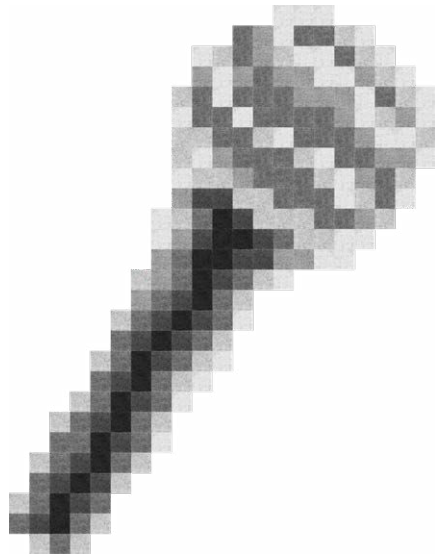


## Sébastien Roché : « Le système français de contrôle de la police est sous-dimensionné »



**Dans une interview pour Flagrant déni, le sociologue Sébastien Roché (CNRS) replace la police des polices française en perspective internationale, et pointe son caractère « décidément très perfectible ».**

**Comment expliquer que l'IGPN ne couvre, de son propre aveu, que 10% des affaires de violences policières dont elle a connaissance ?**

Aucun système de police en Europe, et probablement plus largement, ne dispose d'un système unique et centralisé de traitement l'ensemble des plaintes contre les policiers formulées par des citoyens. Ni dans les systèmes fédéraux où les pouvoirs de police sont répartis entre les Etats-membres, évidemment, ni dans les systèmes politiques unitaires, où les principales forces de police sont centralisées (même si de telles forces existent partout).

Certains pays ont mis en place des organes « différenciés » de traitement, c'est-à-dire des organes

internes aux polices, et qui ne font que des enquêtes et/ou des inspections-audit. Ils peuvent être centralisés (comme les inspections en France) ou non (comme en Angleterre et au Pays de Galles, avec leurs 43 « départements des standards policiers »). Les pays qui disposent de ces organes différenciés les ont rattachés soit au ministre, soit au directeur général d'une force de police. Mais ils n'enquêtent jamais sur l'intégralité des doléances et fautes supposées des agents qui sont portées à leur connaissance. Ni au Portugal, ni en Espagne, ni en Italie, ni ailleurs. Ils n'en ont pas toujours reçu le mandat (comme au Portugal), et même s'ils l'ont (comme en France), ils n'ont pas les ressources nécessaires pour l'exécuter.

Certains dossiers, comme les décès au cours des opérations de police, tendent à être traités par l'IGPN, mais ce n'est pas codifié par la loi. Un contrôle effectif de la police dans son action envers les citoyens, fut-il interne, est une exigence très récente. Et donc très partiellement satisfaite.

**Quels problèmes soulève le fait que la grande majorité de ces affaires de violences policières ne soit pas traitée par l'IGPN, mais par des services locaux ?**

Le mécanisme différencié est le premier pas vers un contrôle interne crédible. Mais ce mécanisme reste dans son enfance institutionnelle. Que les systèmes soient décentralisés ou centralisés, aucun pays n'a prévu que les services différenciés (centraux ou locaux) traitent toutes les plaintes des citoyens. C'est le cas pour l'IGPN également. L'Italie par exemple n'adhère pas à ce concept.

Le paradoxe pour les contrôles des pays centralisés comme la France, c'est d'avoir des principes nationaux (un unique code de déontologie), mais pas de système intégré et centralisé de traitement. Il n'y a pas de système clair et transparent qui détermine si et comment une plainte sur une question disciplinaire est traitée par l'IGPN ou ailleurs. Les décisions d'orientation des plaintes sont donc discrétionnaires, et prises en l'absence de critères précis. Les forces sont centralisées, mais les fautes des agents sont gérées en fonction de critères locaux inconnus, et donc nécessairement variables.

Ainsi, le panorama des fautes et des réponses échappe à la connaissance du ministre, du directeur général, de l'IGPN, et donc du Parlement et des citoyens. Sans mécanisme régulateur intégré, les mauvais comportements policiers et la manière de les traiter ne peuvent être analysés. Le rapport annuel de l'IGPN ne rend compte que du sommet de l'iceberg : le système apparaît perfectible.

**Comment expliquer que, s'agissant de la police et de la gendarmerie nationales, ce sont des collègues du même corps administratif qui prennent en charge les enquêtes judiciaires visant les fonctionnaires de police mis en cause ? Quels enjeux ce traitement interne fait-il apparaître ?**

Il existe des degrés dans l'endogénéité du contrôle. Le contrôle interne français est parmi les plus internes existant en Europe. En France, ce sont d'abord des policiers qui contrôlent les policiers, dans des structures policières de l'organigramme de la police, sous l'autorité du même chef de la police. Tous les policiers qui enquêtent sont placés sous l'autorité du directeur général. Ces policiers peuvent être des collègues de travail au niveau local. Ces policiers appartiennent pour le reste à l'IGPN. Ils n'ont pas reçu de formation particulière pour traiter les doléances des citoyens, pour eux ce sont des enquêtes comme les autres.

Ainsi, les autorités ignorent consciemment l'existence de "biais cognitifs inconscients" – un concept bien établi – relatifs à leur identité professionnelle partagée, et à la poursuite de leur carrière dans la police après l'IGPN. Ils vont ensuite retourner dans leur corps d'origine, avec leurs collègues, toujours sous l'autorité du directeur général.

En Allemagne, certains Länder ont rattaché le contrôle interne au-dessus du directeur de la police du Land. D'autres font enquêter des policiers qui travaillent sous l'autorité d'un autre directeur de police, par exemple celui de la police judiciaire (qui a un directeur propre, le chef du LKA, la police judiciaire du Land), ou par celui du Land voisin, qui par définition a un autre directeur. Au Portugal, l'IGAI est rattachée au-dessus des directions de la police et la gendarmerie, au ministre. Au Luxembourg, des garanties d'extériorité des agents sont imposées : les enquêteurs ne pourront plus retourner dans la police après leur passage à l'Inspection Générale de la Police. Décidément, le système français est perfectible.

Quelle interprétation peut-on faire du fait que le taux d'élucidation des affaires de violences policières tend à baisser – alors même qu'ils ont été assez largement médiatisés dans la période ?

La capacité de la justice (et des services d'enquête) à retrouver les auteurs de violences policières baisse depuis 2016. Il me semble que ce qui se passe, c'est précisément une augmentation du volume des cas, qui fait qu'à capacité constante de travail, le système judiciaire ne peut pas réagir en cas de tension ou de crise grave (on voit apparaître la crise des Gilets jaunes dans la courbe), ou de transformation des pratiques des agents vers plus d'usage de la force au quotidien – comme la tendance

générale peut le laisser supposer.

Mon explication est que le système de contrôle est structurellement sous-dimensionné, et donc peu capable d'absorber des chocs sans détérioration du risque encouru pour le policier délinquant. Evidemment, une explication alternative serait que la police a été confrontée à des criminels plus violents, auxquels elle a répondu, ne faisant "que son travail". Or les actes violents et nombreux susceptibles d'étayer ce contexte propice – comme les vols avec violence ou les vols avec arme – ne sont pas à la hausse, mais bien au contraire **à la baisse** depuis au moins 8 ans. Cette explication est donc très improbable.

**Comment expliquer que le mouvement international d'externalisation d'une partie du contrôle policier ne se soit que très marginalement traduit par un transfert des compétences en matière judiciaire, c'est-à-dire par une plus grande capacité à diriger des enquêtes et à édicter des sanctions ?**

L'idée de contrôler la police de manière externe est très récente. Le système judiciaire n'a pas été conçu pour contrôler la police. Les plus hauts organes juridictionnels n'ont fait de la protection des droits une tâche centrale que récemment – en France, dans les années 70. Et dans le même temps, les polices sont devenues des administrations de plus en plus grosses, dotées de pouvoirs étendus, donc plus difficiles à contrôler. La mise en place d'organes externes fonctionnels est une initiative encore plus récente. Les nouvelles démocraties européennes (Espagne, Grèce par exemple) ont dû garantir l'indépendance de ce contrôle externe, sous la pression des vieilles démocraties qui n'avaient pas pris ce soin – soit dit en passant. Bref, le chantier était considérable. Et il fait face à l'opposition des syndicats de police.

Certains organes externes de contrôle, les agences de contrôle de la police (ACP), ont des pouvoirs d'enquête étendus, et un ancrage légal très solide, de nature constitutionnel. C'est le cas du Défenseur des droits en France. Mais il n'a pas les moyens humains de remplir complètement sa mission. Contrairement à l'ombudsman de la police danois, il ne peut pas entamer des poursuites (décider qu'une enquête judiciaire débute), et contrairement à l'ombudsman grec, ne peut pas décider de sanctions disciplinaires.

Les autorités politiques n'ont, nulle part en Europe, souhaité construire un quatrième pouvoir, c'est-à-dire une ACP qui aurait à la fois l'indépendance, mais aussi les compétences et les ressources pour enquêter et auditer, et qui soient enfin dotés de pouvoirs d'imposer des réformes (par exemple sur les processus d'enregistrement des plaintes par la police) ou des sanctions. C'est l'hypothèse du refus de la « perte de contrôle » que nous avons formulée avec **Simon Varaine**.

**Dans le rapport POLDEM que vous avez récemment rendu au Défenseur des droits, vous relevez que certaines agences (notamment en Norvège, au Danemark, en Angleterre ou en Pologne) disposent d'un ensemble de prérogatives en matière judiciaire. Qu'est-on en droit d'attendre de ces capacités judiciaires particulières ?**

La question de l'efficacité sur les comportements policiers de l'architecture organisationnelle des ACP et des garanties d'autonomie des ACP est importante, mais il est très difficile de la trancher. Il y a des problèmes empiriques (accès aux données, type de test à appliquer), mais aussi théoriques sur le fondement de la dissuasion par la peine (quel serait le mécanisme sous-jacent). Il existe des études encourageantes relatives à l'effet du contrôle externe, sous certaines conditions, dans la littérature spécialisée nord-américaine. L'impartialité et la transparence permettent de faire progresser la recevabilité des policiers, et donc de changer certaines attitudes ou pratiques. Les principes qui président à la création des ACP semblent donc avoir une valeur.

Il serait intéressant de leur donner des compétences en matière de sanction disciplinaire, d'autant qu'elles sont prises en France de manière discrétionnaire par le directeur général ou le ministre, sur des critères parfois douteux et en tous les cas jamais rendus publics. Cependant, les ACP ne sont pas des baguettes magiques qui vont, de l'extérieur, faire fonctionner une administration qui serait dysfonctionnelle dans son recrutement, dans les directives de son commandement, ou de sa direction politique par exemple.

**Quel bilan est-on en mesure de tirer des configurations étrangères où les enquêtes judiciaires sont confiées à des agents indépendants du ministère de l'Intérieur sur le plan hiérarchique et statutaire (par exemple issus du ministère de la Justice), ou bien à des fonctionnaires de police exerçant sous un statut ad hoc (avec par exemple impossibilité de retourner dans son corps d'origine) ? Peut-il s'agir d'une voie dont la France pourrait s'inspirer ?**

En Europe, la question de l'efficacité n'est guère documentée s'agissant de l'architecture organisationnelle, des garanties d'autonomie des structures internes (par un rattachement au-dessus ou à côté du directeur de la police dont un agent est mis en cause) ou encore des agents travaillant dans les structures internes (par le principe du « non retour »), mais aussi des procédures.

Cependant, des principes inspirés du contrôle externe semblent intéressants à adopter. Ils sont au nombre de six: 1) établir une ou des structures internes différenciées; 2) définir des règles claires de compétence sur les affaires, avec une priorité donnée à celle qui impliquent un citoyen; 3) mobiliser une structure différenciée qui ne soit jamais placée sous l'autorité du chef de la police dont un agent est en cause; 4) imposer une formation spécifique aux enquêteurs interne sur les biais inconscients; 5) inscrire une règle du « non retour »; 6) assurer la transparence et la publicité des processus (enquêtes, décisions, sanctions) et des données qui y sont relatives.

