont ainsi [TRADUCTION] « exacerbé un problème de drogue déjà grave à l'échelle du pays » (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 289). Cela n'a pas empêché les autorités de prendre cette approche comme modèle pour les 12 services de lutte contre les organisations criminelles impliquées dans le trafic de drogues qui ont été constituées dans les différentes régions du pays en 1983.

Même si la commission présidentielle américaine appuyait la stratégie de réduction de l'offre et le ciblage de groupes importants de criminels organisés impliqués dans le trafic de stupéfiants, elle a dit partager la crainte que la réduction de l'offre à elle seule ne s'avère contre-productive en ce qu'elle risquait de renforcer les organisations criminelles plus puissantes. La commission présidentielle a affirmé qu'une telle approche risquait [TRADUCTION] « [d']exacerber le problème de crime organisé de la nation en enrichissant des groupes de criminels organisés, en éliminant leurs concurrents et en encourageant les organisations de trafiquants à devenir des groupes de criminels organisés... » (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 388).

La commission présidentielle américaine (1986, p. 421-425) a aussi exprimé son scepticisme à l'égard des programmes de réduction/substitution et d'éradication des cultures. Les pays producteurs sont peu enclins à réduire la production végétale, puisque cela risque de miner leur stabilité économique et politique. De plus, certaines drogues qui sont illicites en Amérique du Nord sont parfois consommées dans ces pays (souvent dans le cadre de traditions locales); en pareil cas, la consommation est considérée comme un problème américain. Les cultivateurs dans ces pays ne disposent pas nécessairement de cultures de remplacement capables de leur procurer les revenus générés par les cultures de drogues illicites. En outre, les gouvernements dans bon nombre de pays producteurs sont faibles et incapables de contrôler la production végétale. Il se peut aussi qu'ils soient hostiles aux États-Unis, et partant, peu enclins à freiner la production.

Mais surtout, sans doute, la liste des pays d'origine n'est pas immuable; par conséquent, les réductions des cultures dans un pays sont souvent compensées par des accroissements dans d'autres pays. Par exemple, l'éradication du pavot blanc cultivé dans certaines régions du Nord du Mexique au moyen d'herbicides dans les années 1970 a réduit la production mexicaine d'héroïne; cependant, en l'espace de cinq ans, cette réduction avait été remplacée par de l'héroïne provenant du Sud-est asiatique. Le recours à l'épandage d'herbicides et de pesticides a aussi été critiqué au motif que les substances employées sont hautement toxiques (Del Omo, 1987).

Les tentatives d'éradication des cultures de coca en Bolivie et au Pérou et des cultures d'opium le long de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan ont aussi été des échecs retentissants (Shannon, 1988, p. 364-367; Atlas, 1988). La Bolivie, par exemple, a reçu une aide économique de Washington et du Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues pour indemniser les agriculteurs du remplacement de la coca par des cultures licites, en échange de l'engagement de la Bolivie, en 1987, à éradiquer la coca cultivée pour l'exportation dans un délai de trois ans. Diverses pressions internes en Bolivie se sont conjuguées pour miner ce plan, et, à la fin de la première année, le gouvernement n'avait éradiqué que 500 acres de coca.

Malgré ces préoccupations, la commission présidentielle américaine sur le crime organisé (1986, p. 425) n'a pas jugé opportun d'abandonner les programmes de contrôle dans les pays producteurs. Elle a recommandé que ces programmes ciblent des pays et des cultures de manière sélective, en soutenant que la réduction des cultures pouvait réduire temporairement la disponibilité de drogues illicites. La Commission a avancé que de telles mesures devraient être appliquées dans les pays où les contextes politique et économique sont propices à leur réussite.

Dans l'ensemble, la commission présidentielle américaine (1986, p. 429) a conclu que la réduction de l'offre avait connu un succès modeste et que cette approche, suivie aux États-Unis depuis 75 ans, n'avait [TRADUCTION] « pas contribué à résoudre les problèmes sociaux et économiques et les problèmes de délinquance liés aux drogues...La guerre à la drogue aux États-Unis est loin d'être un succès. Maintenant plus que jamais, les drogues posent des problèmes d'une ampleur considérable. »

À titre d'indicateur des limites de la stratégie de réduction de l'offre, la commission présidentielle (1986, p. 429) a qualifié de succès un taux d'interdiction estimatif de 10 %, obtenu en 1983. Même si l'on pouvait augmenter ce taux, la production de coca de l'Amérique latine pourrait être haussée en conséquence. Malgré certaines saisies de drogues retentissantes dans le Sud de la Floride dans les années 1980, les inspecteurs des douanes ne peuvent inspecter qu'une infime proportion des sept millions de conteneurs d'expédition débarqués chaque année aux États-Unis (Shannon, 1988, p. 410). En 1992, le service des douanes américain a procédé à l'inspection complète de seulement 13 % des conteneurs provenant de pays producteurs ou ayant transité dans de tels pays (US General Accounting Office, 1994, p. 5). Même si les douaniers pouvaient inspecter chaque conteneur débarqué dans un port américain en provenance de l'Amérique du Sud, les trafiquants pourraient encore acheminer de la cocaïne et d'autres marchandises de contrebande par des voies terrestres à partir du Mexique. L'inspection de chaque camion à la frontière mexicaine paralyserait le commerce et provoquerait des retards qui entraîneraient la perte des chargements de fruits et de légumes. Les deux tiers de toute la cocaïne qui entre aux États-Unis sont introduits à la frontière entre le Mexique et les États-Unis, dissimulés dans des chargements de marchandises (US General Accounting Office, 1994, p. 5). Pour ce qui est de la lutte contre le trafic de stupéfiants par la voie des airs, seulement 5 % des avions qui pénètrent dans l'espace aérien du Sud-Ouest des États-Unis sont interceptés (Shannon, 1988, p. 419).

Le General Accounting Office des États-Unis (1994, p. 1) a affirmé sans ménagements : [TRADUCTION] « Malgré les différentes mesures de lutte prises par le gouvernement américain, l'Amérique centrale continue d'être un important point de transbordement des chargements de

cocaïne à destination des États-Unis. Les éléments de preuve dont nous disposons portent à croire que l'offre de drogues entrant aux États-Unis via l'Amérique centrale demeure à peu près ininterrompue. » Dans son rapport, le GAO affirme que, bien souvent, les pays d'Amérique centrale ne disposent pas des ressources ni de la capacité institutionnelle nécessaires pour s'attaquer aux nouveaux modes de trafic de stupéfiants. De plus, les trafiquants de drogue ont pris l'habitude de modifier leurs itinéraires, leurs modes de transport et de dissimulation et le moment de l'introduction clandestine de leurs marchandises pour s'adapter aux mesures de lutte (Reuter, Crawford et Cave, 1988).

Malgré les problèmes liés à la lutte contre les drogues, une analyse économétrique commandée par le service des douanes américain (Godshaw, Koppel et Pancoast, 1987) a révélé que les stratégies d'interception sont plus rentables que les enquêtes antidrogue internes, étant donné qu'elles mènent à la saisie de plus grandes quantités de marchandises prohibées. En 1986, chaque dollar investi dans la lutte générerait plus de sept dollars (valeur au détail) de cocaïne et de marijuana saisies, tandis qu'un dollar investi dans une enquête ne générerait qu'un peu plus de trois dollars de marchandises saisies. L'interception à la frontière présente aussi l'avantage de réduire les coûts sociaux liés à la drogue, puisque les substances interceptées ne génèrent pas les problèmes sociaux et les problèmes de santé liés à la distribution et à la consommation de drogues. Dans le cadre de cette étude, les auteurs ont aussi constaté qu'une augmentation de 10 % des dépenses en matière d'application de la loi provoque une hausse du coût des drogues illicites qui entraîne une diminution de la consommation de marijuana de l'ordre de 4 % et une diminution de la consommation de cocaïne de l'ordre de 2,4 %. Bien que le coût puisse influencer sur les taux de consommation, d'autres études indiquent qu'il n'y a aucune corrélation entre la consommation et la disponibilité, ce qui tend à discréditer l'approche axée sur la réduction de l'offre (Jonas, 1999, p. 127).

Moore (1990, p. 148) soutient que les mesures d'application de la loi visant à faire échouer les transactions illicites et à paralyser les réseaux de trafiquants sont peut-être plus utiles que les mesures d'interception et de lutte comme stratégies de réduction de l'offre. Cet auteur (1990, p. 152) ajoute que [TRADUCTION] « l'on doit absolument améliorer les capacités de mesurer non seulement l'impact de la stratégie de réduction de l'offre, mais aussi ses modalités de fonctionnement. Sans de telles observations aptes à fournir des preuves de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, on ne pourra améliorer ni nos connaissances ni notre rendement. »

4.17 Renforcement de la réglementation et constitution de sociétés d'intérêt public

Un renforcement de la réglementation et des mesures d'application de la loi dans différentes industries est susceptible de les rendre moins vulnérables à l'infiltration par des groupes de criminels organisés. Par exemple, à une certaine époque, le crime organisé était solidement enraciné dans l'industrie de la manutention des déchets dans les États de New York et du New Jersey (Carter, 1996-1997, p. 32). L'avènement de la réglementation environnementale a entraîné une hausse importante du coût de l'élimination des déchets, ce qui a incité les entreprises à faire affaire avec ceux qui étaient en mesure de fournir de tels services au rabais. Des associations de malfaiteurs ont étendu leurs activités dans les domaines de la manutention

des déchets solides et des déchets dangereux pour répondre à ce désir des entreprises d'externaliser leurs responsabilités et de minimiser leurs coûts dans ce domaine.

Il y a toujours eu une réticence généralisée, tant de la part des autorités de réglementation que de la part des personnes et des entités réglementées, à traiter les crimes contre l'environnement comme de véritables crimes. Les sanctions pénales sont généralement considérées comme un dernier recours. L'observation volontaire et les sanctions civiles ou administratives ont constitué les mesures habituelles de répression des crimes contre l'environnement (Carter, 1996-1997, p. 28). Cependant, des systèmes de réglementation laxistes ont mené à la détérioration de l'environnement, et un auteur affirme que des sanctions inadéquates contribuent probablement à intensifier les activités du crime organisé plutôt qu'à les freiner (Reuter, 1987).

L'analyse effectuée par Carter (1996-1997) relativement aux industries de la manutention et de l'élimination des déchets permet de tirer quelques leçons en ce qui a trait à la réglementation. Il faut trouver un juste milieu entre une réglementation inadéquate et sa prolifération inutile, étant donné que cette dernière risque d'entraver l'activité industrielle. Carter affirme que la réglementation doit être complète, et ce, afin d'éviter de laisser des brèches qui pourraient être exploitées par des entrepreneurs peu scrupuleux. L'État de New York, par exemple, a permis l'enfouissement de matériaux de construction sur le terrain du propriétaire foncier sans exiger de permis. Les groupes de criminels organisés ont profité de cette situation pour enfouir des déchets toxiques avec des décombres de démolition, à l'insu des propriétaires fonciers.

Carter ajoute qu'il faudrait conférer aux responsables de l'application de la loi et aux autorités de réglementation des pouvoirs plus importants pour la révocation définitive de permis, licences et autres privilèges liés à l'exploitation d'une entreprise dans un secteur donné. En outre, il soutient qu'il faudrait hausser les amendes imposées en cas de violation délibérée des lois environnementales et que les responsables de l'application de la loi devraient être pourvus de ressources adéquates.

Les réformes réglementaires dans plusieurs domaines illustrent le potentiel d'une telle approche. Lorsque Rudolph Giuliani, ancien procureur fédéral américain connu pour son zèle dans la lutte contre le crime organisé devant les tribunaux, est devenu maire de la ville de New York, celle-ci a rapidement entrepris d'utiliser son pouvoir de délivrance de permis pour chasser les entreprises de déchargement viciées du marché du poisson de la rue Fulton (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 175). L'administration Giuliani a aussi utilisé ses pouvoirs de réglementation et de délivrance de permis pour libérer le Festin de San Gennaro, une des plus célèbres foires en plein air de New York, de l'emprise du crime organisé. L'organisation dominée par le crime organisé qui, pendant de nombreuses années, avait vu à la préparation et au déroulement du festival et l'avait exploité à son profit, a été remplacée par une organisation n'ayant aucun lien avec le crime organisé et par le diocèse catholique romain (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 175).

Sous Giuliani, le conseil municipal de New York a aussi créé la Trade Waste Commission (TWC) afin de retirer au crime organisé le contrôle de l'industrie de la manutention des déchets et de rétablir la concurrence (Jacobs et Gouldin, 1999, p. 175). Les cadres dirigeants de cette commission comprenaient des procureurs et des détectives de police expérimentés dans le domaine des enquêtes et des poursuites visant le crime organisé. La TWC a été autorisée à

délivrer des permis à des compagnies de roulage, et les individus qui avaient un casier judiciaire ou des liens connus avec le crime organisé ou avec le cartel dominé par la pègre se sont vu refuser des permis. La TWC a aussi cherché à renforcer la position du client en établissant des taux maximums, en réglementant la durée des contrats et en informant les clients au sujet de leurs droits.

Jacobs et Gouldin (1999, p. 176) louent sans réserve les réalisations accomplies grâce à cette initiative réglementaire, qui a permis d'arracher au crime organisé le contrôle d'une industrie qui était devenue très viciée :

[TRADUCTION]

La TWC a connu des succès remarquables. En chassant les entreprises viciées du secteur tout en protégeant les clients contre l'exploitation, elle a permis à de nouvelles compagnies (sans liens avec le crime organisé) de faire leur apparition... Pour la première fois de l'histoire, des compagnies nationales d'enlèvement de déchets sont entrées dans le marché de la ville de New York. En outre, les coûts de l'enlèvement des déchets ont considérablement baissé (de 30 % à 40 % au cours des deux premières années, d'après des estimations récentes)... Ainsi, les organisations criminelles familiales de la Cosa Nostra de New York doivent composer avec la perte d'une source de revenus et d'un réseau d'influence importants.

Un autre moyen de se débarrasser des cartels dominés par le crime organisé, truquages d'offres et autres pratiques anticoncurrentielles consiste à créer des sociétés d'intérêt public qui perturbent les ententes illégales en faisant concurrence aux parties à ces ententes (Goldstock, 1994, p. 436).

Indépendamment de l'approche retenue (renforcement de la réglementation ou création de sociétés d'intérêt public), la question demeure pour les évaluateurs de savoir si la perturbation de ces cartels occasionne une perte nette pour le crime organisé ou si les associations de malfaiteurs refont tout simplement surface dans d'autres domaines ou industries. Bien que les exemples de renforcement de la réglementation mentionnés ci-dessus paraissent de très bon augure, il faudrait procéder à des évaluations complètes des incidences potentiellement néfastes d'une réglementation additionnelle dans un secteur donné.

4.18 Légalisation ou décriminalisation de certains biens et services

Plutôt que de renforcer la réglementation, la décriminalisation de certains biens et services fournis par des réseaux criminels contribuerait peut-être à réduire la demande sociale en biens et services qui font la fortune du crime organisé. Les produits et les services décriminalisés pourraient tout de même être réglementés (Kenney et Finckenauer, 1995, p. 197).

Par exemple, plusieurs arguments ont été avancés en faveur de la décriminalisation de la possession de divers psychotropes. Les ressources substantielles consacrées à la lutte antidrogue pourraient être employées à d'autres fins (p. ex., le traitement) et l'on parviendrait peut-être ainsi à atténuer les dommages à la santé et les dommages sociaux (y compris la criminalité) liés au

caractère illicite de l'héroïne et d'autres substances. La lutte antidrogue n'est pas seulement onéreuse; il a aussi été démontré qu'elle est d'une efficacité discutable pour réduire l'offre (Lyman et Potter, 1991, p. 325).

De plus, certains soutiennent que l'approche actuelle fait monter les prix des stupéfiants et à donc pour effet de subventionner les trafiquants de drogue plutôt que de leur nuire (Dennis, 1990). La prohibition aux États-Unis dans les années 1920 et 1930 a transformé les organisations criminelles, jusqu'alors petits commerçants du vice, en de puissantes associations de malfaiteurs bénéficiant de relations politiques, jouissant d'une respectabilité née du fait qu'elles servaient au public l'alcool qu'il désirait, et disposant de réseaux de distribution de marchandises de contrebande à grande échelle (Lyman et Potter, 1991, p. 323). Sans les profits considérables du trafic de stupéfiants, les organisations criminelles ne seraient peut-être plus viables, bien que certaines observations portent à croire qu'elles pourraient se tourner vers d'autres activités. En Colombie, par exemple, la pression exercée sur les cartels de la drogue a mené certains de leurs hommes de main à se recycler dans les enlèvements, ce qui a fait monter en flèche la fréquence de ce type de crime (Abadinsky, 1994, p. 512). De plus, la légalisation dans un pays donné n'aurait aucune incidence sur la demande de substances illicites dans d'autres pays (commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 331). Ainsi, certains des grands cartels demeureraient actifs.

La légalisation présente comme principal inconvénient le risque de conduire à une augmentation de la consommation en raison de l'acceptabilité accrue et de la plus grande disponibilité de diverses substances. Une augmentation de la consommation pourrait être vue comme foncièrement indésirable et pourrait engendrer divers coûts sociaux, sanitaires et économiques (Abadinsky, 1994, p. 512-513; commission présidentielle américaine sur le crime organisé, 1986, p. 330-331). En outre, rien ne garantit que la légalisation grugerait nécessairement les profits du crime organisé. Par exemple, la prolifération des loteries administrées par les États aux États-Unis dans les années 1970 n'aurait apparemment eu aucune incidence sur les revenus des organisateurs de jeux clandestins (Reuter, 1984). Cela tient peut-être au fait que l'ampleur des activités de jeu et d'autres comportements qui ont fait l'objet de mesures de lutte n'est pas constante. Il se peut que la création d'entreprises d'État ne fasse qu'accroître la participation à de telles activités. En outre, la réglementation et la taxation des marchés de stupéfiants pourrait s'avérer un défi insurmontable. Par exemple, il y a tellement de sources étrangères et internes de marijuana qu'une bonne part de la production et de la distribution de cette substance demeurerait hors de portée des autorités de réglementation (Lyman et Potter, 1991, p. 324).

5.0 Résumé et conclusions

Une bonne part des informations relatives à l'efficacité des stratégies de lutte contre le crime organisé sont de nature descriptive et anecdotique. On ne recense à peu près aucune étude fondée sur une méthodologie de recherche sophistiquée. En fait, très peu d'études sont désignées expressément par leurs auteurs comme des études évaluatives. Le processus en plusieurs étapes employé pour recenser les comptes rendus de recherche pertinents est révélateur de la rareté des efforts entrepris, dans la documentation sur le crime organisé, pour évaluer la mise en œuvre et l'incidence des stratégies de lutte contre le crime organisé. Notre recension bibliographique a débuté par des recherches dans plusieurs bases de données informatiques importantes. Les bibliographies des documents ainsi repérés ont ensuite été passées en revue afin de recenser d'autres documents susceptibles de contenir des données additionnelles. Ce processus a ensuite été répété au moyen d'un nouvel examen des bibliographies pour compléter une troisième série de recherches en quête de documents pertinents.

Plusieurs problèmes empêchent d'en arriver à des généralisations concernant l'efficacité des mesures de lutte contre le crime organisé. L'anarchie règne dans les définitions, étant donné que la portée des définitions tant scientifiques que juridiques varie considérablement. Certaines définitions insistent sur l'aspect « entreprise » du crime organisé, tandis que d'autres se fondent plutôt sur les activités habituellement attribuées aux organisations criminelles. Un autre obstacle à la recherche et à l'évaluation dans ce domaine tient au fait qu'aucun pays ne recueille et ne publie périodiquement des données sur les activités du crime organisé, indépendamment de la définition retenue. Enfin, une panoplie de mesures ont été utilisées pour évaluer les initiatives de lutte contre le crime organisé, ce qui rend difficile la formulation de conclusions générales au sujet de la valeur de ces efforts. Par ailleurs, bon nombre de ces mesures comportent de sérieuses lacunes.

Malgré ces difficultés, les données disponibles fournissent certains indices quant à l'efficacité des différentes approches de lutte contre le crime organisé. Le tableau 2 décrit les 18 mesures ou stratégies de lutte qui ont été examinées dans le présent rapport. Ces mesures vont de la réglementation à la légalisation, en passant par les moyens dont disposent les poursuivants, les organismes d'application de la loi et d'autres organismes des secteurs public et privé.

Les stratégies sont énumérées dans la première colonne du tableau. La deuxième colonne comporte une évaluation du volume de données, tant quantitatives que qualitatives, ainsi qu'une évaluation de l'impact de chaque stratégie ou mesure. L'accent a été mis sur le volume plutôt que sur la qualité des données, puisque le gros des données sont de nature descriptive (d'où une faible variation de la qualité des études). Bien que l'évaluation des recherches soit quelque peu subjective, elle se fonde sur les données présentées dans les chapitres précédents. En outre, d'autres spécialistes ont souvent livré leur appréciation des données en rapport avec les différentes mesures de lutte (voir le chapitre 4).

Les données ont reçu l'une des trois cotes suivantes :

1. La cote « néant » a été attribuée lorsque, pour ainsi dire, aucune donnée, hormis des preuves anecdotiques, n'était fournie en rapport avec la mesure en cause;
2. La cote « limitées » signifie qu'un nombre restreint d'études ont été réalisées et que les données concernent un seul pays (habituellement les États-Unis);
3. La cote « significatives » a été attribuée lorsque les études sont assez nombreuses et proviennent de plusieurs pays.

TABLEAU 2 L'EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ				
Stratégies	Données	Retombées positives	Coûts / faiblesses / effets secondaires	Efficacité globale
Poursuite d'individus impliqués dans le crime organisé	Limitées	- de nombreuses condamnations en vertu de la RICO - certaines organisations criminelles familiales perturbées	- le champ d'application de la RICO est trop large; les causes sont longues et complexes	Moyenne
Poursuite de dirigeants d'organisations criminelles	Limitées	- de nombreuses figures dominantes condamnées aux États-Unis	- les activités du crime organisé n'ont pas été freinées; les groupes s'adaptent / réaménagent leur structure; on ignore souvent les individus les plus influents	Faible
Poursuites fondées sur des lois fiscales	Limitées	- utile comme solution de rechange aux poursuites pénales (de nombreuses figures du crime organisé ont été condamnées de cette façon dans l'histoire de la lutte au crime organisé aux États-unis)	- les enquêtes peuvent être coûteuses; préoccupations relatives aux immixtions dans les affaires privées des citoyens	Moyenne
Mesures de lutte contre le blanchiment d'argent	Significatives	- nombreuses condamnations récentes aux États-Unis - quelques opérations d'infiltration d'envergure réussies	- les déclarations de transactions monétaires sont trop nombreuses; elles donnent rarement lieu à une enquête, et le système est souvent contourné; de nombreux pays ne coopèrent pas	Faible
Saisie et confiscation de biens	Limitées	- croissance de la valeur des biens saisis et confisqués; la valeur des biens confisqués peut dépasser le coût des poursuites	-des tiers sont lésés; l'application régulière de la loi est compromise; abus des biens confisqués de la part d'organismes d'application de la loi; causes complexes; les confiscations ne touchent qu'une infime proportion des produits de la criminalité; coûteux et complexe	Faible
Injonctions, dessaisissements, administrations fiduciaires	Limitées	- permet de dissoudre ou de restructurer une organisation viciée ou de mettre certains individus à l'écart d'une organisation	- aucune mention	Moyenne supérieure



TABLEAU 2 L'EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ (SUITE)				
Stratégies	Données	Retombées positives	Coûts / faiblesses / effets secondaires	Efficacité globale
Programmes de protection des témoins	Significatives	- offre une bonne protection; a facilité la poursuite de plusieurs figures du crime organisé	- coûteux; les clients sont souvent des criminels de carrière qui risquent de commettre d'autres crimes; risque de perturbation des relations familiales; problèmes de coopération entre organismes; risque que les témoins abusent du programme ou ne se conforment pas aux directives; risque de compromettre le caractère équitable du procès	Moyenne supérieure
Jurys anonymes	Néant	- protège les jurés	- certains estiment que la constitution de jurys anonymes crée l'impression que l'accusé est dangereux, ce qui minerait la présomption d'innocence	Données insuffisantes
Octroi d'immunité à des témoins	Néant	- peut faciliter le témoignage d'acteurs moins importants du crime organisé contre des personnages plus haut placés; les jurys réagiraient favorablement parce qu'ils considéreraient le témoignage comme plus crédible	- difficile de déterminer la valeur du témoignage à l'avance; risque d'abus de la part du témoin; impression qu'un témoignage livré sous le couvert de l'immunité est peu fiable	Données insuffisantes
Grands jurys d'enquête	Néant	- ont de vastes pouvoirs d'enquête; enquêtent sur la corruption au sein du gouvernement et des organismes d'application de la loi; la publicité favorise la prise de mesures contre le crime organisé	- peuvent être utilisés pour harceler des acteurs politiques indésirables; préoccupations relatives au droit à la vie privée	Données insuffisantes
Commissions de citoyens, commissions de police et initiatives communautaires	Limitées	- enquêtent sur le crime organisé suivant une norme de preuve moins stricte; sensibilisent et informent le public au sujet du crime organisé; approche globale et à long terme; certaines indications d'effets perturbateurs sur le crime organisé	- risque d'ingérence politique; préoccupations relatives aux libertés publiques du fait d'une norme de preuve moins stricte	Données insuffisantes
Surveillance électronique	Limitées	- considérée par certains comme indispensable du fait de la non-fiabilité ou de la non-disponibilité d'autres sources de preuve; les affaires du crime organisé se font bien souvent au téléphone et lors de réunion; a permis certaines condamnations de figures haut placées	- préoccupations importantes relatives au droit à la vie privée;	Moyenne

TABEAU 2 L'EFFICACITÉ DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LE CRIME ORGANISÉ (SUITE)				
Stratégies	Données	Retombées positives	Coûts / faiblesses / effets secondaires	Efficacité globale
Analyse du renseignement	Limitées	- a jeté les bases d'interventions qui ont perturbé les familles de la Cosa Nostra; utilisée dans une certaine mesure dans la plupart des enquêtes relatives au crime organisé	- résistance de la part des responsables de l'application de la loi et manque d'expertise dans ce domaine	Données insuffisantes
Réduction de l'offre de biens et de services	Significatives	- la guerre à la drogue aux États-Unis a mené à de nombreuses saisies/confiscations et condamnations	- la guerre a eu peu d'incidences sur l'offre de drogues et sur la fréquence des overdoses; relations avec les pays producteurs mises à rude épreuve; pénalités démesurées; a favorisé le renforcement des organisations criminelles plus puissantes; résistance à la substitution et à l'éradication des cultures; offre illimitée à l'échelle mondiale; les groupes adaptent leurs modes d'approvisionnement	Faible
Renforcement de la réglementation et constitution de sociétés d'intérêt public	Limitées	- une réglementation faible risque de favoriser la prise de contrôle d'industries par le crime organisé; de telles mesures ont permis d'éliminer l'influence du crime organisé dans certains secteurs; les coûts des services ont baissé après que les cartels eurent été écartés	- une réglementation excessive risque de nuire au commerce	Moyenne supérieure
Légalisation de certains biens et services	Limitées	- pourrait réduire la demande de services fournis par le crime organisé; réduit les coûts des mesures d'application de la loi et les coûts sociaux, sanitaires et économiques liés au caractère illicite des biens et services en cause	- risque d'amener tout simplement le crime organisé à se tourner vers d'autres secteurs; la consommation des biens et services touchés ainsi que les dommages qui y sont reliés risquent de croître; risque de faire croître les marchés du crime organisé; la réglementation et la taxation sont difficiles	Données insuffisantes

Les données ont été jugées significatives en rapport avec seulement trois types de mesures – les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, les programmes de protection des témoins et les mesures de réduction de l'offre de biens et de services illicites. La cote « limitée » a été attribuée aux données recensées relativement à la majorité (12) des types de mesures. Dans le cas de trois types de mesures – les jurys anonymes, l'octroi d'une immunité aux témoins et les grands jurys d'enquête – nous n'avons découvert aucune donnée relative à leur efficacité, au-delà d'observations anecdotiques. Ainsi, il semblerait que, d'après le barème de cotation que nous avons employé, 15 des 18 stratégies de lutte devraient faire l'objet de recherches plus approfondies avant que l'on puisse formuler des affirmations plus catégoriques quant à leur efficacité.

Les troisième et quatrième colonnes du tableau indiquent certaines des principales retombées positives et des principales faiblesses de chaque type de mesure de lutte contre le crime organisé. Les renseignements figurant dans ces colonnes constituent essentiellement un résumé des forces et des faiblesses de chaque type de mesure, telles que décrites au chapitre précédent. Ces coûts et ces retombées positives ont été pris en considération aux fins de la cotation de l'efficacité globale figurant dans la cinquième colonne.

Les cotes suivantes ont été employées pour décrire l'efficacité globale :

1. La cote « données insuffisantes » est attribuée lorsque aucune donnée n'a été recensée relativement à l'efficacité de la mesure ou lorsque les données n'étaient pas suffisamment concluantes pour qu'une cote puisse être attribuée;
2. La cote d'efficacité « faible » est employée lorsque les faiblesses d'une mesure de lutte contre le crime organisé semblent l'emporter nettement sur les retombées positives;
3. La cote « moyenne inférieure » est employée relativement à une mesure qui présente plus d'avantages que celles cotées « faible » mais dont les coûts l'emportent quand même sur les retombées positives;
4. La cote « moyenne » décrit une situation où les avantages et les faiblesses d'une mesure se neutralisent plus ou moins;
5. La cote « moyenne supérieure » est employée là où les avantages liés à une mesure sont considérables et où elles l'emportent nettement sur les coûts, ou encore lorsqu'il existe une preuve abondante de l'efficacité de la mesure en cause même si ses faiblesses sont assez importantes;
6. La cote « grande efficacité » serait employée là où les avantages l'emporteraient sur les coûts et où il existerait une preuve abondante de l'efficacité de la mesure en cause.

Aucune cote d'efficacité n'a été attribuée à un tiers (6) des types des mesures – les jurys anonymes, l'octroi d'une immunité aux témoins, les grands jurys d'enquête, les commissions de citoyens, commissions de police et initiatives communautaires, l'analyse du renseignement, la légalisation de biens et de services illicites – en raison de l'insuffisance des données.

L'efficacité a été jugé « faible » dans le cas de quatre types de mesures – la poursuite des dirigeants d'organisations criminelles, les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, la saisie et la confiscation de biens, la réduction de l'offre de biens et de services illégaux. Pour ce qui est du premier type de mesure, soit la poursuite des dirigeants d'organisations criminelles, on observe que, bien que les États-Unis, par exemple, aient « décapité » de nombreux groupes proéminents (en particulier les familles de la Cosa Nostra), ces groupes font preuve d'une grande capacité d'adaptation qui leur permet de continuer à mener leurs activités, et il y a peu d'indications que ce type de mesure ait eu une incidence sur les activités du crime organisé. Pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment d'argent, de fortes indications provenant de plusieurs pays tendent à démontrer que, malgré de nombreuses condamnations récentes aux États-Unis, une infime proportion seulement des déclarations de transactions monétaires importantes ou suspectes mènent à des enquêtes. De plus, il existe de nombreux obstacles à la coopération sur le plan international. La saisie et la confiscation ont aussi obtenu la cote d'efficacité « faible », étant donné que : seule une infime partie des produits de la criminalité est confisquée; les procédures menant à la confiscation, de même que la gestion des biens, sont coûteuses; et ce type

de mesure soulève des préoccupations quant aux risques d'irrégularités. Enfin, les stratégies de réduction de l'offre ont aussi reçu la cote d'efficacité « faible », étant donné : qu'il y a de fortes indications que, de manière générale, cette approche, même lorsqu'elle est étayée par des ressources considérables, ne parvient pas à influencer de façon significative sur l'offre de drogues illicites; qu'elle s'avère très coûteuse; et qu'il y a de fortes indications que les trafiquants ont recours à d'innombrables méthodes et itinéraires d'importation clandestine et de distribution qui déjouent les efforts de lutte et d'application de la loi.

L'efficacité des opérations d'infiltration et du recours à des informateurs a reçu la cote globale de « moyenne inférieure ». Ces opérations ont permis de nombreuses condamnations de figures des échelons supérieurs du crime organisé, ont joué un rôle déterminant dans le cadre de grosses affaires de produits de la criminalité et de blanchiment d'argent et ont parfois provoqué des remous et de la démoralisation dans les organisations criminelles. Cependant, ces retombées positives sont peut-être éclipsées par certains problèmes importants, tels : le coût de ces mesures, les dangers inhérents à ce type d'intervention et les préjudices qu'elles causent aux agents sur le plan personnel, la non-fiabilité des informateurs et les abus qu'ils commettent, les préoccupations relatives à la provocation policière (*entrapment*) et les risques que des torts soient causés à des tiers.

Quatre mesures de lutte contre le crime organisé ont reçu la cote d'efficacité « moyenne » – la poursuite de personnes impliquées dans le crime organisé, les poursuites fondées sur des lois fiscales, les services de lutte contre le crime organisé et les services de lutte antidrogue, la surveillance électronique. En ce qui a trait au premier type de mesure, de nombreux individus ont été condamnés à de longues peines d'incarcération en vertu de la RICO aux États-Unis, et il en est résulté la perturbation de certaines organisations criminelles familiales. Cependant, ces succès apparents ont été ternis par le recours fréquent à cette loi pour poursuivre des personnes qui n'avaient rien à voir avec le crime organisé. Les lois fiscales se sont toujours révélées utiles pour poursuivre des figures du crime organisé; cependant, leur utilité est contrebalancée par le coût des enquêtes financières et par des préoccupations relatives au droit à la vie privée. Les services de lutte contre le crime organisé et les services de lutte antidrogue ont lancé des attaques concertées contre le crime organisé aux États-Unis qui ont fait appel à de nombreux organismes fédéraux et locaux. Les services de lutte antidrogue, en particulier, ont permis de nombreuses condamnations et saisies de biens. En revanche, les services de lutte ont fini par être démantelés en raison de conflits de juridiction les opposant aux bureaux des procureurs fédéraux américains. De nombreux enquêteurs considèrent que la surveillance électronique est indispensable aux fins des enquêtes et des poursuites visant des figures du crime organisé, et la surveillance électronique a contribué à faire condamner certains criminels notoires. Ces avantages sont cependant contrebalancés par les coûts liés à la surveillance, par des préoccupations relatives au droit à la vie privée, par la mobilité des membres des organisations criminelles et par des problèmes liés à l'interprétation des communications interceptées.

Bien qu'aucun type de mesure de lutte contre le crime organisé n'ait été jugé d'une « grande efficacité », trois ont reçu la cote d'efficacité « moyenne supérieure ». Ces trois types de mesure sont : les injonctions, dessaisissements et administrations fiduciaires, les programmes de protection des témoins, le renforcement de la réglementation et la constitution de sociétés d'intérêt public.

La première catégorie de mesures est rarement examinée, sans doute parce que ces mesures débordent du cadre du droit pénal. Les ordonnances judiciaires de dissolution d'organisations ou la mise à l'écart de personnes liées au crime organisé qui occupent des postes influents ont été de francs succès dans certains cas, dans des situations où des organisations avaient été sérieusement viciées. Les quelques textes recensés sur ce sujet n'attribuent aucune faiblesse à ce type de mesure de redressement. Néanmoins, nous n'avons pas donné la cote « grande efficacité » à cette approche parce que les données attestant de son utilité étaient limitées et quelque peu partiales (c'est-à-dire que le gros des données provenaient d'un ancien procureur fédéral américain qui trouvait ces mesures utiles). Même si l'on ne saurait considérer ces comptes-rendus comme des évaluations rigoureuses, nous avons estimé que les expériences vécues par les intervenants qui utilisent différentes mesures de lutte contre le crime organisé devraient avoir un certain poids.

Les programmes de protection des témoins ont aussi été jugés d'une efficacité « moyenne supérieure ». Ces programmes ne sont pas à l'abri de toute critique. En effet, certains leur reprochent leurs coûts, les abus auxquels ils donnent lieu de la part de certains criminels de carrière, de même que les difficultés qu'il y a à bâtir de nouvelles identités et à réinstaller des témoins. Ces programmes ont tout de même reçu cette cote en raison de l'abondance des données, provenant de plusieurs pays, qui démontrent que ces programmes ont permis de sauver les vies de témoins et de faciliter la poursuite de nombreuses figures proéminentes du crime organisé qui, autrement, n'auraient peut-être pas été condamnées du fait de l'intimidation des témoins à charge.

Enfin, l'amélioration de la réglementation et la mise sur pied de sociétés d'intérêt public ont reçu des appuis solides, quoique peu nombreux. Bien qu'il faille veiller à éviter de réglementer à l'excès, une réglementation musclée dans les secteurs vulnérables à l'infiltration du crime organisé élimine les brèches qui invitent à cette pénétration. L'exercice des pouvoirs relatifs à la délivrance de permis a empêché des entreprises et des individus malveillants de faire affaire dans des domaines où l'infiltration d'entreprises légitimes par le crime organisé s'était avérée problématique. Les sociétés d'intérêt public ont aussi réussi à faire concurrence aux cartels dominés par le crime organisé, ce qui a entraîné une baisse des prix pour les consommateurs. Encore une fois, la cote d'efficacité maximale n'a pas été attribuée en raison du caractère limité des données disponibles.

Quelques observations finales

Il ressort à l'évidence de la section précédente qu'il faudrait mener d'importants travaux de recherche pour pouvoir évaluer l'efficacité des stratégies de lutte contre le crime organisé. Il existe des données concernant la plupart des types de mesures, et ces données sont surtout de nature descriptive. De plus, la plupart de ces données ont été produites dans un seul pays – les États-Unis.

Très peu de travaux d'évaluation accessibles au public ont été réalisés au Canada malgré les nombreuses mesures législatives adoptées par le gouvernement fédéral au cours des dernières années. Au chapitre des initiatives canadiennes, il convient de mentionner également les mesures telles que le ciblage des échelons supérieurs d'organisations criminelles, les procédures civiles de confiscation de biens en Ontario, la création d'un organisme voué à la lutte contre le crime

organisé en Colombie-Britannique et les règlements municipaux interdisant les « bunkers » de gangs de motards criminalisés. Ces mesures n'ont pas été décrites en détail parce que nous n'avons recensé aucune étude non classifiée portant sur l'impact de ces mesures sur les activités ou les groupes de criminels organisés. L'analyse exposée ci-dessus indique aussi que le Canada devrait peut-être investir davantage dans les programmes de protection des témoins, de même que dans les mesures de redressement qui font appel aux pouvoirs de réglementation locaux et à d'autres moyens susceptibles de dépouiller les organisations et les individus malveillants de leurs intérêts dans des entreprises légitimes, là où de tels problèmes se manifestent.

En outre, certains auteurs notent que l'approche principalement punitive pour la prévention du crime organisé (p. ex., poursuite des membres d'organisations criminelles et confiscations de biens) a une efficacité limitée en raison de certaines réalités nouvelles, comme l'intégration économique mondiale croissante, qui facilite la criminalité transnationale (Hicks, 1998). De telles réalités commandent des solutions multilatérales qui tiennent compte de la mobilité internationale croissante de l'argent et des marchandises de contrebande ainsi que de l'élasticité du système de l'offre et de la demande de biens et de services illicites.

Cependant, avant d'entreprendre des travaux plus approfondis, les chercheurs devront mettre de l'ordre dans le fouillis de définitions dans le domaine. Des mesures d'efficacité devront aussi être établies avec soin. Les simples dénombrements administratifs qui nous informent sur le nombre de personnes condamnées ou sur la valeur des biens saisis à la suite d'une opération donnée ne suffisent pas. Nous devons disposer de renseignements sur les coûts économiques et autres qui sont engagés pour obtenir ces résultats, sur la proportion de dossiers ouverts qui débouchent sur des condamnations, sur la proportion des produits de la criminalité qui sont saisis et confisqués et sur la mesure dans laquelle des organisations criminelles ont été perturbées par les initiatives de lutte contre le crime organisé. Sur ce dernier point, il y a de fortes indications de la capacité d'adaptation et de la résilience de nombreux groupes de criminels organisés (voir, par exemple, les développements relatifs aux stratégies de chasseur de têtes et de réduction de l'offre aux sections 4.2 et 4.16). Ainsi, nous devons disposer d'indications de perturbations à long terme de ces groupes. Même lorsque cela se produit, il faut enquêter sur la possibilité que d'autres groupes soient venus combler le vide.

En bout de ligne, cependant, les mesures de l'efficacité des initiatives de lutte contre le crime organisé doivent permettre de savoir si les activités nuisibles du crime organisé ont été réduites. Mastrofski et Potter (1986, p. 165) soulignent ce point en parlant des questions auxquelles les évaluations devraient répondre :

[TRADUCTION]

Tout d'abord, quel a été l'impact de ces arrestations sur les activités du crime organisé? Les activités illicites des délinquants ont-elles été freinées? Les organisations ont-elles été perturbées? Les perturbations provoquées ont-elles entraîné une réduction nette de l'activité illicite, ou un autre groupe a-t-il tout simplement pris le relais? Si l'on ne dispose pas de ces renseignements, les statistiques relatives aux arrestations ne servent pas à grand-chose.

Pour Mastrofski et Potter (1986, p. 169), il faut conceptualiser le crime organisé comme un processus et un secteur d'activité plutôt que comme une structure statique et centralisée. Ces



auteurs affirment que l'on a trop mis l'accent sur la neutralisation d'individus et que l'on ne s'est pas suffisamment intéressé à la façon dont les réseaux de criminels organisés fonctionnent, blanchissent leurs revenus et réinvestissent leurs profits. Il faudrait prêter plus d'attention à la façon dont les réseaux criminels s'organisent pour répondre à la demande du public et à l'impact des mesures prises par les forces de l'ordre sur leurs activités illicites. La recherche portant sur ces questions et sur d'autres questions liées aux processus n'en est encore qu'à ses balbutiements.



6.0 Bibliographie

- ABADINSKY, H. *Organized Crime* (7^e éd.), Belmont, Cal., Wadsworth/Thomson, 2003.
- ALBANESE, J. *Organized Crime in America* (3^e ed.), Cincinnati, Anderson, 1996.
- ASSOCIATION CANADIENNE DES CHEFS DE POLICE. *Rapport du Comité sur le crime organisé*, Ottawa, Canada, 1993.
- ATLAS, T. « US losing its war on drugs along Afghan-Pakistani border », *Chicago Tribune*, 9 mai 1988, p. 6.
- BEARE, M. *Criminal Conspiracies: Organized Crime in Canada*, Toronto, Nelson Canada, 1996.
- BEARE, M. et S. SCHNEIDER. *Le dépistage des fonds illicites : le blanchissage de l'argent au Canada*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1990.
- BENSELER, J. « Forfeiture legislation in Germany: Legal basis and prosecution practice », *European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice*, vol. 5, 1997, p. 203.
- BLAKEY, R., R. GOLDSTOCK et C. ROGOVIN. *Rackets Bureau: Investigation and Prosecution of Organized Crime*, Washington, DC, Government Printing Office, 1978.
- BLOCK, A. *Masters of Paradise: Organized Crime and the Internal Revenue Service in the Bahamas*, Nouveau-Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1991.
- BLOCK, A. *Space, Time, & Organized Crime* (2^e édition), Nouveau-Brunswick, NJ, Transaction, 1994.
- BRADY, J. « Arson, fiscal crisis, and community action », *Crime and Delinquency*, vol. 28, 1982, p. 247-270.
- BRONSKILL, J. « Police profit from proceeds of crime law », *The Ottawa Citizen*, 12 avril 2003, A7.
- BROWN, M. « Criminal informants », *Journal of Police Science and Administration*, vol. 13, 1985, p. 51-256.
- BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Le système de justice pénale : des défis importants à relever. Chapitre 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2002.
- BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2003.

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. *Drugs, Crime, and the Criminal Justice System*, Washington, DC, US Department of Justice, 1992.

BYNUM, T. *Organized Crime in America: Concepts and Controversy*, Monsey, NY, Willow Tree Press, 1987.

CARTER, T. « The failure of environmental regulation in New York: The role of co-optation, corruption and a co-operative enforcement approach », *Crime, Law and Social Change*, vol. 26, 1996/97, p. 27-52.

COMMISSION DE POLICE DU QUÉBEC. *La lutte au crime organisé au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976.

CORDON, S. « Auditor's report to focus on money-tracking law », *Globe and Mail*, 8 avril 2003, 12B.

COWELL, A. « Busting the Mafia: Italy advances in war on crime », *New York Times*, 27 juin 1993, L3.

DEL OMO, R. « Aerobiology and the war on drugs », *Crime and Social Justice*, vol. 30, 1987, p. 28-44.

DENNIS, R. « The economics of legalizing drugs », *The Atlantic Monthly*, novembre 1990, p 126-132.

DOMBRINK, J. et J. Meeker. « Beyond 'buy and bust': nontraditional sanctions in federal drug law enforcement », *Contemporary Drug Problems*, vol. 13, 1987, p. 711-740.

FAISON, S. « Crackdown fails to stem smuggling of Chinese to US », *New York Times*, 23 août 1993, p. A1.

FREIBERG, A. et R. FOX. « Evaluating the Effectiveness of Australia's Confiscation Laws », *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 33, 2000, p. 239-265.

FYFE, N. et H. MCKAY. « Police protection of intimidated witnesses: A study of the Strathclyde Police Witness Protection Programme », *Policing and Society*, vol. 10, 2000, p. 277-299.

GABOR, T. *Integrated Anti-Drug Profiteering: Results of the Case File Survey, Concluded, and Ongoing Cases*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1994.

GABOR, T., K. HUNG, S. MIHOREAN et C. ST. ONGE. « Canadian homicide rates: A comparison of two data sources », *Canadian Journal of Criminology = Revue canadienne de criminologie*, vol. 44, 2002, p. 351-363.

GALLIHER, J. et J. CAIN. « Citation support for the Mafia myth in criminology textbooks », *The American Sociologist*, vol. 9, 1974, p. 68-74.



GIBBON, A. « RCMP break big crime rings », *Globe and Mail*, 31 août, 1994, A1.

GIULIANI, R. « Legal remedies for attacking organized crime », dans *Major Issues in Organized Crime Control*, Washington, DC, National Institute of Justice (Symposium Proceedings), 1986, p. 103-130.

GODSHAW, G., R. KOPPEL et R. PANCOAST. *Anti-Drug Law Enforcement Efforts and Their Impact*, Bala Cynwyd, Pa., Wharton Econometrics, 1987.

GOLD, M. et M. LEVI, *Money-Laundering in the UK: An Appraisal of Suspicion-Based Reporting*, London, The Police Foundation, 1994.

GOLDSTOCK, R. « The prosecutor as problem solver », dans R. Kelly, K. Chin, and R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 431-450.

GREEK, C. « Is this the end of RICO or only the beginning? », *Free Inquiry in Creative Sociology*, vol. 19, p. 11-21.

HA, T. « Witness-protection legislation shields wrong party », *Globe and Mail*, 24 mars 1995, A4.

HICKS, D. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 14, 1998, p. 325-350.

HOFFMAN, D. « Tilting at windmills: The Chicago Crime Commission v. organized crime, 1980-1984 », dans T. Bynum (dir.), *Organized Crime in America: Concepts and Controversies*, Monsey, NY, Willow Tree Press, 1987, p. 83-99.

IANNI, F. *Des affaires de famille, la mafia à New York : liens de parenté et contrôle social dans le crime organisé*, Paris, Plon, 1973.

ICHNIOWSKI, C. et A. PRESTON. « The persistence of organized crime in New York City construction: An economic perspective », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 42, 1989, p. 549-565.

JACOBS, J. et L. GOULDIN. « Cosa Nostra: The final chapter? », dans M. Tonry (dir.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 25, Chicago, University of Chicago Press, 1999, p. 129-189.

JONAS, S. « Why the drug war will never end », dans J. Inciardi (dir.), *The Drug Legalization Debate*, Thousand Oaks, Cal., Sage, 1999, p. 125-150.

KARCHMER, C. et D. RUCH. *State and Local Money Laundering Control Strategies*, Research in Brief, Washington, DC, National Institute of Justice, 1992.

KELLY, R., K. CHIN et R. SCHATZBERG. *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994.

KENNEY, D. et J. FINCKENAUER. *Organized Crime in America*, Belmont, Cal., Wadsworth/Thomson, 1995.

KING, R. « The fifth amendment privilege and immunity legislation », *Notre Dame Lawyer*, vol. 38, 1963, p. 641-654.

KLEIMAN, M. « Organized crime and drug abuse control », dans R. Kelly, K. Chin, and R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 401-414.

KRAJICK, K. « Should police wiretap? », *Police Magazine*, vol. 6, 1983, p. 29-41.

LEVI, M. « Evaluating the 'New Policing': Attacking the money trail of organized crime », *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 30, 1997, p. 1-25.

LEVI, M. « Money laundering and its regulation », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582, 2002, p. 181-194.

LEVI, M. et L. OSOFSKY. *Investigating, Seizing, and Confiscating the Proceeds of Crime*, London, Home Office, 1995.

LOHR, S. « The Cayman Islands have become the ideal Caribbean hideaway—for billions in global deposits », *New York Times Magazine*, 29 mars 1992, p. 27.

LYMAN, M. et G. POTTER. *Organized Crime*, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1997.

LYNCH, G. « RICO: The crime of being a criminal, parts 1 and II », *Columbia Law Review*, vol. 87, 1987, p. 661-764.

MALTZ, M. *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, Chicago, Office of International Criminal Justice, 1990.

MALTZ, M. « Defining organized crime », dans R. Kelly, K. Chin, And R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 21-37.

MARX, G. (1988) *Undercover: Police Surveillance in America*. Berkeley: University of California Press.

MASTROFSKI, S. et G. POTTER. « Evaluating law enforcement efforts to control organized crime: the Pennsylvania Crime Commission as a case study », *Policy Studies Review*, vol. 6, 1986, p. 160-170.

MASTROFSKI, S. et G. POTTER. « Controlling organized crime: a critique of law enforcement policy », *CJPR* 2, 1987, p. 69-301.



MATHEWS, J. « One witness' experience points out flaws in protection program », *The Buffalo News*, 23 août 1990, A3.

MCFADDEN, R. « The Mafia of the 1980s: Divided and under siege », *New York Times*, 11 mars 1987, p. A1.

MILLER, G. « Observations on police undercover work », *Criminology*, vol. 25, 1987, p. 27-46.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA. *Poursuites en matière de produits de la criminalité, gestion des dossiers, et déjudiciarisation*, Ottawa, Division de l'évaluation, Section de l'intégration et de la coordination de la politique, 2000.

MITCHELL, G. « The life and hard times of the Protected Witness Program », *Police*, mars 1981, p. 51-57.

MONTANINO, F. « Protecting the federal witness: Buying past life and biography », *American Behavioral Scientist*, vol. 27, 1984, p. 501-528.

MONTANINO, F. « Protecting organized crime witnesses in the United States », *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 14, 1990, p. 123-131.

MOORE, M. « Supply reduction and drug law enforcement », dans M. Tonry and J. Wilson (dir.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 13, Chicago, University of Chicago Press, 1990, p. 109-157.

NADELMANN, E. « Commonsense drug policy », dans J. Inciardi (dir.), *The Drug Legalization Debate* (2^e éd.), Thousand Oaks, Cal., Sage, 1999, p. 157-172.

NAYLOR, T. « Copping a profit », *Globe and Mail*, 29 août 2000, A15.

O'DAY, P. « The Mexican army as cartel », *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 17, 2001, p. 278-295.

ORGANIZED CRIME AGENCY OF BRITISH COLUMBIA. *Annual Report*, 20001/2002.

OSOFSKY, L. « Fighting money laundering, American style », *Journal of International Banking Law*, vol. 9, 1993, p. 359-364.

PENNSYLVANIA CRIME COMMISSION. *A Decade of Organized Crime*, St. Davids, Pa., Commonwealth of Pennsylvania, 1980.

PENNSYLVANIA CRIME COMMISSION. *Organized Crime in Pennsylvania: A Decade of Change*, Conshohocken, Pa., Commonwealth of Pennsylvania, 1990.

PETERSON, M. « Intelligence and analysis within the organized crime function », dans R. Kelly, K. Chin, and R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 359-387.

PORTEOUS, S. *Étude d'impact du crime organisé : points saillants*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 1998.

PORTEOUS, S. « A stain on the law », *Globe and Mail*, 1^{er} avril 2003, A15.

PRESIDENT'S COMMISSION ON ORGANIZED CRIME. *The Impact: Organized Crime Today*, Washington, DC, Government Printing Office, 1986.

PRESIDENT'S COMMISSION ON ORGANIZED CRIME. *America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime*, Washington, DC, Government Printing Office, 1986.

REBOVICH, D., K. COYLE et J. SCHAAF. *Local Prosecution of Organized Crime: The Use of State RICO Statutes*, Washington, DC, US Department of Justice, 1993.

REUTER, P. *Disorganized Crime: The Economics of the Visible Hand*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1983.

REUTER, P. « Police regulation of illegal gambling: Frustrations of symbolic enforcement », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 474, 1984, p. 36-47.

REUTER, P. « Research on American organized crime », dans R. Kelly, K. Chin, and R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 91-119.

REUTER, P. *Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation*, Santa Monica, Cal., Rand, 1987.

REUTER, P., G. CRAWFORD et J. CAVE. *Sealing the Borders: The Effects of Increased Military Participation in Drug Interdiction*, Santa Monica, Rand, 1988.

REUTER, P. et J. HAAGA. *The Organization of High-Level Drug Markets: An Exploratory Study*, Santa Monica, Cal., Rand, 1989.

RHODES, R. *Organized Crime: Crime Control vs. Civil Liberties*, New York, Random House, 1984.

ROGOVIN, C. et F. MARTENS. « The role of crime commissions in organized crime control », dans R. Kelly, K. Chin, and R. Schatzberg (dir.), *Handbook of Organized Crime in the United States*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1994, p. 389-400.

ROWAN, R. « Biggest Mafia bosses », *Fortune*, 10 novembre 1989, p. 24-38.



- SABBAG, R. « The invisible family », *New York Times Magazine*, 11 février 1996, p. 33-39.
- SCHELLING, T. « What is the business of organized crime? », *Journal of Public Law*, vol. 20, 1971, p. 71-84.
- SCHLEGEL, K. « Life imitating art: interpreting information from electronic surveillance », dans M. Palmioto (dir.), *Critical Issues in Criminal Investigation*, Cincinnati, Anderson, 1988, p. 101-111.
- SENNA, J. et L. SIEGEL. *Introduction to Criminal Justice* (7^e éd.), New York, West Publishing, 1996.
- SHANNON, E. *Desperados: Latin Drug Lords, US Lawmen, and the War America Can't Win*, New York, NY, Viking, 1988.
- SHAWCROSS, T. *War Against the Mafia*, Edinburgh, Mainstream Publishing, 1994.
- STAHL, M. « Asset forfeiture, burdens of proof, and the war on drugs », *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 83, 1992, p. 274-337.
- STELFOX, P. « Policing lower levels of organized crime in England and Wales », *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 37, 1998, p. 393-406.
- STELLWAGEN, L. *Use of Forfeiture Sanctions in Drug Cases*, Paper prepared under contract by Abt Associates Inc. for the National Institute of Justice, 1985.
- STERNGOLD, J. « Japan takes on the Mob, and the Mob fights back », *New York Times*, 15 juin 1992, A1.
- STEWART, R. *Identification and Investigation of Organized Criminal Activity*, Houston, Tx., National College of District Attorneys, 1980.
- TULSKY, F. « US witness protection program hides a daughter from her father », *Chicago Tribune*, 5 mars 1987, Section 5, p. 3.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *War on Organized Crime Faltering—Federal Strike Forces Not Getting the Job Done*, Washington, DC, Government Printing Office, 1977.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Drug Investigations: OC Drug Enforcement Task Force Program's Accomplishments*, Washington, DC, Government Printing Office, 1987.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Organized Crime: Issues Concerning Strike Forces*, Washington, DC, Government Printing Office, 1989.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Money Laundering: The US Government is Responding to the Problem*, Washington, DC, Government Printing Office, 1991.

US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993) *Illicit Narcotics: Recent Efforts to Control Chemical Diversion and Money Laundering*, Washington, DC, Government Printing Office, 1993.

US GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Drug Control: Interdiction Efforts in Central America Have Had Little Impact on the Flow of Drugs*, Washington, DC, Government Printing Office, 1994.

VAN DUYNE, P. « Money-laundering: Estimates in fog », *The Journal of Asset Protection and Financial Crime*, vol. 2, 1994, p. 58-74.

VAN DUYNE, P. *Organized Crime in Europe*, Commack, NY, Nova Science Publishers, 1996.

WALTHIER, S. « Forfeiture and money laundering laws in the United States », *Crime, Law and Social Change*, vol. 21, 1994, p. 1-13.

WEBSTER, B. et M. MCCAMPBELL. *International Money Laundering: Research and Investigation Join Forces*, Research in Brief, Washington, DC, National Institute of Justice, 1992.