

LES CONTRÔLES DE LA POLICE

DANS UN MÉTIER DONT CHACUN S'ACCORDE à reconnaître qu'il présente des risques et des tentations multiples, la question des procédures et des structures à mettre en place pour garantir les citoyens et les personnels eux-mêmes contre des dérives toujours possibles se pose avec une particulière acuité.

43

Comment concilier la forte demande de sécurité des citoyens avec leurs exigences de respect des libertés et, partant, d'un encadrement strict de l'action policière ainsi que d'une meilleure transparence du fonctionnement policier ?

C'est dans ce contexte que se situent les contrôles de la police. Par sa mission de police judiciaire, la police, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des préfets, est soumise également à l'autorité judiciaire qui vient alors se superposer aux autorités de tutelle.

Les policiers sont ainsi soumis à un régime de contrôles particulièrement encadré, puisque pour l'accomplissement d'un même acte, leur responsabilité peut être engagée sur un plan disciplinaire, pénal, voire quasi disciplinaire, lorsqu'ils accomplissent des actes dans le cadre d'une enquête judiciaire¹.

À ces contrôles de type classique sont venus s'ajouter depuis plusieurs années d'autres contrôles par des instances extérieures à la sphère judiciaire et administrative, dont la traduction la plus récente est la création d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

1. Le contrôle sur la gendarmerie n'est pas traité dans cet article. Il va de soi cependant que les contrôles de l'autorité judiciaire sur la police concernent également la gendarmerie.

Par ailleurs, les droits et les devoirs des policiers s'inscrivent de plus en plus dans une démarche de professionnalisme. À une approche purement disciplinaire des droits et devoirs de l'agent se substitue une approche fondée sur une culture déontologique.

UN ENCADREMENT INSTITUTIONNEL CONTRAIGNANT

Outre les lois statutaires de la fonction publique réglant leurs droits et leurs obligations², les fonctionnaires de police obéissent à un texte spécifique, le code de déontologie, issu du décret du 18 mars 1996 traitant des devoirs généraux de la police nationale, des droits et des devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement et du contrôle de la police.

44 Par ailleurs, de nombreuses instructions définissent des principes à portée déontologique ; ainsi celle du 22 décembre 1995 sur l'action auprès des usagers et des victimes d'infractions ou celle du 10 avril 1997 sur l'exercice de l'autorité hiérarchique dans la police nationale.

La mission judiciaire qui lui est impartie impose également à la police de se conformer aux règles édictées par le code de procédure pénale.

Le principe du contrôle est également défini dans le titre III article 19 du code de déontologie du 18 mars 1986 qui traite du « contrôle de la police » : « Outre le contrôle de la chambre d'accusation, qui s'impose à eux lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire, les personnels de la police nationale et les autorités administratives qui les commandent sont soumis au contrôle de l'Inspection générale de l'administration et s'agissant des seuls personnels de la police nationale, également à celui de l'Inspection générale de la police nationale. »

Les deux formes de contrôle auxquelles il est fait référence, administratif et judiciaire, connaissent depuis ces dernières années des évolutions significatives.

Des contrôles internes effectifs

En dehors du contrôle exercé par les instances hiérarchiques, la police fait l'objet de contrôles des instances extérieures à cette dernière mais propres au ministère de l'Intérieur.

Deux inspections se partagent ce contrôle, l'Inspection générale de

2. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

l'administration (IGA) et l'Inspection générale des services judiciaires avec le concours de l'Inspection générale des services (IGS), communément appelée « la police des polices » dont la situation administrative particulière en fait un organisme de contrôle à part entière.

Des inspections aux missions étendues

L'IGA, placée sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, exerce un contrôle sur les services à travers des missions portant surtout sur des aspects budgétaires et des audits de secrétariats généraux pour l'administration de la police. Les missions transversales qu'elle assure (par exemple l'évaluation des contrats locaux de sécurité), la participation de ses membres aux différents conseils sur la déontologie mis en place successivement en font un élément de contrôle important.

45

Placée auprès du directeur de la police nationale, l'IGPN est le principal organe de contrôle de la police nationale. Selon les textes qui la régissent, elle est chargée de veiller au respect par les personnels de la police nationale des lois et règlements, des dispositions du code de déontologie, de celles du règlement général d'emploi de la police nationale et du statut de la fonction publique. Les types de missions qu'elle exerce sont celles traditionnellement dévolues aux services d'inspection :

- au travers d'audits, elle effectue des contrôles sur les services actifs de la police et les établissements de formation pour vérifier s'ils remplissent correctement les missions qui leur sont dévolues par les textes, apprécier la manière dont ils sont perçus par les usagers ;

- elle réalise un certain nombre d'études visant à l'amélioration du fonctionnement des services. Celles-ci portent souvent sur des problèmes transversaux révélés par des missions de contrôle ou sur l'analyse de projets de textes législatifs et réglementaires applicables à la police nationale en vue d'évaluer leur impact sur le fonctionnement de ces derniers ;

- enfin, elle effectue des enquêtes administratives et judiciaires sur les personnels concernant des fautes professionnelles, des manquements à la déontologie. Ces enquêtes sont diligentées tant par ce service, qui s'est doté d'« un cabinet central de discipline », que par ses délégations régionales à Marseille et Lyon et l'IGS.

L'IGS occupe une place particulière dans ce paysage administratif : direction active de la préfecture de police de Paris, elle est en même temps le principal service extérieur de l'IGPN (elle fait office depuis 1986

de service régional), tandis que son directeur est statutairement l'adjoint du chef de l'IGPN. Son champ de compétence s'étend sur l'ensemble des personnels de la préfecture de police (Paris et les trois départements de la petite couronne), y compris sur les personnels de statut municipal mis à disposition du préfet de police, soit 40 000 agents. Elle peut être saisie directement par des plaintes de particuliers.

La particularité de ces deux inspections, dont une partie importante des membres, voire la majorité s'agissant de l'IGS, ont la qualité d'officiers de police judiciaire, tient à ce qu'elles peuvent être saisies à la fois par l'autorité judiciaire et l'autorité administrative de mêmes faits qui donneront lieu ensuite à des poursuites pénales et disciplinaires.

46 L'ouverture quasiment simultanée d'une enquête judiciaire et d'une enquête administrative pour des fautes faisant présumer une infraction n'est pas originale en soi, pas plus qu'une sanction administrative et (ou) pénale réprimant les mêmes faits, chacune étant indépendante l'une de l'autre. Ce qui est plus étonnant pour le profane, c'est la réunion des deux compétences administrative et judiciaire au sein d'un même service.

Le contrôle sur les personnels, une part importante de l'activité des inspections

Au fur et à mesure des réformes intervenues dans la police, la part des études tend à s'accroître, conférant de plus en plus à l'IGPN une fonction de conseil, comme par exemple dans la mise en place de la police de proximité. Par ailleurs, celle-ci, comme les autres inspections centrales, est de plus en plus sollicitée dans l'évaluation des politiques publiques de sécurité. Ces missions nouvelles prennent souvent le pas sur les missions traditionnelles.

Pour autant, le contrôle déontologique demeure une part importante de l'activité de ces services. Il constitue en tout état de cause l'activité principale de l'IGS qui traite à elle seule 75 % des dossiers d'enquête, l'IGPN étant seulement saisie tant sur le plan administratif que sur le plan judiciaire des affaires dites « importantes ou pouvant avoir un certain retentissement médiatique³ ». Les autres dossiers sont le plus souvent traités par la hiérarchie des personnels mis en cause.

Le nombre de dossiers d'enquête ouverts au sein de l'IGPN et de l'IGS n'augmente pas de façon significative : 1 165 dossiers ouverts en

3. En dehors de l'IGPN et de l'IGS, un certain nombre d'enquêtes sont effectuées par les services locaux d'enquête.

1996, 1 232 en 2000. En revanche, la part des saisines judiciaires est en constante augmentation (41 % en 1996, 53,7 % en 2000) au détriment des saisines administratives (33,8 % en 1996, 22,1 % en 2000), tandis que les saisines directes des particuliers restent stables (25,2 % en 1996, 24,2 % en 2000)⁴.

Parmi les 1 232 faits allégués ayant donné lieu à des enquêtes de l'IGPN ou de l'IGS en 2000, les atteintes aux personnes représentent la part la plus importante (43,2 %). Elle est en augmentation constante depuis cinq ans, alors qu'elle ne représentait que 32 % en 1996. Parmi celles-ci, les violences mortelles qui constituent une infime part des atteintes aux personnes (15 en 2000) ont cependant doublé entre 1999 et 2000. L'augmentation globale des violences est essentiellement due à celle des violences en service alléguées (30 % d'augmentation depuis 1996), alors que les violences hors service sont à la baisse (8,15 % en 2000 contre 16,09 % en 1996).

47

Viennent ensuite les fautes professionnelles alléguées qui représentent 29,3 % du total des enquêtes. Le comportement avec le public en constitue la majorité (75,9 % des dossiers), c'est-à-dire les contestations, le refus d'intervenir, les incorrections, le mauvais accueil, l'abus d'autorité. La part des enquêtes sur les incidents privés est quant à elle infime et tend à diminuer (8,4 % en 1996, 3,9 % en 2000).

Un nombre de sanctions disciplinaires conséquent

La proportion du nombre de sanctions disciplinaires par rapport à l'effectif total des agents atteste d'une grande sévérité : 2 195 sanctions ont été prononcées en 2000. Si l'on rapporte ce chiffre au nombre total de personnels au 1^{er} janvier 2000 (142 989), 2 % d'agents sont concernés⁵.

Avertissements et blâmes représentent plus de 80 % des sanctions⁶. Le nombre de révocations, mises à la retraite d'office, radiations des cadres n'est par ailleurs pas insignifiant : 121 mesures en 1999 sur 2 138 sanctions.

En l'absence de données chiffrées sur les sanctions disciplinaires prononcées dans l'ensemble de la fonction publique, il est difficile de faire des comparaisons. Les sanctions disciplinaires concernant les per-

4. Selon les chiffres du rapport annuel d'activité de l'IGPN pour 2000.

5. Données de la DGPN sur les sanctions disciplinaires pour l'année 2000 concernant l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale.

6. Les blâmes, sanctions plus lourdes que les avertissements, représentent plus de 42 % du total des sanctions.

sonnels de la police représentent certainement une part très importante, voire la plus importante de l'ensemble des sanctions dans la fonction publique.

Un contrôle accru de l'autorité judiciaire

Lorsqu'ils effectuent des enquêtes judiciaires et accomplissent de ce fait des actes de police de ce type, les policiers sont soumis à l'autorité judiciaire qui vient se superposer à l'autorité hiérarchique du ministre de l'Intérieur. C'est le sens des articles 12 et 13 du code de procédure pénale qui confie la direction de la police judiciaire au procureur de la République et la placent sous la surveillance du procureur général et le contrôle de la chambre d'accusation.

48 Ces contrôles jalonnent le parcours professionnel des policiers et encadrent encore plus étroitement les actes de police judiciaire accomplis par les policiers. Ils sont également accrus par une disposition nouvelle de la loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000.

Des contrôles qui jalonnent le parcours professionnel des OPJ

- La nomination

Le policier qui a la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) se voit conférer d'importants pouvoirs : il reçoit les plaintes et les dénonciations, constate l'ensemble des infractions pénales, procède à des enquêtes préliminaires ou de flagrance. Il dispose seul du pouvoir de placement en garde à vue, de celui d'opérer des contrôles d'identité et d'exécuter les commissions rogatoires lorsqu'une information est ouverte.

N'est donc pas officier de police judiciaire qui veut. La nomination, si elle intervient de façon automatique pour un certain nombre de fonctionnaires de police⁷, nécessite pour d'autres des formalités plus lourdes : un arrêté conjoint du ministre de la Justice et de l'Intérieur (ou de la Défense pour les gendarmes) intervient après avis d'une commission mixte qui les a soumis à des épreuves.

- L'habilitation

Il ne suffit pas d'avoir la qualité d'OPJ pour en exercer les fonctions. Encore faut-il être « habilité » à exercer ces pouvoirs. Tous les OPJ, à l'exception de quelques-uns limitativement énumérés par les textes⁸,

7. Parmi lesquels les commissaires de police, les fonctionnaires du corps des officiers.

8. Les maires et leurs adjoints, les directeurs et sous-directeurs de police judiciaire de la police nationale, directeur et sous-directeur de la gendarmerie.

font l'objet d'un arrêté d'habilitation nominatif émanant du procureur général.

L'habilitation n'est pas acquise une fois pour toutes. Elle peut faire l'objet d'une suspension ou d'un retrait de la part du procureur général. Ce même pouvoir est donné à la chambre de l'instruction qui, saisie par le procureur général ou son président, peut, sans préjudice d'éventuelles sanctions disciplinaires, adresser des observations à un OPJ, faire procéder à une enquête et lui interdire temporairement ou définitivement d'exercer ses fonctions de police judiciaire sur tout ou partie du territoire. Il s'agit là en fait d'un quasi-pouvoir disciplinaire donné à cette juridiction.

Considérée pendant longtemps comme relativement théorique, cette faculté a été utilisée de façon retentissante en 1996 lorsque la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, saisie par son président du refus du directeur central de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris de laisser un officier de police judiciaire assister un juge d'instruction lors d'une perquisition effectuée dans le cadre d'une affaire médiatique, a, après enquête du président de la chambre, infligé une suspension de l'exercice de ses fonctions de police judiciaire à ce fonctionnaire pour une durée de six mois.

49

- La notation

Il appartient aux procureurs généraux de procéder à l'évaluation annuelle de l'activité des officiers de police judiciaire de leur ressort. Depuis plusieurs années, l'attention des procureurs généraux et des procureurs (à qui il incombe de faire des propositions de notation au procureur général en la matière) est appelée sur la nécessité « d'individualiser la notation » qui, aux termes du code de procédure pénale, est prise en compte pour toute décision d'avancement d'un OPJ.

Un contrôle accru du parquet au cours de ces dernières années sur les actes des officiers de police judiciaire

On ne reprendra pas ici l'ensemble des garanties dont sont entourés les actes de police judiciaire et les nullités qui sanctionnent leur non-respect. Il ne sera pas non plus question des contrôles exercés par le parquet et les magistrats du siège au cours des différentes enquêtes (autorisation de prolongations de gardes à vue au-delà de 48 heures par exemple). On se contentera d'indiquer les mesures qui rendent aujourd'hui ce contrôle plus effectif.

- Le traitement en temps réel des procédures, un moyen de contrôle accru

L'article 12 du CPP édicte que « la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la république ».

Selon l'article 41 du même code, le procureur « procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et la poursuite des infractions à la loi pénale ». À cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal.

Le constat a souvent été fait « qu'en pratique la réalité de cette direction est mise à néant puisqu'il n'apprend qu'après coup l'existence de celles-ci [les infractions] par l'envoi des procès-verbaux d'une enquête sur le déroulement de laquelle par définition il ne peut plus peser »⁹.

50 La mise en place du traitement en temps réel des procédures vise à accélérer la réponse judiciaire à la délinquance et oblige donc les services d'enquête à aviser les magistrats du parquet de l'ensemble des affaires élucidées. Pour peu qu'elle soit maîtrisée et ne conduise pas à noyer les magistrats sous un flot d'informations insignifiantes au détriment d'affaires importantes, elle contribuera à rendre au parquet la mission de direction de l'enquête qui lui est confiée par la loi. La systématisation des signalements effectuée en direct par les enquêteurs lui permet d'exercer un contrôle sur la procédure dès sa phase d'élaboration.

- Le renforcement des contrôles induit par la loi du 15 juin 2000

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, en renforçant un certain nombre de garanties au cours de l'enquête judiciaire, a également introduit une innovation en matière de contrôle administratif sur les personnels chargés de fonctions de police judiciaire.

La garde à vue, moment clé de l'enquête judiciaire, qualifiée souvent d'« acte le plus dangereux » que peut réaliser un OPJ, outre les garanties dont elle est entourée quant aux personnes qui peuvent y être soumises, aux délais dans lesquels elle est enfermée et aux formalités qui l'accompagnent (notification des différents droits), fait l'objet d'un contrôle de plus en plus prégnant par le parquet : c'est ainsi que la loi impose désormais à l'OPJ d'aviser le magistrat du parquet « dès le début » de la garde

9. Direction des affaires criminelles et des grâces, le traitement en temps réel. Ces observations sont le produit des réflexions d'un groupe de travail sur le traitement en temps réel des procédures pénales.

à vue et non plus « dans les meilleurs délais » pour que celui-ci soit à même d'en contrôler le déroulement à tout moment¹⁰.

La loi fait par ailleurs obligation au procureur de se rendre une fois par trimestre au moins dans les locaux de garde à vue et de tenir un registre sur lequel doivent être mentionnés « le nombre et la fréquence » de ses visites.

La durée des enquêtes est également soumise à contrôle. Le nouvel article 75-1 du code de procédure pénale prévoit que le procureur de la République doit désormais, lorsqu'il est amené à confier une enquête préliminaire à un service de police judiciaire, fixer un délai pour son exécution ; délai qui peut le cas échéant être prorogé au vu des justifications fournies par les enquêteurs ; si ce non-respect des délais impartis n'est pas sanctionné par une nullité de procédure, il peut influencer sur les appréciations que les magistrats du parquet sont conduits à porter sur les officiers de police judiciaire dans le cadre notamment de leur notation.

51

De même, lorsque les services de police judiciaire conduisent des enquêtes judiciaires « d'initiative » (c'est-à-dire de leur propre initiative), ils doivent en aviser le parquet à l'issue d'un délai de six mois et lui rendre compte de leur état d'avancement.

Une participation de la justice aux enquêtes administratives sur l'activité des officiers et des agents de police judiciaire

Au détour d'un amendement défendu par un parlementaire au cours de la discussion de la loi du 15 juin 2000, une innovation de taille a été introduite dans le code de procédure pénale. Celui-ci prévoit désormais dans son article 15-2 que « les enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire associent l'Inspection générale des services judiciaires au service d'enquête compétent. Elles peuvent être ordonnées par le ministre de la Justice et sont alors dirigées par un magistrat ».

Cette disposition qui va moins loin que la proposition de loi initiale visant à créer une inspection générale de la police judiciaire placée sous l'autorité du ministre de la Justice constitue cependant une véritable innovation. En effet, non seulement elle autorise un service du

10. La présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue, en dehors d'une amélioration des droits de la défense, constitue à certains égards une autre forme de contrôle sur les conditions de déroulement de la garde à vue.

ministère de la Justice à participer aux enquêtes administratives d'un service du ministère de l'Intérieur ou de la Défense sur un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie agissant certes dans le cadre particulier d'opérations de police judiciaire, mais elle donne en outre la possibilité au ministre de la Justice d'ordonner des enquêtes administratives dirigées par les magistrats sur ces fonctionnaires et militaires.

Il est sans doute prématuré d'évaluer l'impact de cette nouvelle disposition dans la mesure où, à ce jour, seules deux enquêtes administratives conjointes ont été ordonnées par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur le fondement de ce texte.

52 La longue liste des contrôles de la police que l'on vient d'énumérer est à la fois rassurante et inquiétante ; elle rassure sur l'encadrement du fonctionnement de cette institution, elle inquiète car elle peut donner l'impression d'un manque de professionnalisme d'un corps qui n'aurait aucune conscience de ses responsabilités. Tel n'est pas le sens de ce qui précède.

L'analyse des contrôles doit être en tout état de cause complétée par quelques éléments sur la démarche de réflexion sur la déontologie dans laquelle s'est engagée la police depuis plusieurs années.

DU CONTRÔLE À UNE VÉRITABLE DÉMARCHE DÉONTOLOGIQUE

Les limites du contrôle

Tout contrôle sur les personnes présente des limites tenant à la fois à ce qu'il ne peut tout embrasser et à ce qu'il intervient après que la faute a été commise.

S'agissant de l'effectivité des contrôles exercés par l'autorité judiciaire sur la police judiciaire, il convient d'être modeste. Ainsi que le relevait la commission Delmas Marty dans son rapport sur la mise en état des affaires pénales en 1990, « ce contrôle qui revêt un certain nombre de modalités concrètes est souvent plus théorique que réel ».

C'est également le constat fait par le comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation adoptée le 6 octobre 2000 sur « le rôle du ministère public dans le système de justice pénale »¹¹.

11. « La recommandation 2000 du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe », Marc Robert, *Revue de sciences criminelles*, janvier-mars 2002.

En tout état de cause, les relations qu'entretiennent magistrats et policiers dans leur travail quotidien ne peuvent être uniquement fondées sur le contrôle et partant sur des antagonismes forts entre des principes de justice d'un côté et d'efficacité de l'autre. Magistrats et policiers entretiennent au quotidien le plus souvent des relations de confiance (et non des relations de connivence) n'excluant d'ailleurs pas le contrôle ainsi que le décrit un ouvrage récent¹².

S'agissant du contrôle disciplinaire exercé par les instances administratives de contrôle, comme dans les autres corps de la fonction publique pratiquant l'autocontrôle, un certain nombre de comportements échappent au contrôle des inspections et demeurent encore difficiles à repérer.

C'est ainsi que la corruption des fonctionnaires de police, certes marginale parmi les fautes déontologiques (6 % des affaires traitées par l'IGPN en 2000), demeure un phénomène encore insuffisamment repéré et mal analysé en France. L'important travail auquel l'IHESI s'est livré récemment sur ce sujet montre le décalage existant sur la connaissance du phénomène en France et dans d'autres pays européens¹³.

53

Depuis plusieurs années se développent au sein de la police d'autres approches des droits et devoirs des policiers et de la faute.

Une démarche déontologique volontaire

La démarche de modernisation de la police s'est accompagnée de la création successive d'instances de déontologie : le Conseil supérieur de l'activité policière, créé en mars 1993, avait pour mission de donner des avis sur « le fonctionnement des services de la police nationale dans ses relations avec le public ». Le Haut Conseil de déontologie de la police nationale, qui lui a été substitué peu après, a entamé des thèmes de réflexion divers¹⁴.

Cette même démarche de modernisation se retrouve dans l'innovation qu'a constitué le code de déontologie de la police nationale. Dans le droit fil de la déclaration faite en 1979 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe considérant notamment que « le sys-

12. Christian Mouhanna, *Polices judiciaires et magistrats, une affaire de confiance*, « Perspectives sur la justice », Mission de recherche Droit et Justice, Paris, La Documentation française, 2001.

13. « Corruption dans la police ? », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 44, 2^e trim. 2001.

14. Il a notamment été amené à réfléchir sur l'appartenance de policiers à des sectes, le secret professionnel du policier.

tème européen de protection des droits de l'homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales », la police s'est en effet dotée d'un code de déontologie en 1986. La démarche, unique en son genre puisque la police est, à notre connaissance, la seule profession dans la fonction publique à disposer d'un code de déontologie, mérite d'être soulignée à plusieurs égards.

54 Tout d'abord, la conception de ce code a fait partie intégrante de la modernisation de la police engagée dans les années quatre-vingt ainsi qu'en témoigne l'article de la loi relative à la modernisation de la police du 7 août 1985 prévoyant son élaboration. Il s'agissait de redonner du sens à l'éthique professionnelle en ancrant solidement la culture policière dans les principes de l'État républicain : l'affichage de la déclaration des droits de l'homme dans tous les commissariats de police et la publication d'un code de déontologie en constituaient les mesures phares.

Ensuite, s'il ne crée pas de dispositions contraignantes nouvelles, ce code édicte des valeurs et des principes, et définit les devoirs des policiers tant envers l'État qu'envers les citoyens établissant avec ces derniers une relation directe faisant de la police une « institution au service du public ». Les relations hiérarchiques sont par ailleurs décrites comme devant être empreintes de respect mutuel.

Enfin, l'élaboration d'un « guide pratique de la déontologie dans la police nationale » en 1998, fondé sur le code de déontologie réalisé sous l'égide du Haut Conseil de déontologie de la police nationale, de même que l'accent mis sur l'enseignement de la déontologie dans les écoles de police avec la participation active des inspections générales ont contribué à « l'appropriation » par les policiers de ce code et à leur professionnalisation.

Vers une déontologie de la sécurité

La police et la gendarmerie ne sont plus seules à assurer les missions de sécurité. La loi du 21 juillet 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que les entreprises de gardiennage et de transports de fonds, ainsi que les agences privées de recherche concourent à la sécurité générale. Tous disposent à des degrés divers de pouvoirs de contrainte. Ainsi la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne habilite des entreprises privées à procéder à des fouilles de bagage et à des palpations de sécurité.

La réflexion sur la déontologie et le besoin d'encadrer l'action de ces nouveaux acteurs de la sécurité dépassent en conséquence largement

l'institution policière. On passe ainsi d'une déontologie interne à l'institution policière à une « déontologie de la sécurité ».

Par ailleurs, la demande de transparence exprimée par les citoyens dans leurs rapports avec les différents intervenants en matière de sécurité est de plus en plus forte.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité, créée par la loi du 6 juin 2000 pour « veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la république » et mettre en place « un socle commun de règles et pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de sécurité » tente de répondre à ces besoins.

Autorité administrative indépendante, son mode de saisine s'inspire de celui du Médiateur de la République. Par l'entremise d'un parlementaire, elle peut être saisie par toute personne victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie commis par des personnes exerçant une activité de sécurité, comme par le Premier ministre et les membres du parlement. Sans se substituer aux autorités administratives et judiciaires, elle dispose de larges pouvoirs d'enquête¹⁵, d'avis et de recommandations dont les destinataires sont tenus de lui rendre compte de la suite qui leur a été réservée. Au terme d'une année de fonctionnement, la Commission a fait l'objet d'une vingtaine de saisines, dont une par le Premier ministre¹⁶.

55

On peut regretter comme le fait le rapport de la Commission l'absence de saisines à ce jour concernant le comportement des services privés de sécurité qui ne permet pas encore à la Commission d'exercer la plénitude de ses compétences.

Contrôle et développement d'une culture déontologique sont on le voit indissociables. Ils sont indispensables pour réduire les dangers auxquels plus que d'autres sont exposés les policiers, et faire que l'institution policière soit véritablement au service du public.

15. Elle peut notamment demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle placés sous leur autorité aux fins d'enquête relevant de leurs attributions.

16. Le premier rapport de la Commission nationale de déontologie de la sécurité est publié à la Documentation française. L'avis demandé par le Premier ministre portait sur les manquements à la déontologie qu'était susceptible de contenir un rapport des renseignements généraux.

R É S U M É

Opérant dans un cadre institutionnel contraignant, les policiers dont le métier présente des risques et des tentations multiples peuvent à l'occasion de leurs actes voir leur responsabilité engagée sur un plan disciplinaire, pénal et quasi disciplinaire lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une enquête judiciaire. L'activité des services traditionnels de contrôle témoigne de cet encadrement. L'autorité judiciaire se voit par ailleurs investie de pouvoirs de contrôle accrus. Ces contrôles montrent cependant leurs limites, aussi, depuis quelques années, d'autres formes de contrôle ont-elles vu le jour. La création d'une autorité indépendante, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, en est un exemple. À une approche purement disciplinaire des droits et des devoirs se substitue progressivement une approche déontologique fondée sur une recherche de plus grand professionnalisme.

56

Cet article n'engage que son auteur.