

2 0 1 1

ARCHIVES  
de  
POLITIQUE  
CRIMINELLE



Police et Justice  
pénale

N°33

EDITIONS A. PEDONE  
13 RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

**SECRET PROFESSIONNEL ET DEVOIR DE RESERVE  
DANS LA POLICE.  
LE POUVOIR DISCIPLINAIRE  
FACE AUX LANCEURS D'ALERTE**

par

**FREDERIC OCQUETEAU**

Directeur de recherche au CNRS / CESDIP

et

**PHILIPPE PICHON**

Commandant de police, titulaire d'un DESS en droit privé

*« Nous l'avons toujours su, mais nous voyons aujourd'hui  
de façon beaucoup plus terrifiante  
que la plus grande persécution de l'Eglise  
ne vient pas d'ennemis extérieurs  
mais naît du péché de l'Eglise (...)  
Les attaques contre l'Eglise  
et le pape ne viennent pas seulement de l'extérieur,  
les souffrances viennent de l'intérieur de l'Eglise,  
du péché qui existe dans l'Eglise »,  
Benoît XVI (Reuters et AFP, le 11 mai 2010, 13h.22).*

*« Pour que demeure le secret, nous tairons jusqu'au silence »  
Max-Pol Fouchet, Demeure le secret, Mercure de France, 1961.*

A l'occasion d'une épreuve de vérité opposant un commandant de police<sup>1</sup> et sa hiérarchie au sujet du statut et des usages très controversés du STIC (Système de traitement des infractions constatées), un fichier d'antécédents policiers plus que problématique au regard des libertés des citoyens, la présente réflexion interroge les limites d'un modèle de gouvernance policière à la française. Autrement dit, l'archétype d'une organisation pyramidale hiérarchisée et centralisée, considérée dans ses trois dimensions d'institution, d'organisation et de profession (Monjardet, Ocqueteau, 2004) suffisamment ancrée dans le poids de son passé (Berlière, Lévy, 2011) pour se montrer capable de résister aux besoins d'un

---

<sup>1</sup> Il s'agit du commandant de police Philippe Pichon, dont un ouvrage écrit à quatre mains a retracé le combat contre le fichier STIC (Pichon, Ocqueteau, 2010). Voir aussi, Pichon, 2007.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

changement profond dans les errements de ses pratiques les plus contestables à l'égard des outils dont elle dispose pour se défier des citoyens.

Notre objectif est d'examiner une question de libertés publiques peu souvent traitée par les juristes, le secret professionnel et le devoir de réserve dans la police, en la situant dans un contexte où la prolifération des fichiers policiers a suscité les plus vives inquiétudes au sein d'une population qui a par exemple réussi à faire reculer le gouvernement lors de la création du fichier Edvige en 2008 (Marzouki, Simon, 2010). Dans ce contexte, sont également apparus des signaux faibles au sein d'une institution policière jusqu'alors peu soucieuse de la légitimité de ses actions par les fichiers, qui ont tendu à dénoncer licéité et usages pernecieux d'un prétendu fichier de lutte contre la récidive, le STIC, ces signaux ayant été relayés par des signaux forts convergents de la part de la CNIL (2009), voire plus généralement de commissions *ad hoc* (Bauer et *alii*, 2008) ou parlementaires (Batho, Bénisti, 2009) tenus de proposer de meilleurs usages des fichiers de police en France.

Le point de raidissement au sujet des usages policiers du STIC s'est alors focalisé sur une divergence d'appréciations importante entre une conception excessivement rigide des notions d'obligation de secret professionnel et de devoir de réserve défendue par l'administration policière, et une conception beaucoup plus souple de la matière, telle qu'elle ressort d'un examen approfondi de la sociologie et du droit sondant la jurisprudence à ce sujet.

Pour apporter de la lumière sur ces questions juridiques qui ne sauraient être pensées en dehors du moment et du contexte historique prégnant où elles émergent, nous raisonnerons en trois points. D'abord, nous rappellerons rapidement comment fonctionnent les organisations policières à la lumière de leur sociologie (1). Ensuite, comment y sont problématisées et utilisées par les directions centrales les normes régissant le « secret professionnel » et le « devoir de réserve » de leurs agents. Nous le ferons en mettant en parallèle les considérations du droit administratif et du droit pénal (2) Nous en déduisons une propriété peu connue de l'appareil policier, sa capacité de violence symbolique à l'égard de ses agents à qu'il dénie la possibilité d'un geste citoyen d'alerte (3). Nous concluons à la nécessité pour l'appareil de justice de protéger le lanceur d'alerte policier confortant l'Etat de droit protecteur de citoyens présumés innocents, plutôt que l'institution policière ayant souvent tendance, de son côté, à les présumer *a priori* suspects sinon coupables.

### I. COMMENT FONCTIONNENT LES ORGANISATIONS POLICIERES

Le politologue Pierre Favre, dans un dossier consacré aux chantiers de réformes de la police de sécurité (Favre, 2009), a montré comment la police, en tant que corps professionnel, définissait elle-même en grande partie l'ordre social. Elle le fait par le biais d'une action continue de pratiques quotidiennes confrontées aux situations et aux comportements aléatoires les plus variés de la société civile. Il rappelle, après bien d'autres, comment l'action policière au quotidien contribue en fait à déterminer l'autorisé, le toléré et l'inadmissible des

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

comportements, de manière assez largement indépendante des autorités gouvernantes. C'est pourquoi, d'après cet analyste, les actions de l'administration policière au travail quotidien de mise en ordre du monde, vident en grande partie de leur substance ou sens initial des réformes autoritaires impulsées par le haut, quand ces réformes n'ont pas été suffisamment absorbées par une bonne partie des échelons de la pyramide.

Feu le criminologue canadien Jean-Paul Brodeur (Brodeur, 1979) avait bien expliqué de son côté comment l'une des finalités de l'appareil policier (la police judiciaire, chassant et traquant des personnes suspectes), assimilait les limiers de la police au métier de leur gibier privilégié. Quand les uns gagnaient un point, les autres le perdaient, chacun du policier ou du délinquant du milieu s'attendant à cette logique anticipée du comportement de l'autre, comme si, en pratique, s'étaient instituées entre les protagonistes des règles du jeu informelles et intangibles, à la manière d'un miroir. Cet analyste voyait dans ce mécanisme l'une des premières composantes de légitimation du système policier par l'hommage que le vice rendait à la vertu, une légitimation liée à bien autre chose que de la légalité. Quant à la police administrative, ou police de sécurité publique au quotidien, la théorie du chèque en gris émise par le même analyste consista à montrer que la discrétionnarité (*discretion*) de l'action policière avait toujours été une nécessité fonctionnelle à l'équilibre du système organisationnel. De manière un peu moins radicale que la célèbre thèse de son collègue, Dominique Monjardet (1996) sur l'autonomie policière par effet d'involution ou inversion hiérarchique des buts poursuivis, J.-P. Brodeur, et plus tard De Valkener et Francis (2007), observaient que le « chèque en gris » donné par le mandataire du sommet aux exécutants de la base induisait certes une certaine marge d'autonomie des échelons les plus en phase avec le monde réel. Mais le chèque en gris signifiait aussi que l'autonomie d'action des exécutants n'était pas absolue comme elle l'était dans la théorie du chèque en blanc. En effet, trop d'acteurs institutionnels de la périphérie immédiate de la machine contrôlent peu ou prou les processus d'autonomisation par le bas.

Ces théories continuent pourtant d'être empiriquement plausibles, les anciennes observations américaines sur la police de patrouille restant très souvent vérifiées. Notamment, celle que l'on trouve chez le sociologue John Van Maanen (2005 [1978]) qui avait mis en évidence une typologie spontanée des cibles de l'intervention du patrouilleur de rue, mobilisé par un système implicite de croyances le conduisant à ventiler les citoyens en trois catégories distinctes : les *know-nothings*, la plupart des citoyens qui n'y comprennent pas grand-chose et ne se posent jamais de questions face à un contrôle ou à une interpellation ; les *suspicious persons*, qui savent très bien à quoi s'en tenir, ayant quelque chose à se reprocher ; et les *asshole*, autrement dit, les trous du cul, emmerdeurs, discutailleurs ou chieurs, bref, les empêchements de tourner en rond, une catégorie détectée à partir d'une interaction ayant provoqué cette repartie demeurée célèbre du patrouilleur : « Votre permis, monsieur ! » ; « Mais pourquoi me contrôlez-vous, moi ? Vous feriez mieux de pourchasser les criminels ! » ; « Je vous contrôle, monsieur, parce que vous êtes un emmerdeur,

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

mais je l'ignorais jusqu'au moment où vous avez ouvert votre grande gueule ! » (traduction libre).

Il se dit, dans les plaintes lancinantes des policiers d'aujourd'hui à l'égard des « emmerdeurs » légalistes de plus en plus nombreux dans la société, qu'un regard trop scrupuleux de la société sur les méthodes d'action saperait leur autorité, au moment des interpellations notamment (Loriol et *alii*, 2006). Ce qui resterait d'ailleurs largement à démontrer. L'élément bien plus nouveau en revanche vient des mises en cause analogues émanant des agents intermédiaires de la machine policière (des officiers dans la police ou des sous officiers dans la gendarmerie par exemple) amenés à demander des comptes à leurs supérieurs hiérarchiques, qui lassés de ne pas les recevoir, sont de plus en plus souvent amenés à lancer des alertes vers le monde extérieur selon des procédures nécessairement peu orthodoxes, pour peu qu'elles existent.

On voit alors les appareils de sécurité publique se mettre à tousser, puis à bégayer face à ces agissements non attendus de la part de fonctionnaires bien décidés à transgresser un interdit suprême : dévoiler (dénoncer ?) les mécanismes de l'ambivalence d'un appareil au légalisme controversé qui fait exactement le contraire de ce qu'il prétend dire, en sécurité publique... En suspectant notamment des personnes innocentes grâce à des fichiers douteux qui les présumant coupables, et sans accepter de vouloir mettre un terme de bonne grâce à ces pratiques contestables, au prétexte de ne point se laisser dépouiller de savoir-faire ancestraux « qui auraient fait leurs preuves » ! Une illustration empirique de ce type de mécanisme devrait convaincre de la manière dont les hiérarchies policières, mises en face de leurs responsabilités face au fichier controversé ayant leur estime, en viennent pratiquement à justifier l'indéfendable par le biais de l'imposition d'une norme de silence coutumière que rien dans le droit positif n'impose réellement. Entrons dans le vif du sujet : face aux mises en cause publiques du caractère liberticide du fichier STIC (CNIL, 2009), voici le florilège des arguments déployés en vue de défendre l'outil et les pratiques indigènes du « chanstiquage » (Didier, 2011). Ils ressortent d'un dépouillement systématique de la presse syndicale et généraliste et des blogs dédiés aux questions policières, tout au long des divers rebondissements procéduraux de « l'affaire Pichon ».

Les dix arguments présentés dans la vignette suivante sont des justifications auto-mystifiantes visant à perpétuer le *statu quo ante* en faveur des fichiers de police en général et du STIC en particulier. Ce ne sont à la vérité que des arguments d'autorité car tout se passe comme si, dans un contexte anxigène où les valeurs de protection et de sécurité semblaient indéfiniment orientées à la hausse, les valeurs de liberté liées à la défense des « droits de l'homme » contre les abus policiers n'étaient plus capables de faire grand poids, et n'étaient surtout plus capables de susciter le moindre écho articulé et audible au sein même de notre police nationale.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

1, la doctrine officielle au sommet de la police nationale, soit un instrument judiciaire facilitant le travail d'élucidation de la police : « *Le fichier STIC n'est pas un fichier de coupables, mais un fichier d'aide à l'enquête, comme le sont tous les fichiers de police. Le STIC, ce n'est que cela : non pas un fichier réellement opérationnel, mais le reflet du travail mené par les services répressifs français* » (F. Péchenard, DGPN)

2, la volonté de progresser dans la défense de la société contre le crime : « *Nous autres commissaires entrons dans la police pour être au service des citoyens et pour élucider des affaires. Donc, il est humiliant que l'on suspecte notre détermination éthique et notre sens du service public en nous attaquant sur les fichiers* » (SNC)

3, la nécessité d'une anticipation policière à l'extrême détermination et faculté d'adaptation des criminels : « *La base de notre métier, c'est collationner, analyser, traiter : c'est pour ça que les fichiers ont toujours existé, et qu'on en aura toujours besoin* » (Alliance Synergie)

4, argument analogue aux précédents, auquel s'ajoute celui de la force des habitudes professionnelles : « *On ne peut plus s'en passer, des fichiers. Le travail de la police est un tableau impressionniste fait de millions de points où il se passe quelque chose. Plus on en est informé, plus on devient intelligents, plus il y a de points, mieux on voit. Notre intelligence, c'est l'information donnée par nos fichiers* » (blog).

5, l'excellence professionnelle et la défense du service public : « *Les caractéristiques du corps des commissaires (maîtrisant ces fichiers) sont une garantie : ils sont de très bons juristes ; ils sont fortement syndicalisés, nous sommes une administration ultra contrôlée et qui s'autocontrôle. Personne ne devrait imaginer que nous soyons incapables de repousser des consignes illégitimes* » (SCP).

6, l'argument de la prothèse aux savoir-faire ancestraux : « *Sans mémoire... mais cela ne remplacera jamais le flair, le raisonnement, la dimension humaine et psychologique de l'action policière* » (Ch. Diaz).

7, l'argument de l'air du temps sur le management optimisateur : « *Les fichiers sont un bon moyen d'optimiser le travail policier, quand les effectifs baissent et que la demande de protection de la population s'accroît* » (E. Roux).

8, l'argument de la realpolitik selon lequel on ne fait jamais d'omelettes sans casser d'œufs : « *Soucieuse de ne pas risquer de passer à côté d'une information, la police doit savoir ratisser large pour ne pas perdre du poisson. On part du principe que plus et plus vite les fichiers balaieront large, plus les enquêtes se resserreront rapidement ; donc, il faut accepter de demander beaucoup pour obtenir peu* » (blog).

9, l'argument du mal nécessaire universel pour relativiser l'étendue de la corruption : « *Ceux qui nous critiquent à cause de quelques cas de corruption où des policiers, par de la tricoche, ont vendu des fiches au privé ne veulent pas voir que dans toute institution ou entreprise, il y a toujours eu et il y aura toujours des brebis galeuses* ». (SNC).

10, l'argument –à nos yeux le plus profond et le plus décisif qui a donné le titre à notre ouvrage *supra-*, de la maîtrise de l'illusion du savoir et de la nécessité du secret à l'égard d'une population qui a besoin de croire à la dramaturgie de l'efficacité policière : « *Un flic ne pourra jamais se résoudre à détruire les données, même erronées, même sales. Qui a envie d'effacer sa mémoire ? En plus, policièrement parlant, un fichier nettoyé ne vaudrait pas le coup. Chez nous, on aime l'informel, ces petites choses qu'on est les seuls à savoir. Le STIC est même devenu notre chouchou. Vous nous le supprimez, on est morts* ». (Courageux commissaire anonyme à Fl. Aubenas, Nouvel Observateur, 26/02/2009, n° 2312).

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

Les fichiers de police en général et le STIC en particulier obéissent-ils aujourd'hui surtout à une logique sécuritaire, à une politique du chiffre ou plutôt à des impératifs gestionnaires ?... s'est récemment demandée une analyste (Marzouki, 2010). Les fonctionnaires de police ont répondu de leur côté à la nécessité de ces trois dimensions, nous venons de le voir. Mais tous les policiers, et notamment ceux que l'on n'entend pas se prononcer, ceux qui se taisent ou que l'on fait taire parce qu'ils ne seraient pas nécessairement d'accord avec de telles finalités, que pensent-ils d'autre à ce sujet ? Se pourraient-ils qu'ils puissent penser aux fichiers comme les citoyens les ressentent souvent, c'est-à-dire comme des instruments oppresseurs des libertés ? Et si tel est le cas, comment réussissent-ils à le faire savoir, et surtout à quel prix ?

### **II. SECRET PROFESSIONNEL ET DEVOIR DE RESERVE, DES NOTIONS MISES A RUDE EPREUVE**

Une sanction disciplinaire de mise à la retraite d'office de la Police Nationale a été prononcée par arrêté ministériel du 24 mars 2009, à l'encontre de l'officier de police précédemment cité qui avait délibérément pris le risque de divulguer des extraits de deux fiches STIC à la presse, transgressant apparemment un secret professionnel, voire son devoir de réserve<sup>2</sup>.

Cette décision de mise à la retraite fut suspendue par le juge des référés du Tribunal administratif de Melun le 5 mai suivant. Ce qui a provoqué *ipso facto* la réintégration de plein droit du commandant de police dans les cadres de l'institution. Mais en pratique, cela n'a rien changé à sa situation, car l'administration, condamnée à le réintégrer avec dommages et intérêts, a continué à le priver de traitement pour service non fait, dans l'attente d'une décision juridictionnelle sur le fond. Elle se prévaut d'un argument discutable eu égard à l'autonomie du droit pénal et du droit administratif, invoquant le fait qu'un juge d'instruction avait placé cet agent sous contrôle judiciaire avec interdiction d'exercer ses fonctions de policier, dans une affaire de divulgation à la presse « d'informations confidentielles ».

Dans la police nationale, la question du secret professionnel peut être abordée en termes de pouvoir. S'il est souvent vrai que l'information c'est du pouvoir, alors il ne faut pas s'étonner que chaque policier soit animé de désirs paradoxaux : recevoir beaucoup d'informations et en rendre le moins possible. La connaissance du « tas de petits secrets » sur autrui, pour reprendre l'expression de Malraux, est un pouvoir enivrant. Et il est d'autant plus exorbitant qu'il oblige ses détenteurs légitimes à faire silence, un silence qui trouve sa traduction concrète chez le fonctionnaire dans les notions de secret professionnel et de devoir de réserve. Or ces deux notions ne peuvent pas être simplement problématisées par une science normative auto suffisante, car elles sont indubitablement politiques. C'est pourquoi, nous discutons de leur consistance

---

<sup>2</sup> La chronologie et les rebondissements administratifs et judiciaires de « l'affaire » sont minutieusement reconstitués dans Pichon et Ocqueteau, *op. cit.*, p. 109-215.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

au regard de la doctrine et de la jurisprudence dans deux univers séparés, l'administratif et le pénal, en posant l'hypothèse, au regard de l'acte du lanceur d'alerte déviant, que le devoir de réserve n'est qu'une variable élastique demandant à s'ajuster politiquement à l'air du temps.

### **III. LA REVELATION DU LANCEUR D'ALERTE COMME VIOLATION DU SECRET PROFESSIONNEL ?**

Il convient de préciser que les exigences légales concernant l'activité professionnelle du commandant Pichon mis en cause et la nature secrète des informations auxquelles il a eu accès dans un fichier ne sont que des préalables à la répression pénale. L'acte incriminé est celui d'une révélation : le délit n'est constitué que lorsqu'un policier lambda révèle une information particulière lambda. La tentative n'étant pas réprimée, révéler un secret veut dire le communiquer, le faire connaître, le dévoiler. Et l'article 226-13 du code pénal n'exige rien de plus qui évoque la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire. Aussi la jurisprudence entend-elle le terme de « révélation » dans une acception assez large, l'infraction étant intentionnelle, la révélation pour être punissable doit avoir été volontaire. L'interdit concerne un acte d'indiscrétion volontaire qui trahit la confiance de celui qui croyait pouvoir compter sur le silence du professionnel. Attenter à la confiance, attenter au secret, c'est un peu comme attenter à l'intégrité sexuelle, c'est violer.

Les policiers astreints au secret professionnel doivent surveiller les propos qu'ils tiennent, jusque et y compris avec leur entourage. La pulsion de faire savoir que l'on vous a confié un secret est généralement forte et souvent l'un des motifs principaux de la divulgation. Un commissaire de la police nationale a ainsi été condamné pour « violation du secret professionnel » et révoqué de l'institution pour avoir prêté, en toute connaissance de cause, d'importantes sommes d'argent à un collègue et ami dont il avait couvert les activités. Ce dernier, alors qu'il se trouvait prétendument en congé maladie, était impliqué dans la gestion commerciale de clubs échangistes. Or, le commissaire en question avait recommandé à des tiers de fréquenter ces établissements en facilitant à son ami l'accès aux fiches extraites du STIC pour l'aider à se constituer un vivier de clients potentiels<sup>3</sup>.

La violation du secret reste une faute personnelle et non une faute de service. Et la prohibition de la révélation ne dépend ni du nombre, ni de la qualité des personnes auxquelles le secret est dévoilé. Le délit est constitué même lorsque la violation du secret bénéficie à une personne unique<sup>4</sup>. Il doit néanmoins s'agir d'un tiers par rapport à la relation professionnelle et non pas de l'intéressé lui-même. La jurisprudence admet qu'à l'égard de ce dernier, l'obligation de silence

<sup>3</sup> Conseil d'État, 25 octobre 2006. Sur le même sujet, voir également, Jean-Pierre, 2006.

<sup>4</sup> Cass. crim., 16 mai 2000, *Bull. crim.* n°192.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

n'existe pas et que le professionnel ne peut en conséquence lui refuser de lui faire connaître les faits de sa vie intime qu'il ignorerait. Remettre à l'intéressé un document comportant des informations intimes recueillies à l'occasion d'une relation professionnelle est une pratique licite. Délivrer des attestations ou des certificats, en particulier des certificats médicaux est l'exemple typique d'une révélation écrite dans le cadre du secret professionnel. Les tribunaux admettent que de tels documents soient produits en justice à condition qu'ils aient été remis sur la demande de l'intéressé lui-même. C'est un principe constant tant au sein des juridictions pénales (Cass. crim., 5 novembre 1981, *Bull. crim.* n° 295), que civiles (CA Paris 9 octobre 1988, *Juris-Data* n° 1998-026158) et administratives (CE 17 octobre 1982, req. n° 26047). En revanche, un certificat ne doit jamais être délivré directement à un tiers, du moins sans le consentement exprès du titulaire du secret.

Précisons en outre que le moyen matériel, écrit ou oral (au cours d'une conversation) par lequel le secret a été dévoilé est indifférent. La révélation consignée par écrit peut prendre la forme d'une lettre ou d'un certificat, une attestation destinée à servir de preuve par exemple, sinon résulter de la photocopie d'un document confidentiel. Quant à la divulgation orale, elle a été reprochée à un magistrat de chambre régionale des comptes qui fut condamné pour avoir divulgué des faits au cours d'entretiens téléphoniques<sup>5</sup>. Lors d'une autre espèce, une indiscretion fut sanctionnée chez un commissaire de la police nationale, alors en charge du contrôle du dispositif de garde de certains édifices à Paris. Le commissaire, interrogé par un enquêteur de police judiciaire sur un individu présent dans l'un de ces édifices fut informé à cette occasion du fait que celui-ci faisait l'objet d'une enquête et d'une surveillance policières. Le commissaire en fit part au directeur de l'établissement concerné avec lequel il entretenait des relations amicales, alors que ce dernier louait des bureaux à l'intéressé et se disait en relations d'affaires avec lui. Cette indiscretion permit à l'individu d'être informé par la police de cette surveillance et de tenter de s'y soustraire, ce qui rendit plus difficile et dangereuse son interpellation<sup>6</sup>. Pour le Conseil d'État, ce manquement à l'obligation de discrétion professionnelle d'un fonctionnaire de police en position de commandement justifiait d'autant plus la sanction disciplinaire. La haute Cour considéra que la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de six mois dont quatre avec sursis n'était pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Cette décision précisa la position de la jurisprudence administrative sur l'interdiction, pour un agent de la fonction publique d'État, de tout déjeuner en ville, c'est-à-dire un devoir d'élémentaire discrétion professionnelle.

La révélation peut également être contenue dans un livre ou un article de presse. Il semble que lorsque la communication s'accompagne d'une publicité, hors cas justificatifs légaux, elle constitue alors pour la jurisprudence une variété particulièrement grave et caractérisée de révélation punissable. Se rend ainsi

<sup>5</sup> CA Paris, 15 mai 2001, *Juris-Data* n°148683.

<sup>6</sup> CE, 21 novembre 2003, *La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités territoriales* n° 5, 26 janvier 2004, p. 113-114.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

coupable le directeur général de la Police Nationale qui transmet à des journalistes « choisis » des informations sur le plan Vigipirate ou sur des dossiers judiciaires en cours d'instruction. Il est pourtant de principe que la publicité n'est nullement indispensable pour que le délit soit constitué. La communication reste pénalement répréhensible alors qu'elle aurait été adressée à une personne unique, y compris lorsque celle-ci est elle-même tenue au secret professionnel.

Le délit de l'article 226-13 du code pénal est un délit intentionnel instantané, consommé dès la première révélation (Cass. crim. 20 avril 1968, *Bull. crim.* n° 135). L'élément moral nécessaire et suffisant est démontré dès lors que le prévenu a accompli en connaissance de cause tous les éléments matériels constitutifs de l'infraction (dol général). L'intention de nuire ou la volonté de porter atteinte aux intérêts d'autrui (dol spécial) ne sont nullement requis. En décider autrement serait confondre l'intention d'avec le mobile. La jurisprudence est aujourd'hui fermement fixée en ce sens. Ainsi, fut jugé inopérant l'argument fondé sur l'absence d'intention de nuire invoqué par un médecin ayant délivré à la famille syrienne de l'une de ses patientes un certificat relatif à une I.V.G.<sup>7</sup>. Quelle qu'ait été la noblesse du mobile de cette révélation volontaire, l'argument était indifférent et le délit qualifié. C'est du reste ce qu'avait décidé, cent dix ans auparavant, la Cour de cassation dans la célèbre affaire Watelet<sup>8</sup> où un médecin avait envoyé à la presse une lettre publique pour dissiper des bruits calomnieux au sujet de la mort du peintre Bastien-Lepage. L'intention frauduleuse de celui qui se livre à une violation du secret professionnel consiste dans la conscience qu'il a de révéler le secret dont il a connaissance, quel que soit le mobile qui ait pu l'y pousser (Cass. crim. 7 mars 1989, *Bull. crim.* n°109).

L'infraction de violation du secret professionnel ne saurait être commise par imprudence. Si par étourderie, un professionnel laisse traîner des documents secrets, dont un tiers aura pris connaissance, à défaut de dol général, on lui reprochera une faute de négligence engageant sa seule responsabilité civile. Fut ainsi relaxé un inspecteur général de la police auteur d'une erreur d'appréciation en accédant au courrier ambigu d'un avocat lui ayant laissé croire qu'il agissait en soutien des intérêts de la personne concernée. La mauvaise foi n'ayant pu être prouvée, aucune condamnation ne fut prononcée puisque ce policier délicat n'avait pas eu l'intention délibérée de violer le secret professionnel auquel « *il était [pourtant] tenu à raison de ses (hautes) fonctions* ». Etant néanmoins entendu que des obligations particulières de vigilance et de garde pèsent généralement plus sur certaines personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public, -tels le maire, le notaire ou le policier- que sur d'autres, le code pénal peut sanctionner le « professionnel », dans l'hypothèse d'une transgression à sa propre obligation de garde, mais également dans le cas où il n'aurait pas pris toutes les précautions nécessaires pour assurer cette garde. Ce que rappelle l'article 432-16 du code pénal qui faisait dire à

<sup>7</sup> CA Paris 25 novembre 1996, *Juris-Data* n° 023550.

<sup>8</sup> Affaire Watelet, 19 décembre 1885 : *Sirey*, 1886.1.86, sous rapport Tanon.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

l'historien et traducteur Amédée Pichot que d'une confiance à une indiscretion, il n'y a qu'une distance de l'oreille à la bouche (Pichot, [1840], 1963).

À la différence de la diffamation (publique), la violation du secret professionnel ne connaît pas de régime spécial pour la constater. Les poursuites pénales devant le tribunal correctionnel ne sont subordonnées ni à la plainte d'une victime, ni à l'ouverture d'une instruction préparatoire. L'action publique peut être mise en mouvement à la seule initiative du ministère public ou de la partie civile par une citation directe ou une plainte avec constitution de partie civile. En revanche, conformément au principe « pas d'intérêt, pas d'action », serait irrecevable la constitution de partie civile du tiers à la relation professionnelle à qui une dénonciation aurait porté tort (Cass. Crim., 26 juin 2001, n° 01-80.456).

Précisons en dernier lieu que de nombreuses règles déontologiques font systématiquement référence au nécessaire respect du secret professionnel (Moret-Bailly, 2006). La déontologie étant d'après Gérard Cornu, l'ensemble des devoirs inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle libérale et le plus souvent définis par un ordre professionnel (Cornu, 2004), les violations des règles professionnelles constituent autant de fondements possibles invocables pour des poursuites devant les instances disciplinaires. Le principe de l'autonomie de l'action publique (pénale) par rapport à l'action disciplinaire (administrative), face à un fait unique de révélation d'un secret viole simultanément un code de déontologie (professionnelle), le code pénal et le code civil, et autorise la coexistence de trois procédures distinctes. Le législateur a nettement précisé son intention de considérer l'action disciplinaire comme une action cumulative de l'action publique et de l'action civile, et non pas comme une voie alternative. S'agissant des rapports entre l'action disciplinaire et l'action pénale, la Cour de cassation a toujours affirmé que les deux actions, poursuivant un objet distinct et différent, ne devaient ni s'exclure ni se confondre<sup>9</sup>. On sait que la décision rendue par la juridiction administrative (disciplinaire) ne lie pas le juge pénal et, inversement, le fait que la juridiction répressive se soit prononcée n'exerce aucune influence sur la recevabilité ou l'issue d'une poursuite devant les autorités disciplinaires. En cas de poursuites simultanées, une récente réforme a imposé à l'autorité disciplinaire, conformément à ce qui s'imposait déjà à la juridiction civile, d'attendre le résultat de l'action publique.

Aussi, une question d'importance est celle d'imaginer la position des juridictions vis-à-vis d'un policier qui, connaissant les mentions illégales que comportent la fiche STIC d'un particulier mis hors de cause par la justice, révélerait à celui-ci les informations intimes recueillies à l'occasion de la relation professionnelle. Si connaître les secrets d'une personne serait une force et les divulguer une faiblesse, pour autant, une autre question reste entière : y aurait-il violation de secret professionnel en présence de la divulgation d'une situation illégale ? À supposer le délit de l'article 226-13 du code pénal constitué dans tous ses

---

<sup>9</sup> Cass. crim. 26 mai 1905 : *Sirey* 1909, 1, 285 ; Cass. crim. 6 novembre 1954 : *Dalloz* 1953, 38. Sur ce point particulier cf. R. Merle et A. Vitu, 2001, p. 34-36.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

éléments, nous pensons que le prévenu à qui on reprocherait d'avoir violé un secret professionnel pour dénoncer une illégalité pourrait prétendre à l'impunité puisqu'il se trouverait alors confronté à des circonstances de nature telle que sa révélation était devenue exceptionnellement licite, donc conforme au droit. Car si le principe est de faire prévaloir le silence à ce sujet, répétons qu'il nous paraît exister néanmoins assez de situations d'exceptions où de telles révélations sont autorisées, où le professionnel ayant révélé un secret bénéficie d'un fait justificatif pour que cette révélation soit recevable. Au-delà des faits justificatifs généraux classiques par le fait de l'ordre de la loi, un cas de figure beaucoup moins étudié nous paraît particulièrement intéressant au regard de la problématique qui nous occupe, celle de l'option de conscience d'un fonctionnaire confronté à l'usage et au contenu qui lui semble illicite d'un fichier. En dehors des dispositions classiques de la dénonciation des faits au Procureur par le truchement de l'article 40 du code de procédure pénale en effet, le professionnel confronté à la délicate situation d'avoir à choisir entre respecter le secret et dénoncer une infraction sur des usages illicites de fiches, se trouve placé devant ce que la doctrine appelle une « option de conscience » (Alt-Maes, 1998). Ou bien le professionnel garde le silence, respectant ainsi le secret et nul ne peut lui en faire le reproche car il obéit à la loi en général et à l'article 226-13 du code pénal en particulier. Ou bien il décide de révéler une information sensible, cherchant à protéger les intérêts d'une victime ou d'une liberté fondamentale, et on ne saurait lui en faire grief, puisqu'il obéit ainsi à l'article 226-14-1° du code pénal. Bref, se taire serait licite et parler serait licite : par conséquent, il doit opérer un choix en conscience, ce qui veut dire, en anticipant les éventuelles conséquences juridiques de son acte.

### **IV. LE DEVOIR DE RESERVE DU FONCTIONNAIRE DE POLICE FACE A SA LIBERTE D'OPINION**

« L'affaire » de la révélation du commandant Pichon peut être vue comme la mise en intrigue d'une posture intenable en ce que la loi place un fonctionnaire dans un état de non punition pour son silence et d'incitation à révéler des dysfonctionnements voire des illégalismes à bon escient. Ce qui, *de facto*, nous amène à interroger la portée normative de la notion de devoir de réserve du fonctionnaire de police.

Rappelons ce dont dispose l'article 26, second alinéa, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent. Ajoutons par ailleurs ce que confirme l'article 11 du décret du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale : les fonctionnaires de police peuvent s'exprimer librement dans les limites résultant

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

de l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus et des règles relatives à la discrétion et au secret professionnels.

À ce titre, la démonstration de la faute incombe à l'administration policière. Pour que la procédure disciplinaire soit régulière, certains actes doivent donc impérativement figurer dans le dossier disciplinaire, conformément au décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État et à la circulaire du 31 mars 1992 relative à la mise en œuvre de l'action disciplinaire concernant les fonctionnaires des services actifs de la police nationale.

Le devoir de réserve, qui contraint les agents publics à observer une retenue dans l'expression de leurs opinions sous peine de s'exposer à une sanction disciplinaire, ne figure ainsi pas explicitement dans les lois statutaires relatives à la fonction publique. Ledit devoir de réserve, qui n'est pas plus un principe fondamental, ne nous semble consacré par aucune norme formelle du droit véritablement contraignante<sup>10</sup>, et aucune source ne formule expressément la règle incarnée par son principe qui, cependant, présente ce caractère particulier qu'est... la flexibilité. On est alors fondé à dire qu'il s'agit là d'une idée générale à valeur non normative, assise sur la morale commune ou la coutume en vigueur dans l'institution, dont découlent diverses conséquences déontologiques et techniques, elles-mêmes faiblement normatives.

Il s'agit plutôt d'une création jurisprudentielle du Conseil d'État, reprise dans certains statuts particuliers, tel le récent Règlement général d'emploi de la police nationale (RGEPN) ou le code de déontologie de la police nationale, lesquels ne jouissent que d'une très faible valeur juridique dans l'édifice hiérarchique des normes françaises. Si cette création jurisprudentielle ne connaît aucune dérogation, elle demande cependant à être conciliée avec plusieurs grands principes supérieurs. Et notamment avec la liberté d'opinion protégée par les articles 10 et 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, à valeur constitutionnelle, ainsi que par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de libertés fondamentales, l'article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Mais encore, avec la liberté d'expression de ces opinions, reconnue aux fonctionnaires par l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, et protégée par l'article 11 de la DHC, l'article 10 de la CESDHLF, l'article 19 de la DUDH et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi, l'appréciation du comportement d'un fonctionnaire au regard de son devoir de réserve varie-t-il selon plusieurs critères dégagés par la jurisprudence du

---

<sup>10</sup> Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à la définition de la notion de déontologie qui a présidé en 2000 à l'édification de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité, et de juger de la valeur contraignante toute relative de son pouvoir, à l'égard de fonctionnaires mis en cause par des plaignants, dans l'exercice de leurs fonctions : « *La déontologie est l'ensemble des règles de bonne conduite relatives au comportement professionnel. Elle relève à la fois du droit et de la morale. Elle vise à créer un état d'esprit respectueux des personnes et protecteur des libertés individuelles* ». A ce sujet, Ocqueteau, Enderlin, 2011, à paraître.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

Conseil d'État, parmi lesquels figurent notamment la nature des fonctions et le rang dans la hiérarchie de l'agent, ainsi que les circonstances et le contexte dans lesquels il s'est exprimé publiquement.

Devant ce qui lui paraît de graves dysfonctionnements de son institution, dans quelles circonstances un policier peut-il parler, doit-il parler, peut-il se taire, doit-il se taire ? L'on mesure à travers ce genre de questions la circonspection avec laquelle un policier doit examiner les intérêts en présence avant de prétendre imaginer les bénéfices qui pourraient être retirés d'une permission légale de dénoncer les dysfonctionnements dont il a connaissance.

En pratique, le devoir de réserve, -même s'il est utilement invoqué par les hiérarchies policières pour masquer leurs propres défaillances et faire taire des subordonnés qui leur demanderaient des comptes -, constitue le plus souvent un argument d'autorité aisément invoqué pour faire taire les interrogations trop gênantes en son sein. En usant largement de ces notions vidées de leur substance juridique, l'Administration vise bien plutôt à démontrer la supériorité d'une règle interne faiblement déontologique sur une règle externe hautement juridique pour faire respecter autoritairement un devoir de réserve que la loi n'impose ni même ne définit. En sorte que d'aucuns imaginent souvent, à tort nous semble-t-il, qu'un devoir de réserve signifierait obligation de se taire pour les subordonnés, et droit de parler accessible aux seuls supérieurs hiérarchiques, comme si le titre de cadre sur l'exécutant ou le subalterne conférait à son titulaire un sésame de libre accès exclusif à ladite communication... Or, tel ne peut pas être le cas (où commencerait le supérieur hiérarchique dans une chaîne d'autorité verticale ?), car le critère de licéité de « l'information du public » n'est évidemment pas emporté par le titre professionnel de qui en décide dans la hiérarchie (le ministre qui commanderait au directeur de la Police Nationale ?), mais bel et bien par son utilité pour le citoyen servi.

Ainsi, contrairement à la position asymétrique constamment inférée d'une Administration sûre de son bon droit parce qu'elle est en position d'autorité non concurrencée, le devoir de réserve qu'elle invoque ne crée pas un privilège, une prérogative, ou une protection pour les dirigeants de la police vis-à-vis de leurs collaborateurs indociles. Il s'agit avant tout d'une obligation faite aux policiers du *middle management* opérationnel de s'astreindre à une neutralité et à une objectivité dans leurs relations avec les usagers, autrement dit d'une question de bon discernement, ce qui n'a rien à voir avec la nature des relations entretenues avec les hautes hiérarchies.

On pourrait d'ailleurs assez facilement soutenir que le devoir de réserve viserait même à garantir aux policiers des rangs subordonnés une pleine liberté de conscience protectrice, sans avoir à craindre des reproches, voire des représailles de leur hiérarchie sur un plan disciplinaire. Aucun dirigeant de police n'est donc couvert par sa position dans l'organigramme ; en revanche, tous sont soumis à un devoir de réserve égal à celui auquel seraient astreints leurs subordonnés.

Il arrive que l'on s'interroge parfois en interne sur la question de savoir si le policier serait juridiquement propriétaire ou dépositaire des informations qu'il aurait acquises durant l'exercice de son office. Il s'agirait autrement dit de savoir

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

à qui appartiendraient les informations recueillies dans le cadre d'une « relation professionnelle » à travers la consultation du fichier d'antécédents policiers ? Il n'existe sur ce sujet, à notre connaissance, aucune jurisprudence. La question mériterait pourtant examen, d'autant qu'elle parcourt un implicite rencontré dans une note de service<sup>11</sup> rédigée à l'occasion d'une réunion de travail, le 24 janvier 2007, en réponse à l'annonce par le président de la CNIL d'un contrôle du STIC dans les commissariats.

Bref, le devoir de réserve, qui n'est ni une obligation absolue de se taire ni un droit au silence total, ne saurait déceimment devenir un argument d'autorité qui, telle une arme de dissuasion fatale, condamnerait des collaborateurs trop prompts à vouloir faire évoluer les mœurs en interne pour les débarrasser de coutumes d'un autre âge.

### V. UN REPERTOIRE MECONNU DE LA VIOLENCE DE L'INSTITUTION POLICIERE

Il nous semble désormais possible d'amender la célèbre propriété weberienne de l'Etat, celle de revendiquer, avec succès, le monopole de la contrainte légitime, aurait-elle été corrigée ou amendée par la proposition d'Egon Bittner portant plus précisément sur son bras armé, la police<sup>12</sup>. Nous nous autorisons à reprendre la célèbre formule et non point le dogme webérien, à la condition de lui ajouter : de revendiquer, avec succès, le monopole de la contrainte légitime sur le monde extérieur et, plus encore, sur ses propres fonctionnaires d'exécution, par le biais de ses hiérarchies politisées.

Il nous semble en effet que le monopole de la violence que s'attribuent nombre de supérieurs hiérarchiques à l'encontre des fonctionnaires subordonnés au sein de l'institution policière ne réside pas tant dans l'usage d'une technique de la force physique, que dans un mécanisme bien plus subtil et plus général de harcèlement par un usage savamment dosé de la menace et mise à exécution de l'arsenal des diverses sanctions disciplinaires disponibles. A l'égard notamment de ceux des agents qui n'entendraient pas jouer sans condition le jeu de la défense des intérêts bien compris au silence de l'institution sur ses nombreuses transgressions ou déviances, entendues comme écarts aux normes coutumières instituées.

Le lanceur d'alerte méthodique et responsable persiste et signe à ne pas vouloir se résigner si facilement à ce que le droit soit ancillaire à la force, alors qu'on ne fait chez lui qu'y prétendre le contraire (Jobard, 2002). Pour le faire changer d'attitude, l'institution dispose d'un arsenal éloquent de sanctions issues du droit codifié de la fonction publique en général et des normes de régulation professionnelles en particulier. Elle ne se prive donc pas d'infliger des mises en garde, des avertissements et des blâmes, puis de procéder à des abaissements d'échelon, à des exclusions temporaires de fonctions de 1-15 jours ou à des

---

<sup>11</sup> Dossier et note de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques adressés à la Direction générale de la police nationale, n° 603, 7 février 2007, portant « contrôle du STIC par la CNIL ».

<sup>12</sup> Lequel évoquait plutôt un « mécanisme de distribution d'une force coercitive non négociable, mis au service d'une compréhension intuitive des exigences d'une situation ». Cf. Bittner, 1970 [2003].

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

déplacements d'office. Et si cela ne suffit pas, elle passe alors à la vitesse supérieure, par le biais de la rétrogradation, de l'exclusion temporaire de fonctions 3 mois- 2 ans. Quant au reliquat des sanctions les plus graves, dites de 4<sup>ème</sup> catégorie, elle a encore le loisir de différencier les mises à la retraite d'office, d'avec révocations et exclusions définitives pour les stagiaires et radiations des cadres.

Mais comment peut-on expliquer que la machine policière puisse tout à coup, dans le déroulé abracadabrant de « l'affaire dite Pichon », être passée de quelques anciennes mises en garde naguère adressées à un agent dont le parcours fut par ailleurs reconnu comme exceptionnel, à la brutalité d'une mise à la retraite d'office ? Serait-elle devenue follement imprudente ? Non seulement, la réponse peut en bonne partie être résumée par la célèbre formulation de D. Monjardet : « *dis-moi qui et comment tu sanctionnes, je te dirai qui tu sers* » (Monjardet, 2005) ; elle réside aussi et surtout dans une mécanique d'affolement à l'égard d'un lanceur d'alerte dont aucune des attitudes n'avait jusqu'à présent été anticipée par l'appareil mis à l'épreuve d'une situation totalement inédite.

Rappelons d'abord comment Sébastien Schehr a montré les dangers que devait affronter tout lanceur d'alerte isolé au sein d'une institution ou d'une organisation prompte à considérer son geste de protestation comme une déviance, dans un système politique qui ne protège pas explicitement le *whistleblower*, comme c'est le cas aux Etats-Unis d'Amérique. « *De par sa position d'initié, explique-t-il, son action produit toujours un effet de surprise aux conséquences multiples : la rupture qu'il provoque sème le doute, instille de la méfiance et parfois brise la capacité d'action de l'ensemble considérée (...). D'où la violence des représailles et le caractère disproportionné des sanctions (...). L'expérience historico-sociale nous montre que toute trahison se traduit toujours par l'exclusion, voire la mise à mort –réelle, sociale et symbolique– du traître. Il s'agit bien pour le « Nous » de reprendre l'initiative, de conjurer la trahison et tenter de se prémunir contre d'autres transgressions de ce type* » (Schehr, 2008, p. 154).

Cette remarque profonde ne fait évidemment sens que si chacune des parties en conflit en voie de juridicisation essaye d'imposer à l'autre le bien fondé de sa perspective avec les armes de la norme administrative et de légitimer par la même les bonnes pratiques recouvrées qui en découleraient. Dit autrement, pour l'institution policière, le prétendu lanceur d'alerte est « l'emmerdeur de service » qui change de tactique après avoir en vain rappelé à l'ordre une hiérarchie s'accommodant de ses propres pratiques transgressives<sup>13</sup>. Il devient un

<sup>13</sup> Rappelons que le rapport du commandant Pichon en date du 22 février 2007 portant sur les « dysfonctionnements constatés au sein du service à propos du contrôle hiérarchique lors de l'enregistrement des informations à caractère personnel contenues dans le STIC et de la mise à jour des données enregistrées » avait constitué une première alerte en interne restée sans suite. Or, une note de service de la DCSP tomba en date du 5 juillet 2007 consécutive à la mise en œuvre d'un contrôle du STIC par la CNIL dans les circonscriptions de sécurité publique, qui portait sur le « rappel des principes textes et règles encadrant la gestion, l'utilisation et la consultation du STIC ». Le directeur central de la sécurité publique de l'époque y précisait de façon explicite : « à la lumière des observations résultant d'une première visite dans une circonscription de sécurité publique,

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

« emmerdeur professionnel » carrément dangereux à partir du moment où il donne des signes ostensibles de trahison et de rupture en rompant la loi du silence<sup>14</sup> auprès d'alliés perçus comme d'autant plus dangereux qu'incontrôlables, des journalistes toujours capables de transformer des « alertes » policières en « affaires » (Lemieux, 1996).

En le stigmatisant et le construisant progressivement comme un individu dangereux, les hiérarchies changent d'attitude à son égard, dans la mesure où il perturbe ouvertement la mécanique trop bien huilée de la machine. Il dérange, peut-être d'abord inconsciemment mais très rapidement délibérément, un ordre coutumier fondamentalement régi par des rituels apparentant l'organisation policière à un clergé d'Etat (Lacaze, 2007) où, comble de paradoxe, le culte de la circulaire écrite est censée protéger l'institution des dérapages permanents de ses membres. Or, il ne cesse de demander des comptes écrits à tous les rouages des hiérarchies verticales et des partenaires horizontaux en leur opposant les notes de service que l'institution secrète au quotidien. Il les enjoint de s'expliquer sur la façon d'appliquer les normes reçues quand on lui fait remarquer qu'il ne s'y attèle pas nécessairement comme il le faudrait. Leur opposant, par son excès de zèle à vouloir bien faire ou mieux faire, les normes légales, il est conduit à établir de lui-même le constat que la machine les réinterprète à sa façon avant de les propager mécaniquement dans son ordre interne. Le constat a beau en être fort trivial parmi les sociologues des organisations (Gatto, Thoenig, 1993), les démocrates et les juges surtout n'en mesurent jamais assez les conséquences.

Or, les menaces diffuses qui ont jusque-là pesé sur les épaules du lanceur d'alerte se sont avérées sans effets, car il a su éviter deux écueils : celui des intimidations et menaces réitérées qui amènent en général la plupart des fortes têtes à récipiscence, après que les marchandages informels soient restés lettre morte ; celui de s'abstenir de critiquer ouvertement l'institution, non pas tant sur le plan de ses orientations politiques, mais en menant plutôt à l'intérieur un combat citoyen, en demandant des comptes aux trop nombreuses injonctions contradictoires auxquelles on lui demande de s'adapter comme il peut. Il se trouve que des agents, sans être inconscients, soient parfois dotés d'une propension naturelle à demander sans cesse des comptes à ceux de leurs supérieurs hiérarchiques qui ne veulent rien savoir des effets ravageurs de leurs décisions parmi le public qu'ils prétendent d'abord servir. En d'autres termes, il arrive que chez certains fonctionnaires, y compris parmi des fonctionnaires dits d'autorité, l'autorité ne soit précisément plus quelque chose qui aille de soi dans

---

*quelques points paraissent devoir être rappelés (...) notamment les précisions relatives aux conditions des consultations, à leur traçabilité et au contrôle hiérarchique dont elles doivent faire l'objet, semblent parfois avoir été perdues de vue (...) il est interdit de joindre la copie de l'édition des antécédents policiers résultant d'une consultation du STIC, les informations qu'elle contient ne constituant que des éléments d'appréciation (...)».* Et, en conclusion, il ajoutait de façon manuscrite : « Ces instructions n'ont pas été suffisamment prises en compte ».

<sup>14</sup> Pour un mécanisme analogue avec des conséquences différentes, dans la police aux frontières, cf. Souid, 2010, ou dans la Gendarmerie, Matelly, 2010. Et plus généralement, pour une première approche d'un groupe de fonctionnaires en alerte s'opposant, dans l'Education Nationale, à la création du fichier « Base Elèves », cf. Dumont et Vitran, 2010.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

la manière dont elle devrait s'exécuter à l'extérieur de l'institution, quand elle y devient franchement abusive à l'interne.

La conviction qui nous anime consiste alors à convaincre la magistrature de ne plus devoir enregistrer passivement les dossiers policiers qui l'alimentent au quotidien sans se poser des questions précises sur la nature de l'ordre policier interne et la manière dont la police récolte les renseignements dont la justice a besoin elle-même. Celle-ci doit tirer toutes les conséquences des principes de l'Etat de droit qu'elle sert, y compris dans le domaine policier. A ce sujet, elle doit admettre que la plupart des fichiers de police « judiciaire » reposent sur d'inadmissibles présomptions générales de culpabilité. Ils se nourrissent d'une mémoire perverse, au sens sociologique du terme, c'est-à-dire aux conséquences inattendues et souvent néfastes. Le recours à certains de ces fichiers devrait donc être abandonné et banni, au profit des seuls fichiers garants des principes de la présomption d'innocence de la population en général.

### CONCLUSIONS

Car le scandale constitué par le fichage généralisé des populations atteintes dans leurs libertés fondamentales est désormais suffisamment documenté. Il nous semble qu'il est lié à un nœud d'incompréhensions réciproques au sujet des modalités pratiques de l'apurement de la mémoire sale du fichier STIC. Plus personne ne peut décentement croire à la théorie des accommodements nécessaires de la robinsonnade policière dans la lutte contre la récidive du crime.

Sans une prise de conscience judiciaire réelle au sujet des leviers d'action possibles capables de faire mentir par le droit des vérités sociologiques d'évidence, et sans un mécanisme protecteur du geste citoyen du lanceur d'alerte, rien ne changera vraiment.

Car le STIC, fichier automatisé de données personnelles d'antécédents policiers révèle bel et bien, selon nos observations, une présomption de culpabilité générale à l'encontre des citoyens. Il constitue un obstacle majeur aux droits de la défense à titre direct (principe du contradictoire, principe de la loyauté des charges), rendant en outre très délicate la promotion d'une procédure juste et équitable. En l'état de la situation actuelle, le dispositif législatif et réglementaire qui porte le STIC nous paraît contrevenir à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789 ainsi qu'à l'article préliminaire du code de procédure pénale. En effet, l'intérêt des « accusés » doit être –de la même force que celui des victimes- un intérêt social qui exige une complète garantie des droits de la cité et des droits de la défense. Car cet intérêt est aussi puissant, aussi sacré que l'intérêt général de la société qui veut la juste et prompte répression des délits.

Or, on le sait, ces deux séries de principes directeurs fondamentaux du procès pénal (recherche de la vérité, célérité procédurale, efficacité des nouvelles technologies dans la recherche de la preuve *versus* présomption d'innocence, droits de la défense) ne vivent pas de façon séparée ou autonome. C'est en ce sens que la procédure pénale doit se montrer par excellence science du

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

compromis, de l'équilibre et de la conciliation, comme l'a bien rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision de 1996<sup>15</sup>.

En sorte que le principe de la présomption d'innocence, règle capitale au titre des principes protecteurs de l'individu, ne saurait supporter certaines atteintes que de façon exceptionnelle et textuellement définies (présomptions de culpabilité propres à certaines infractions, par exemple en matière de diffamation publique ou en droit douanier). Il n'y a aucune commodité pédagogique de croire à un effet possible de vase communicant : les présomptions (légales) de culpabilité n'ont jamais été définies pour que soient mieux défendus les principes protecteurs de la société. Et pourtant, aujourd'hui, de par une utilisation massive par les services policiers du fichier STIC, les limites des principes protecteurs de la société constituent une sorte de déconsidération systématiquement admise à l'égard du principe de la présomption d'innocence.

Certes, l'efficacité de la procédure pénale se mesure souvent au fait qu'elle devrait permettre de réduire *a maxima* la criminalité et de protéger *a minima* la présomption d'innocence. Mais cet objectif d'efficacité heurte hélas la mise en œuvre de textes permettant de déterminer équitablement culpabilité et innocence de présumés délinquants. C'est là un choix de société juridiquement contestable. Car la présomption d'innocence est un principe selon lequel toute personne poursuivie ou même simplement soupçonnée d'une infraction doit rester juridiquement innocente aussi longtemps que sa culpabilité n'a pas été établie définitivement par une juridiction pénale. Dans l'expression « présomption d'innocence », le mot important est évidemment présomption. Même si cette présomption est légale puisqu'affirmée dans des textes, elle est simple, non absolue, de sorte qu'elle peut être combattue par la preuve contraire... Ce qui veut dire, d'après la problématique concrète qui nous guide ici, de tirer toutes les conséquences d'un principe aisément ruiné par l'existence d'un fichier « d'antécédents policiers », quasiment jamais mis à jour, à cause des réticences policières et du fait d'une attitude par trop ambivalente des Parquets : soit, le déni de savoir ; soit, l'argument de l'impossibilité matérielle de vérifier par eux-mêmes si les fiches navettes censées informer les services de police de leurs décisions de classements sans suite les conduisent bien à effacer effectivement la mémoire sale de leurs fichiers.

Le diagnostic a été abondamment étayé selon lequel la suspicion policière *a priori* engendre la perversion d'un fichage infini, et le fichage infini la suspicion démocratique à l'encontre de la police, même de la part des mieux disposés à son égard. L'enjeu de la nécessité du fichier STIC est désormais posé aux hommes de bonne volonté : pourquoi ne pas en envisager frontalement la destruction, puisqu'il fait plus de mal aux citoyens qu'il n'est vraiment utile à la police pour lutter contre la récidive ?

---

<sup>15</sup> Décision n° 96-377, C.C. du 16 juillet 1996, § 16.

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

### BIBLIOGRAPHIE

- Alt-Maes F., « Un exemple de dépenalisation : la liberté de conscience accordée aux personnes tenues au secret professionnel », *RSC*, 1998, 2, 301-313.
- Batho D., Bénisti J.-A., *Rapport d'information sur les fichiers de police*, n° 1548, Paris, Assemblée nationale, commission des lois, déposé à la présidence de l'A.N., le 24 mars 2009.
- Bauer A., Soulez C., Ventre A.-M., *Mieux contrôler les fichiers de police pour protéger les libertés*, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Paris, la documentation française, les rapports officiels, 2008.
- Berlière J.-M., Lévy R., *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau monde ed., 2011.
- Bittner E., *The functions of the police in modern society: a review of background factors, Current practices, and possible role models*, Washington DC, Govt printing office, 1970.
- Bittner E., « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police », in J.-P. Brodeur, D. Monjardet (eds), *Connaître la police, grands textes de la recherche anglo-saxonne*, Paris, Les cahiers de la sécurité intérieure, hors série, 2003, p. 47-62.
- Brodeur J.-P., « L'ordre délinquant », *Déviance et société*, 1979, 3, 1, 1-22.
- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Conclusions du contrôle du STIC*, Rapport remis au premier ministre, 20 janvier 2009, [http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/dossier/Controles\\_Sanctions/ConclusionsdescontrôlesSTIC](http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/dossier/Controles_Sanctions/ConclusionsdescontrôlesSTIC)
- Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2004.
- De Valkener C., Francis V., *Manuel de sociologies policières*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- Didier E., *L'Etat néo-libéral ment-il ? "Chanstique" et statistiques de police*, Terrain, 2011, à paraître.
- Dumont F., Vitran J.-C., « Surveillés et surveillants : des professionnels en résistance », *Mouvements*, 2010/2.
- Favre P., « Quand la police fabrique l'ordre social, un en deçà des politiques publiques de la police ? », *Revue française de science politique*, 2009, 59, 6, 1231-1248.
- Gatto D., Thoenig JC., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- Jean-Pierre D., « Errances de la vie privée et poursuites disciplinaires », *La Semaine Juridique – Administrations et Collectivités Territoriales* n° 50, 11 décembre 2006.
- Jobard F., *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, Paris, la Découverte, 2002.
- Lacaze A., *La police de souveraineté : un clergé de l'Etat*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Ecole Polytechnique, 2007.
- Lemieux C., « Alerte et médias », dans *Séminaire Risques collectifs et situations de crise*, 5<sup>e</sup> séance, Alertes, affaires et catastrophes. Logiques de l'accusation et pragmatiques de la vigilance, Paris, Ecole des Mines-CNRS, 1996, p. 140-148.
- Loriol M., Boussard V., Caroly S., « La police et les jeunes des banlieues », *Socio-Logos*, 2006, (en ligne).
- Marzouki M., Simon P., (dir.) ; Dossier : Sous contrôle, gouverner par le chiffres - Introduction, *Mouvements*, 2010/2, n° 62.
- Marzouki M., Fichiers, « Logique sécuritaire, politique du chiffre ou impératif gestionnaire ? », *Mouvements*, 2010/2, n° 62, <http://mouvements.info/Fichiers-logique-securitaire.html>

## POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

- Matelly J-H., *L'affaire Matelly*, Paris, ed. J.-C. Gawsewitch, 2010.
- Merle R., Vitu A., *Procédure pénale*, Paris, Cujas, 5e édition, 2001, n° 20 et 21, p. 34-36.
- Monjardet D., « Les sanctions professionnelles des policiers, ce que disent les chiffres et au-delà », *Informations sociales*, 2005, 127, 76-85.
- Monjardet D., *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, la Découverte, 1996.
- Monjardet D., Ocqueteau F. (dir.), *La police : une réalité plurielle*, Problèmes politiques et sociaux, n° 905, Paris, La documentation française, 2004.
- Moret-Bailly J., *Essai sur les déontologies en droit positif*, Thèse de droit, U. Saint-Etienne, ronéo, 2006.
- Ocqueteau F., Enderlin S., « La CNDS 2000-2011, un certain pouvoir d'influence dans l'enfance de l'art », *Revue française d'administration publique*, à paraître 2011.
- Pichon P., *Journal d'un flic*, Paris, Flammarion, 2007.
- Pichon P., Ocqueteau F., *Une mémoire policière sale, le fichier STIC*, Paris, éd. J.-C. Gawsewitch, 2010.
- Pichot A., *Mes mémoires*, Paris, Flammarion « GF », 1963 [1<sup>e</sup> éd. 1840].
- Schehr S., « L'alerte comme forme de déviance : les lanceurs d'alerte entre dénonciation et trahison », *Déviance et société*, 2008, 32, 2, 149-162.
- Souid S., (2010), *Omerta dans la police*, Paris, éd. Le cherche midi, 2010.
- Van Maanen J., « The asshole », in T. Newburn (ed.), *Policing, key readings*, Cullompton, Willan publishing, 2005, p. 280-296, [1<sup>ère</sup> éd., 1974].

## TABLE DES MATIERES

<i>Avant-propos</i> par Christine LAZERGES.....	3
Police et justice pénale. A propos d'un rapport de la Cour des comptes sur la politique de sécurité, par Pierre JOXE.....	5

### I – PRINCIPES ET PROBLEMES DE POLITIQUE CRIMINELLE

La police est-elle encore une activité régalienne ?, par Jacques CHEVALLIER .....	15
Le contrôle du Parquet sur la police judiciaire, par Jean-Pierre DINTILHAC .....	29
Le contrôle de la déontologie des forces de police par la commission nationale de déontologie de la sécurité, par Roger BEAUVOIS.....	49
Police et LOPPSI 2 : quels enjeux pour la justice pénale ?, par Sylvie GRUNVALD.....	63

### II – POLITIQUE CRIMINELLE APPLIQUEE

La garde à vue sous le regard du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, par Vincent DELBOS.....	81
De l'échec de la police nationale à l'avènement incertain des polices municipales, par Christian MOUHANNA .....	99
Secret professionnel et devoir de réserve dans la police. Le pouvoir disciplinaire face aux lanceurs d'alerte, par Frédéric OCQUETEAU et Philippe PICHON.....	113

### III – POLITIQUE CRIMINELLE COMPAREE

Police et CPS : de quelques paradoxes résultant de la séparation des autorités répressives, par Nicolas JEANNE.....	135
La police judiciaire dans le procès pénal italien : questions anciennes et scénarios inédits, par Luca LUPARIA .....	163

## TABLE DES MATIERES

La « police de proximité » en Allemagne, par Harald WEISS et Hervé HENRION .....	173
La police de proximité en Grèce, par Ioannis RODOPOULOS .....	189
Le contrôle civil de la sécurité intérieure en Turquie : entre concurrence des pouvoirs et relations principal - agent, par Sebastian ROCHE.....	201

### IV – VARIA

Le devenir de la responsabilité pénale des personnes morales en droit camerounais. Des dispositions spéciales vers un énoncé général ?, par Germain TSIMI .....	223
---	-----

### V – NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

<i>Traité de législation civile et pénale</i> , Jeremy Bentham, par Jean DANET.....	249
<i>La mémoire et le crime</i> , Michel Danti-Juan (dir.), Travaux de l'Institut de sciences criminelles de Poitiers, par Olivier CAHN.....	250
<i>Les paradis perdus, Drogues et usagers de drogues dans la France de l'entre deux-guerres</i> , Emmanuelle Retailaud-Bajac, par Jean-Paul JEAN.....	257
<i>La dangerosité saisie par le droit pénal</i> , Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges (dir.), par Jean DANET.....	259
<i>Prisons sous tensions</i> , Georges Benguigui, Fabrice Guilbaud, Guillaume Malochet (dir.), par Georges GARIOUD.....	261
<i>La justice pénale entre rituel et management</i> , Jean Danet, par Pascal BEAUVAIS .....	265