

Sous la direction de **Geneviève Koubi**

**La littérature grise
de l'Administration**

La grammaire juridique des circulaires

Berger-Levrault

Comment produit-on de la sécurité publique par le biais des circulaires ?

Frédéric Ocqueteau

CNRS-CESDIP

Dans une récente étude sur la « notion juridique de "sécurité" », Pascal Mbongo¹ a montré comment une frontière trop prononcée entre le droit public de la sécurité et le droit répressif ne permettrait pas aux *sciences juridiques* de rendre compte de la portée de l'enjeu des défis cognitifs nécessaires pour assurer la maîtrise de la *sécurité juridique* de la société du risque. Le droit public ayant fait en France de la sécurité une dépendance de *l'ordre public* (entendu comme le produit de la gestion de l'ordre dans la rue), celui-ci se heurte de plus en plus durablement à cette autre idée du service public de police, devenue composante ou annexe de la « sécurité intérieure générale ». De cette inversion politico-juridique fondamentale sur fond de croissance exponentielle d'un droit technique de *police administrative* travaillé par les normes managériales d'efficacité et d'efficacité², il nous semble légitime, en tant que sociologue, de tirer quelques leçons sur l'impact des normes contenues dans les circulaires de la Haute Administration dans la production de la sécurité générale. Nous montrerons comment, aux sommets du ministère de l'Intérieur notamment, une ex-sous-direction de la Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) dépendant aujourd'hui du cabinet du ministre, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), en produisant et diffusant à jets continus des normes d'application secondaires aux décisions politiques, se voit déstabilisée

1. P. Mbongo, « La "sécurité", brève histoire française d'un carnaïeu », in P. Mbongo et X. Latour (ss. la dir.), *Sécurité, libertés et légistique, autour du Code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 13-23.
2. R. Roché, « Les politiques de sécurité intérieure. une approche technicienne, une efficacité douteuse », in J. de Maillard, Y. Surel (ss. la dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Science Po, Paris, 2012, p. 237-258.

par des interférences politico-administratives contradictoires. Ainsi, elle aurait tendance à s'adapter à ce défi en durcissant ses pratiques interprétatives de la loi et du règlement par des circulaires et une production interne de justifications rigides pour garder la main sur ceux qui, à l'extérieur du ministère ou en son sein même, tendent à les contester.

En introduction, nous présenterons quelques éléments de sociologie politique pour cadrer la teneur du propos (sect. 1). Nous expliquerons les changements qui ont affecté la DLPJ, lieu central de la production normative de l'appareil général de sécurité publique (sect. 2), et le caractère boiteux de son mandat dans la défense des « libertés publiques », un enjeu tout à fait secondaire face aux impératifs d'ordre et d'efficacité (sect. 3), ce que nous montrerons par le biais de trois exemples tirés de l'actualité administrative récente (sect. 4).

SECTION 1

Positionnement de cadrage

Pour évoquer l'impact général des circulaires comme instruments de pilotage de la machine policière au sens large, il nous paraît de bonne méthode d'en resituer le cadre par les apports de la sociologie des organisations³. Lorsqu'on différencie l'*institution* policière (l'usage de la force qui la distingue de beaucoup d'autres institutions) de son *organisation* empirique (c'est-à-dire des modalités concrètes d'investissement au travail de ses propres agents), on perçoit mieux des caractéristiques générales qui les apparentent à d'autres collectifs au travail. La force de travail peut se décrire dans chacun de ces univers organisationnels de deux manières : de *façon formelle* (fonction manifeste), dans ce que l'organisation est censée être, sous la forme d'organigrammes, de définitions de tâches, d'instances et de programmes, de règles et de procédures, de rapports et de bilans, une littérature grise que l'on ne saurait évidemment négliger, ce à quoi se sont attelés des politistes comme Alexis Spire qui donna le coup d'envoi d'une réflexion sur la conduite des politiques migratoires par voie de circulaires, politiques qualifiées de « réglementations parallèles⁴ » ; mais d'une *façon informelle* (fonction latente), tout autant.

Tous ces collectifs fonctionnent autrement que ce qui est dit sur le papier : les organisations ne marchent que si leurs agents procèdent en permanence

3. Ce passage s'appuie sur Fr. Ocqueteau, « Organisation(s) policières(s) », *Criminologie.com*, mars 2014, en ligne : www.criminologie.com/article/organisations-polici%C3%A8res

4. A. Spire, *Étrangers à la carte, l'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Grasset, Paris, 2005 ; O. Clochard, « L'enfermement des étrangers au prisme des papiers », *Champ Pénal/Penal Field*, dossier « Objets et enfermement », vol. XI, 2014 (<http://champpenal.revues.org/8858>).

à des ajustements réciproques, jugent avec discernement les situations, saisissent des opportunités ou suspendent des contraintes, anticipent et corrigent leurs actions en situation de rationalité limitée. S'ils arrêtent de travailler en se livrant à une grève du zèle, par exemple, toute l'organisation se trouve instantanément paralysée. L'organisation est avant tout le fruit d'un ensemble de microajustements et d'interprétations opportunes des règles permettant à ses membres de s'adapter à l'infinie variété des conjonctures, par-delà ou en deçà des missions que leur assignent les pilotes et les contrôleurs internes de la performance collective, *via* l'armada des organigrammes et les tableaux de bord en termes de rendements quantifiés⁵. Par exemple, les gardiens de la paix et gradés négocient informellement leur propre autorité dans la rue avec les contrevenants ; ils mobilisent des savoir-faire empiriques et coutumiers, hérités de l'éducation des anciens ou de leurs pairs, plutôt que des savoirs scolaires ; au sein des équipages urbains en civil ou en tenue, ils mobilisent toute la gamme des savoirs formels et informels disponibles, armes physiques autant qu'intellectuelles pour ne pas perdre la face dans les cités sensibles ; les cadres négocient téléphoniquement avec leurs référents (ou correspondants) du parquet et de la préfecture la mise en œuvre pratique de la sécurité publique générale. Bref, à tous les étages de la hiérarchie de l'Administration, les agents de police sont plus que tous autres fonctionnaires pris dans l'étau de la tension de la force et du droit. Et c'est dans ce domaine que la grammaire normative de l'organisation est la plus développée quoique pas la plus contraignante, beaucoup plus que dans n'importe quel autre univers non régaliens.

La symbolique de la circulaire comme arme de contrôle et comme couverture opérationnelle constitue une dimension fondamentale de l'organisation de la sécurité mise en œuvre par la base. Mais, contrairement au professionnalisme des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans les techniques du maintien de l'ordre, les aléas des événements ordinaires dans l'espace public des gardiens de la paix exigent du sang-froid et du discernement constants, de la déontologie bien évidemment, pour éviter de sombrer dans les pièges de la routine par des piqures de rappel constant. La célèbre métaphore du « chèque en gris », rédigé en des termes généraux et encaissé en opérations particulières dans une dissymétrie censée protéger à la fois l'émetteur et l'encaisseur⁶, rend particulièrement bien compte de la tension vécue par le haut et par le bas. Au niveau *top down*, les directions policières de la sécurité publique sont inévitablement confrontées au tabou d'un dilemme quasi insoluble entre la règle et la pratique : – ou bien elles choisissent d'ignorer l'informel et de diriger leurs services en ne faisant référence qu'aux règles explicites, et les juristes sont

5. Fr. Ocqueureau, « La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF : l'exemple de la DDSP de Seine-et-Marne et de la CSP de Coulommiers 2006-2007 », CERSA-Paris II, Paris, 2008 (http://erstu.ens-lyon.fr/IMG/pdf/La_securite_publicque_a_l_epreuve_de_la_LOLF.pdf).

6. J.-P. Brodeur, *Les visages de la police, pratiques et perceptions*, PUM, Montréal, 2003, p. 41.

évidemment fondés à se demander quelle en est la valeur contraignante. Mais c'est au prix de voir les écarts se creuser, de se voir décrédibilisées, de voir se dégrader la qualité des relations collectives, se généraliser la rétention d'informations ou de voir les indicateurs d'activités manipulés⁷ ;

- ou bien elles se donnent les moyens d'explicitier et d'assumer le fonctionnement réel de la machine à produire de la sécurité et d'en assumer les conséquences en termes d'« involution des buts » en couvrant les pratiques réelles du niveau *bottom up* plutôt que de les paralyser. Mais c'est au risque de menacer la légitimité de la pyramide des normes bureaucratiques verticales.

Cette tension perpétuelle tend à se résoudre sociologiquement selon deux modalités d'action : par le haut, en transformant le style des leaderships pour mieux susciter l'adhésion du collectif aux volontés des hiérarchies ; par le bas, en résistant par un enrôlement dans des collectifs syndicaux de type corporatiste contre l'hostilité du monde environnant et de la pression des hiérarchies. En termes juridiques, l'atténuation de la tension est plus complexe. Et c'est précisément à illustrer et expliquer cette complexité que nous voulons nous attacher.

SECTION 2

La DLPAJ au carrefour de la production normative de la sécurité publique

La DLPAJ, d'après un décret du 2 octobre 1985, « exerce une fonction de conception, de conseil, d'expertise et d'assistance juridiques ». Son mandat la voue, d'une part, à la préparation des textes relatifs aux libertés publiques et individuelles, tant pour les questions de droit interne que de droit européen et international ; d'autre part, à la promotion de la qualité de la sécurité juridique et de la réglementation ; enfin, à la protection des agents du ministère auprès d'un « employeur public ayant des obligations à l'égard du fonctionnaire⁸ », d'après les termes de la Cour européenne des droits de l'Homme. Ce faisant, ce mandat très particulier place la DLPAJ dans une ambiguïté tout à fait singulière. Pour le dire crûment, elle est nécessairement conduite à faire prévaloir les intérêts juridiques de l'État souverain sur toute autre source de production normative exogène

7. J.-H. Matelly et C. Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, Michalon, Paris, 2007.

8. Le rapport d'un conseiller d'État évoque cette ancienne terminologie sous le terme modernisé de « protection fonctionnelle » : M. Guyomar, *Mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes*, présentée au ministère de l'Intérieur le 13 juillet 2012.

ou endogène. D'abord, elle défend les intérêts politiques de son ministère de tutelle sur les éventuels intérêts divergents des autres ministères régaliens (Justice, Finances, diplomatie, etc.), sur les normes des autres autorités administratives indépendantes (comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés [CNIL]) ; elle fait prévaloir les intérêts du droit national sur ceux de droit européen, les intérêts des hiérarchies sur ceux des justiciables et des fonctionnaires subordonnés, et *in fine* valorise les jurisprudences administratives confortant la cohésion de l'État plutôt que celles qui en accusent les carences et faiblesses.

Nous pensons que ces tendances à la « politisation » se sont accentuées depuis une très récente réforme qui a placé cette ancienne direction centrale sous le contrôle direct du chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, le « ministre *bis* ». En effet, l'arrêté du 12 août 2013 (NOR:INTA1319029A) portant organisation interne du Secrétariat général du ministère de l'Intérieur a placé la bureaucratie de la DLPAJ sous sa tutelle directe, l'article 8 désignant ses quatre attributions déclinées en sous-directions : polices administratives ; libertés publiques ; conseil juridique et du contentieux ; mission législative et coordination normative. L'article a précisé que la sous-direction du conseil juridique et du contentieux était elle-même dotée d'un cabinet, auquel la mission législative et coordination normative est rattachée. L'ainsi baptisée sous-direction des libertés publiques (SDLP) se décompose désormais en 6 bureaux : bureaux de la liberté individuelle ; des questions pénales ; des associations et fondations ; bureaux central des cultes ; des cultes du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle ; enfin, bureau de la nationalité, des titres d'identité et de voyage.

Sa production normative va s'en trouver renforcée. Les circulaires relevant du strict domaine de la sécurité publique se présentent comme des prescriptions pratiques que les tutelles (qu'il s'agisse du ministre ou de son directeur de cabinet) donnent, sans obligation aucune, aux agents placés sous leur autorité pour les aider à interpréter, dans leur domaine de compétences, des lois et des règlements de portée générale souvent abstraite. Les termes en usage pour les désigner sont très variés ; on évoque indifféremment des « instructions », des « notes de service », des « lettres circulaires », voire parfois des « directives », autant de « mesures d'ordre intérieur » (ou à usage interne) dont la nature juridique, aux dires mêmes de la DLPAJ, n'est pas toujours aisée à appréhender. On sait que la doctrine fait en principe des *mesures d'ordre intérieur* des actes théoriquement insusceptibles de recours devant une juridiction, le juge administratif leur reconnaissant généralement une valeur de simple mesure d'organisation interne d'un service.

En termes savants, s'agissant des circulaires, elle s'en tient à des *actes administratifs unilatéraux non décisifs*. Cela veut dire que l'Administration

a le pouvoir de les prendre sans le consentement de ceux à qui ils s'adressent, à la condition que le contenu ne modifie pas l'état du droit supérieur. Le domaine couvert par ces actes se formalise en général dans trois visées explicites : expliquer la politique gouvernementale du moment ; déterminer les nouvelles règles de fonctionnement des services ; commenter le droit positif et des procédures à suivre pour une application plus rapide et uniforme des prescriptions dans tous les services concernés.

Les syndicats de police, plus soucieux de situer pour leurs adhérents la valeur juridique des textes les uns par rapport aux autres, à l'application desquels ils sont tenus, évoquent la nécessité d'une hiérarchie de leur valeur respective selon un ordre d'inclusion en cascade : loi → ordonnance → décret → arrêté → décision → délibération → circulaire → instruction → note → avis → rapport, dès lors qu'ils s'avisent d'injonctions contradictoires. Par exemple, le syndicat Confédération générale du travail-Police (CGT-Police), dont on peut consulter le site publiant l'intégralité des textes dont il estime la connaissance primordiale pour ses adhérents (des fonctionnaires de catégories B et C, surtout) a mis en ligne, du 18 janvier 2007 au 20 mai 2014, 2 lois, 10 décrets, 12 arrêtés, 15 circulaires, 2 règlements, 1 charte, 1 instruction, et 24 notes de service.

Circulaires, instructions ou notes de service prises en application d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté, ont-elles oui ou non le pouvoir de contraindre les agents destinataires ? Autrement dit, un caractère impératif ou purement informationnel ? Cette question est d'autant plus d'actualité que s'est récemment accéléré un nouveau processus de codification autour des normes déontologiques dans les pratiques de sécurité. Non seulement est né un Code de déontologie de la sécurité privée (D. n° 2012-870, 10 juill. 2012), mais surtout, un Nouveau Code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie⁹. Celui-ci est venu s'immiscer dans la hiérarchie des normes générales prenant place au livre IV du Code dit « de la sécurité intérieure » concocté par la *mission légistique* de coordination normative liée à la DLPAJ¹⁰.

À nouveau se repose la difficile question de savoir quelle serait la valeur contraignante de ces nouvelles normes de déontologie ? Elles marient des valeurs supposément communes à la police et à la gendarmerie (alors que l'histoire de ces deux institutions montre à suffisance des intériorisations de valeurs les singularisant), au point que l'on se demande si la mise en œuvre sera source d'incertitude accrue ou bien au contraire, étape nouvelle

9. On pourrait se demander si l'édiction d'un tel code n'aurait pas dû émaner d'une loi. Question non posée par des auteurs qui préfèrent voir dans le nouveau code un ensemble désincarné de règles de conduite « qui s'ajoutent comme un supplément d'âme et d'autres qui traduisent l'idée selon laquelle la déontologie est une arme dirigée contre ceux qui viendraient à manquer d'âme » (E. Dupic et Fr. Debove, *Déontologie policière*, Gualino-Lextenso, Paris, 2014, p. 17). Certes, mais nulle trace de réflexion, hélas, sur les intérêts défendus par les dieux qui ont/auront à arbitrer entre ces manques et suppléments d'âme.

10. P. Mbongo et X. Latour (ss. la dir.), *Sécurité, libertés et légistique, autour du Code de la sécurité intérieure*, op. cit.

dans l'exigence d'une professionnalisation commune ? Et surtout, de quelle autorité les interprètes du ministère de l'Intérieur qui devront trancher des futurs conflits de valeurs et d'intérêts au quotidien feront progressivement pencher la balance des « libertés publiques » dans le camp des valeurs militaires ou des valeurs civiles ?

En 1954, une première réponse positiviste au sujet du statut des circulaires avait reçu, tous les juristes le savent, un élément de réponse grâce à la célèbre distinction du Conseil d'État entre *circulaires interprétatives* et *réglementaires* (arrêt *Institution Notre-Dame du Kresker*, 29 janv. 1954, n° 07134). À l'occasion d'une jurisprudence plus récente de 2002 (arrêt *Madame Duvignères*, 18 déc. 2002, n° 233618, confirmé par l'arrêt du 26 mai 2009, *SNPTTE de la CGT*, n° 306757), le Conseil d'État précisa qu'une circulaire dénuée de caractère impératif ne pouvait faire grief à celui ou celle qui la contestait. Autrement dit, pour être légale – et donc contraignante –, une circulaire se doit d'être écrite par un auteur doté d'un pouvoir réglementaire obtenu par *habilitation légale* ou agissant pour *les besoins de l'organisation du service*. On imagine, surtout dans l'administration policière, pourquoi un contentieux abondant sur les circulaires naît de litiges portant sur la compétence de l'auteur d'une décision ayant argué d'un motif aussi vague que celui d'avoir voulu *suivre les besoins de l'organisation d'un service*. Car à quel niveau de la hiérarchie policière peut-on réellement se prévaloir d'une telle prérogative ? Et comment la justifier sans le faire de manière discrétionnaire, lorsqu'une hiérarchie entend se débarrasser d'un trublion trop légaliste, quand les hiérarchies locales, sur le plan social, s'émancipent des circulaires nationales pour reporter des congés annuels en cas de congés maladie dans leurs propres services ? ...

Une enquête exploratoire menée par relevé manuel sur l'Intranet du ministère de l'Intérieur donne un bon aperçu du travail de transformation des circulaires d'application souvent labellisées et répertoriées en « notes de service ». La Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) emporte la plus grosse part de l'ensemble des prescriptions des directions centrales¹¹. Sur une période de dix-neuf ans (de 1994 à 2013), on comptabilise à la DCSP un total de 3 032 « notes de service » toujours

11. Qui sont aujourd'hui les DRCPN, Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), Direction de coopération internationale (DCI), École nationale supérieure de la police (ENSP), INSP, service de la protection (SDLP), service de sécurité du ministère de l'Intérieur (SSMI), service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI) et l'inspection générale de la police nationale (IGPN). Il est bien entendu que celles de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) ou des administrations « secrètes » échappent à la diffusion publique, ce qui rend évidemment très périlleuse toute comparaison. L'ex-DCRI (devenue Direction générale du renseignement intérieur [DGSII]) est en effet la seule direction du MI n'ayant pas vocation à se plier aux impératifs du décret apparemment progressiste du 8 décembre 2008 qui, pour être applicable, oblige à ce que les instructions et circulaires soient tenues à la disposition du public (citoyens comme fonctionnaires), un peu comme s'il avait fallu, grâce à l'Internet, pulvériser la fiction selon laquelle non seulement « nul n'était censé ignorer la loi » (E. Landeau, « Nul n'est censé ignorer la loi » : les difficiles relations entre l'État et le citoyen », *Quaderni*, n° 41, 2000, p. 27-37), mais surtout désormais, « nul ne serait censé ignorer les circulaires ».

actives, dont les pics les plus considérables ont été atteints durant l'année 2003 en raison de l'actualité de la loi pour la sécurité intérieure (LSI) et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPPSI) de l'époque.

Années	Notes de service DCSP
1994	32
1995	72
1996	80
1997	136
1998	128
1999	160
2000	152
2001	144
2002	152
2003	232
2004	200
2005	168
2006	216
2007	160
2008	160
2009	184
2010	184
2011	200
2012	160
2013	112

Il resterait à effectuer une ventilation du contenu annuel par rubriques pour montrer dans quel domaine précis l'imagination administrative est la plus prolifique et la plus résistante à l'usure du temps, ce que de redoutables problèmes de méthode ne m'ont permis d'entreprendre. Afin toutefois d'aider les « destinataires » à se repérer dans les divers « objets » concrets de la mise en œuvre de la sécurité publique, une rationalisation des « notes de service » a épuisé le champ du possible en 10 rubriques distinctes : les unes concernent les ressources humaines (personnels ; formation) ; d'autres, le champ des missions (investigation ; prévention et aide aux victimes ; sécurité routière ; violence dans le sport) ; d'autres circulaires encore concernent le management (les modalités du pilotage de la performance des ressources humaines *via* l'usage des fichiers STIC/JUDEX et TAJ et de la main courante informatisée) ; les dernières, les outils (logistique ; finances ; informatique ; statistiques).

SECTION 3

Une DLPAJ contestée en interne

Deux indices récents attestent de la fragilisation de la DLPAJ dans son rôle politique de régulateur interne au ministère de l'Intérieur.

La DLPAJ avait traditionnellement pour vocation de s'occuper de la délivrance des autorisations des *professions réglementées*, dimension essentielle de police administrative de son périmètre. Or, depuis que le champ de la sécurité intérieure s'est étendu avec l'apparition de nouveaux acteurs partenaires, telles les polices municipales et les sociétés de sécurité privée, les réformes bureaucratiques intervenues durant les années 2000 promouvant la rationalisation de la synergie des forces en présence ont provoqué des bouleversements dans l'architecture de la sécurité intérieure. Pour preuve, l'invention en 2010 d'un délégué interministériel à la Sécurité privée (DISP) et la création en 2012 du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), un nouvel établissement public (et des commissions interrégionales d'agrément et de contrôle [CIAC], ses déclinaisons déconcentrées), dispositif censé débarrasser la DLPAJ et les préfets de la tâche de police administrative précédemment évoquée¹². Or, on assiste aujourd'hui à une résistance interne et à de nouveaux phénomènes de recompositions au sein de la bureaucratie du ministère de l'Intérieur à ce sujet. Par exemple, le DISP s'est ému de ce que la DLPAJ ne pourrait plus contrôler les dérives du nouvel établissement public cogéré par la Haute Administration et les forces patronales de la sécurité privée, au moment où l'établissement semble victime de son succès et où l'État semble se désengager du dossier. Alors que le CNAPS a soulagé les finances de l'État et la charge de travail de la DLPAJ, le DISP tire la sonnette d'alarme : l'État pourrait être mis en minorité face à la détermination du secteur privé sur la destination des fonds récoltés par l'État sur les transactions commerciales du secteur privé. Alors que la codification des activités privées est en voie d'achèvement (au titre 6 du Nouveau Code de la sécurité intérieure), et que la DLPAJ veille à ce que l'État ne soit pas complètement dépossédé de l'autorégulation du secteur par les représentants du patronat en position dominante dans l'établissement public, le DISP accuse l'État, par son inertie, d'avoir abandonné la logique « donnant-donnant » sur la moralisation du secteur privé. Dans sa récente audition à l'Assemblée nationale¹³, il stigmatise tous les défauts d'une « structure restée un peu trop administrative » : pesanteur, éloignement, juridisme, etc. La DLPAJ

12. Fr. Ocqueteau, « Genèse et premiers pas du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) », *Études et données pénales*, n° 113, CESDIP, Guyancourt, 2013, p. 31-61 (www.cesdip.fr/IMG/pdf/EDP_113.pdf).

13. Audition de J.-L. Blanchou, DISP, à la Mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire (Assemblée nationale) (<http://videos.assemblee-nationale.fr/video/5500.lutte-contre-l-insecurite-syndicats-de-la-police-nationale-auditions-de-m-jean-louis-blanchou-le-3-juin-2014#>).

ne serait plus dans la course légitime sur nombre de dossiers de sécurité sensibles dont elle aurait été délestée par les pouvoirs publics.

La récente institution du Médiateur interne de la police nationale (créé par A., 27 nov. 2012) peut également être lue comme une solution aux défaillances d'une DLPAJ n'ayant pas su jouer son rôle de conseil aux corps d'inspection internes. Personnage voué à trouver des solutions équitables et apaisantes dans la gestion des relations humaines, le Médiateur, « placé le temps de son mandat dans une posture d'indépendance » (p. 5¹⁴), reconnaît néanmoins « être paradoxalement à la fois indépendant de l'Administration et impartial dans le traitement de ses saisines » (p. 8), et la recherche des solutions juridiques, professionnelles et émotionnelles pacifiant les conflits. Son rôle est de réexaminer les dossiers empoisonnés pour apporter des réponses face aux « décisions nées du silence gardé par l'Administration » (p. 18). Dans le premier rapport annuel (MI, 2013¹⁵) de son activité, il montre que 300 avis ont été rendus au cours de l'année 2013 (sur 477 dossiers transmis) : 134 favorablement, 166 défavorablement. Sensibilisé aux doléances généralement peu entendues des couches dominées de l'appareil, il fait preuve d'autocritique¹⁶. Le nouveau médiateur dénonce par exemple le caractère aveugle de la « règle des 10 ans » qui sert généralement de référence à la Haute Administration pour exclure un agent du bénéfice de sa demande d'avancement ou d'une prime individuelle ou collective, alors qu'une sanction ancienne est restée notifiée dans son dossier (p. 24). Il n'hésite pas à dénoncer l'opacité d'un trop grand nombre de circulaires illégales qui restreignent ou dérogent trop ouvertement à des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, démontrant la persistance de leur caractère trop souvent non public et souvent l'incompétence de leurs signataires. On remarque que les qualificatifs sont presque mot pour mot repris des doléances de certains syndicats, tels SUD-Solidaires Fonction publique. Celui-ci a fait de cet enjeu un combat particulièrement offensif à la veille des élections professionnelles de 2014, et lors de la promulgation du Code de déontologie de la police et de la gendarmerie¹⁷.

14. *Rapport annuel du Médiateur interne de la Police nationale*, 2013, p. 5, disponible sur : <http://fichiers.acteurspublics.com/reduc/pdf/MIPN-RA2013.pdf>

15. Le mandat de son actuel titulaire, Frédéric Lauze, a été officialisé le 1^{er} janvier 2013 pour réduire les contentieux entre policiers et administration, expliquer les décisions de l'Administration aux 130 000 agents concernés (étant acté un réel déficit d'explication à l'origine desdits contentieux), et pour rappeler à l'administration ses éventuelles décisions et pratiques illégales ou disparates (*ibid.*, p. 4).

16. « Enfin, l'Administration ne respecte pas toujours les critères qu'elle s'est fixés, ce qui engendre un sentiment d'injustice chez les fonctionnaires (avancement de grade par exemple)... » (*ibid.*, p. 25).

17. SUD-Solidaires Fonction publique, *Contribution critique pour prévenir la dérive totalitaire des institutions répressives. Observations sur le Nouveau Code de déontologie de la police et de la gendarmerie* (www.sudinterieur.fr/).

SECTION 4

Logiques d'action des circulaires dans la mise en œuvre de la sécurité publique

Nous illustrerons ce propos par trois dimensions particulières dans l'art de piloter la sécurité publique par les circulaires de la DLPAJ : les tensions nées du rapprochement police/gendarmerie ; la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des policiers dans l'exercice de leurs missions de contrôle et d'interpellation ; les enjeux relatifs à leur liberté d'expression et leur devoir de réserve.

SOUS-SECTION 1

Des circulaires dans le contexte du rapprochement police – gendarmerie

Quel est l'état de l'art au sujet des « mutations d'office dans l'intérêt du service pour des motifs tenant à la personne de l'intéressé » dans le monde gendarmique ? Attardons-nous à disséquer la circulaire n° 90000 du 20 novembre 2012 entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2012, signée par le général de corps d'armée Joël Delpont, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale. Cette circulaire met un terme à celle de 1998 et à une note express de 1999, époque où le corps de gendarmerie dépendait exclusivement de la tutelle du ministère de la Défense. En 2012, on le sait, les choses ont bien changé, puisque la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) est désormais formellement rattachée au ministère de l'Intérieur, bien qu'un décret et un arrêté du 30 décembre 2009 aient aménagé une transition pour permettre au ministre de déléguer son pouvoir au sujet des « mutations de gendarmes et militaires pour des motifs tenant à (leur) personne ». Voilà qui explique la signature du général Delpont, au bas d'un texte pensé et écrit avec ses trois annexes par le bureau du contentieux et de la protection juridique de la sous-direction de l'accompagnement du personnel, le pendant gendarmique de la DLPAJ. L'objectif de cette circulaire est de justifier de la technique désormais requise pour prévenir la survenue d'un litige contentieux qui n'aurait pas respecté la forme, dans l'hypothèse d'une mutation d'office en cas de *gêne grave et persistante occasionnée par un agent perturbant effectivement et durablement le fonctionnement du service*. L'affaire *Matelly* est encore

dans toutes les mémoires¹⁸. Le message explique aux récipiendaires non identifiés dans l'intitulé, comment tout « échelon immédiatement subordonné à l'autorité qui prononcera *in fine* la mutation » doit s'y prendre pour enclencher le processus. Parmi les causes susceptibles de les y autoriser, il faut compter avec celles qui noient le poisson pour ainsi dire, les « inaptitudes médicales ou techniques à l'emploi occupé » et la « faute disciplinaire et/ou pénale », deux situations qui n'auraient sans doute appelé aucune précision si d'autres éléments plus importants n'étaient en réalité la cible d'un enjeu bien plus délicat, les germes individuels de la subversion interne, et notamment : *la manière de servir du militaire* (autrement dit, un art peu orthodoxe selon des critères moyens) ; *des rapports difficiles avec des autorités ou des services* (autrement dit, un manque de docilité à l'égard d'autres autorités non directement hiérarchiques), ou bien enfin, *des relations conflictuelles avec un supérieur, avec des subordonnés, avec des camarades...* Une fois la cible ainsi définie, le texte de la circulaire cherche à faciliter la rédaction du rapport de mutation d'office. Il faut d'abord en passer par certaines concessions telle la nécessité de lui rappeler ses droits de se défendre, en toute connaissance de cause, contre les griefs ou reproches par le biais d'une procédure en quatre phases : *l'informer de son droit à se faire communiquer son dossier individuel ; le mettre en situation de pouvoir exprimer ses desiderata d'affectation par l'intermédiaire d'une fiche de vœux* (une formule bien alambiquée pour dire que l'on devrait au moins tenir compte de l'acceptation du principe de sa mutation en le laissant se prononcer sur l'endroit où il souhaiterait être parachuté) ; *s'assurer que son dossier lui a bien été transmis et qu'il l'a bien reçu, après un éventuel entretien s'il en a fait la demande ; et respecter un délai d'au moins quinze jours pour la mise en œuvre de la mesure.*

Le cœur de la circulaire consiste, on s'en doute, à argumenter stratégiquement sur les deux aspects habituellement les plus empoisonnés. D'une part, l'exposé des faits reprochés au militaire épinglé doit être formulé de la manière la plus neutre possible : *l'usage du vocabulaire disciplinaire ou pénal pour des faits et comportements en cause doit être banni*. Seule la description des faits, des circonstances de lieu, de temps et de durée incriminés susceptibles de lui être reprochés ont ainsi droit de cité, à quoi doit être bannie toute référence aux sanctions ou condamnations prononcées (alors qu'elles sont évidemment connues de la hiérarchie, mais qu'elle doit s'abstenir d'avouer, sous prétexte *d'injuste stigmatisation individuelle...*). Là où la plume des rédacteurs de la circulaire devient beaucoup plus précise dans la visée d'emporter la conviction des tribunaux en cas de recours contentieux, c'est dans la pédagogie. Il s'agit de faire étroitement coïncider les liens de causalité entre *faits décrits* reprochés et *perturbations engendrées dans le fonctionnement de l'unité*. Ces perturbations sont très variées, et pour le sociologue de la discipline militaire, signent un passionnant univers

18. J.-H. Matelly, *L'affaire Matelly, un officier de gendarmerie libre*, J.-C. Gawsewitch, Paris, 2010.

d'entendement organisationnel. Car il s'agit avant tout de sauvegarder la cohésion interne d'une unité de service. La reproduction conformiste de la structure sur les militaires du rang exige ainsi que la « personnalité » (négative ou positive) de l'auteur soit niée dans la singularité de son originalité distinctive, par rapport à celle d'un collectif homogène qui doit la transcender. On évoque certes, au crédit d'un agent qui se serait trop exposé, dans son travail, de mystérieuses *menaces sur sa sécurité ou celle de sa famille* (sans expliquer lesquelles), mais surtout le danger de *perte d'indépendance de l'agent* (à l'égard de la société plutôt qu'à l'égard de sa hiérarchie semble-t-il), ou bien encore la *perte de confiance de ses supérieurs* (par où se réintroduit le caractère discrétionnaire de leur subjectivité la plus absolue), et la *perturbation de fonctionnement normal de l'unité* (l'agent mettrait la zizanie, ou sèmerait des graines d'anarchie), enfin le *discrédit à l'égard des subordonnés, camarades ou autorités locales, rejaillissant sur l'unité entière*. Chacun voit bien qu'il s'agit d'agir, non seulement pour le bien de l'agent, mais surtout pour sauvegarder la cohésion de l'unité, voire le confort de l'officier soucieux de ne point voir le moindre képi dépasser du lot dans son service. Une saisie systématique de la déontologie comportementale attendue des gendarmes à travers les circulaires en dirait long sur la pérennisation des valeurs de clôture de l'institution à la curiosité publique... Et l'on aurait beau jeu d'ironiser longtemps sur le progrès du formalisme de telle ou telle circulaire cherchant à faire progresser le juste équilibre dans une procédure contradictoire opposant des gendarmes à leur hiérarchie, à l'occasion de futurs conflits disciplinaires et contentieux. Sur le fond, il convient de se demander en quoi ce nouveau formalisme dans l'*accompagnement du personnel militaire de la gendarmerie nationale* constituerait un progrès substantiel. Mais notre objectif n'est pas là. Cette circulaire en apparence anodine doit être replacée dans son contexte. 2012, c'est l'année où se discute l'objectif de promulguer un Code de déontologie commun aux gendarmes et aux policiers¹⁹. Or, on sait que cette innovation a consisté en un accouchement au forceps dont la viabilité du fruit demandera beaucoup de temps avant une réelle unification d'un savoir être qui transcenderait les savoir-faire, compétences, mutualisation des ressources humaines des deux corps historiquement rivaux confrontés à des aléas communs.

Si le politique a réussi tant bien que mal, grâce notamment aux injonctions de la LOLF, à enrôler les deux forces sous une tutelle commune, aucun politique n'a encore réussi à appairer l'ensemble des missions que des traditions séculaires opposent encore, même si les sociologues concèdent

19. Ce code a été promulgué par un décret du 6 décembre 2013 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Il régit les relations avec la population et le respect des libertés qui lui serait dû (un objectif hélas très rapide sinon incantatoire), mais surtout, essaie de codifier secret professionnel, devoir de discrétion, probité, discernement, impartialité, dignité et non-cumul d'activités. Toutes notions qui devront trouver un jour ou l'autre à s'incarner dans les situations et contextes les plus divers. Outre l'apport des experts penchés sur la jurisprudence conflictuelle dans l'art de la mise en œuvre de cette *Soft Law*, il restera aux sociologues à montrer comment ces normes seront intériorisées et mises en pratique *in concreto*, tant du côté gendarmique que policier.

que des défis sociétaux et organisationnels leur sont de plus en plus communs. Or, les identités constituées résistent de part et d'autre, les droits et les devoirs ne sont pas les mêmes, les gendarmes tiennent à leur *militarité*²⁰, les corps civils (divisés en trois catégories) et gendarmiques (en deux) résistent au processus de nivellement... Et pourtant, par des voies juridiques souvent détournées, dans maints domaines, les rédacteurs des circulaires de la DCSP comme de la DGGN sont encouragés à faire converger les normes d'application secondaire pour huiler les rouages communs de la machinerie de sécurité. Cette circulaire peut aussi se lire aussi comme une goutte d'eau dans une étape d'édification d'un vaste ensemble de normalisation des processus disciplinaires chez les agents de l'ordre.

SOUS-SECTION 2

Des circulaires au sujet de la protection fonctionnelle des fonctionnaires de police

Dans la conflictualité quotidienne qui s'instaure dans la rue entre les forces de l'ordre et les populations dans les zones d'habitat sensibles notamment, les très vifs débats de société à ce sujet se réfractent au sein de la machine. Entre les dénonciateurs des techniques de profilage attentatoires aux libertés²¹, et les partisans de la loi et de l'ordre plus sensibles aux violences dont seraient victimes les fonctionnaires de l'ordre, l'État arbitre d'abord dans l'intérêt de la protection de ses agents contre l'hostilité du monde environnant. Ce qui se traduit dans le thème de la « protection des fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils sont victimes à l'occasion de leurs fonctions, et [dans la réparation], le cas échéant, [du] préjudice qui en est résulté » (L. n° 83-634, 11 juill. 1983, art. 11). Or, voilà que depuis 2008, la curiosité des pouvoirs publics est devenue beaucoup plus précise au sujet des effets pervers engendrés par les techniques dévoyées du profilage au rendement, au point que le législateur s'est emparé des conclusions du député Guillaume Larrivé pour renforcer l'armement et la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes au cours d'enquêtes administratives. Le rapporteur s'est lui-même abondamment appuyé sur la prose de la DLPAJ²² sans toujours reprendre l'ensemble de ses présupposés. Forte des conclusions de ce rapport, la DCSP s'est immédiatement emparée du sujet sans attendre des modifications

20. J.-Y. Fontaine, *Socio-anthropologie du gendarme. Gendarmerie et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2007.

21. F. Jobard, « Quand les policiers vont au tribunal », *Questions pénales*, n° 8, 2005, p. 2 ; D. Fassin, *La force de l'ordre, une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, Paris, 2011 ; P. Mbongo, « La "sécurité", brève histoire française d'un camaïeu », in P. Mbongo et X. Latour (ss. la dir.), *Sécurité, libertés et légistique, autour du Code de la sécurité intérieure*, op. cit.

22. DLPAJ, « La protection fonctionnelle des agents publics », dossier thématique, *La lettre d'infos juridiques DLPAJ*, nov. 2009.

législatives préconisées, pour suggérer aux DDSP, dans une *note de service* du 2 novembre 2012, trois principes bien oubliés : respect de la séparation fonctionnelle en cas d'enquête judiciaire et administrative ; nécessité d'une assistance de son choix lors d'une enquête administrative chez l'agent concerné sous réserve que son conseil ne soit pas en lien hiérarchique avec l'autorité diligentant l'enquête ; nécessité pour l'agent d'être tenu informé de l'issue de l'enquête portée à son encontre.

Tout avait donc l'air d'être maîtrisé quand est diffusé un rapport assez explosif de l'inspection générale de l'Administration (IGA), en septembre 2013²³, sur un sujet identique qui va bousculer de nouveau les certitudes. Soucieuse de prévenir les gaspillages des deniers de l'État, cette mission dénonce l'ampleur des dérives au sujet de la demande concrète de protection des « habitués » dans la police nationale, sans aucune mesure avec des demandes analogues de fonctionnaires de l'Éducation nationale ou de la gendarmerie. Observons sa concession à l'air du temps, celle des dérives de la juridicisation de la société, mais surtout sa façon de mieux les relativiser. Certes, les poursuites pénales, explique-t-il, sont source d'inquiétude, voire de déstabilisation des agents, mais ces condamnations seraient très faibles puisque les décisions de non-lieu (seraient) supérieures à 80 % pour les fonctionnaires du MI mis en cause dans le cas d'une information judiciaire et de 90 % pour les relaxes après poursuites engagées sur citations directes par des usagers. L'IGA révèle que sur 20 000 dossiers annuels de demandes de protection, 300 seulement ont été refusés, et que de 2006 à 2012, les montants accordés par l'État sont passés d'une enveloppe de 8,7 M€ à 13,2 M€. La défaillance de la DLPJ dans le pilotage déconcentré des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) est explicitement pointée du doigt, outre la dérive des démarches individuelles des fonctionnaires, agissant depuis des lustres selon des procédures variables d'un SGAP l'autre, à proximité d'une hiérarchie rarement impliquée. Un fonctionnaire aurait ouvert à lui seul 19 dossiers depuis 2009, 6 totaliseraient plus de 15 dossiers chacun, 31 de 10 et 14, 109 de 5 et 9... Il s'agirait bien d'une pratique de « rémunération accessoire supplémentaire » (p. 64) devenue purement opportuniste. La mission des IGA s'est convaincue, après les alertes de maints sociologues, que l'invocation policière d'une victimisation d'outrage, d'injure et de rébellion lors de contrôles d'identité d'un SDF aviné sur la voie publique sans autre comportement répréhensible, était quasiment devenue un must. Elle montre en outre comment l'assistance d'un avocat, *choisi librement par le fonctionnaire* (comme le stipulaient des textes antérieurs apparemment libéraux), était devenue un facteur supplémentaire de dépense publique. On note enfin qu'au-delà de l'enjeu purement budgétaire, une *dégradation de l'image de la police auprès de la population [nuisait] à son efficacité et à l'ordre public*, le tout pouvant être directement imputé à la responsabilité

23. F. Langlois et C. Mirau, *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'Intérieur*, IGA (diffusé au public endéc. 2013).

de la DLPAJ, budgétairement responsable. En sens inverse, la DGGN est louée pour avoir réussi à contenir de telles dérives, et la DRCPN-DLPAJ à en revenir à plus d'efficacité : « une doctrine nationale quant aux conditions de mise en œuvre doit être élaborée et un contrôle de gestion efficace doit en vérifier la bonne application » (p. 64). Bref, c'est une leçon du berger à la bergère, qui montre bien que la *Haute Administration administrante* n'arrive pas toujours à formuler d'autres solutions que celles de la recentralisation de pratiques gestionnaires ayant été auparavant volontairement décentralisées. Sur ce dossier, les syndicats de police se sont montrés relativement gênés aux entournaures... Certes, ils ont su prendre leurs distances avec les brebis galeuses épinglées, mais ils éprouvent beaucoup plus de mal à en ébruiter les modalités. Partagés entre la solidarité due aux collègues et la dénonciation des grossiers abus dont certains d'entre eux se rendent coupables, ils préfèrent demander à leurs SGAP qu'une doctrine d'action musclée et partout identique soit menée par voie de... circulaires, sous la houlette des préfets²⁴ !

SOUS-SECTION 3

Des circulaires et des notes sur la liberté d'expression et le devoir de réserve

Le 27 juin 2011, le directeur général de la police nationale (DGPN), Frédéric Péchenard adresse une circulaire (écrite par le service contentieux de la DLPAJ) à toutes les directions de la police au sujet des liens entre enquête administrative et procédure disciplinaire, dans le but de rappeler les règles différenciant les deux procédures par rapport au respect des droits et des garanties des agents visés par des sanctions disciplinaires et/ou pénales²⁵. Apparemment, la confusion était depuis longtemps de mise sur les deux volets sans que jamais personne n'ait trouvé à y redire. Cette circulaire, suivant de près une péripétie du « dossier Pichon²⁶ », reconnaît

24. Voir le plaidoyer syndical de la CGT-Police, qui n'y voit aucune contradiction (communication personnelle, 19 mars 2014).

25. Note PN/CAB/n° 11-004619-D, 27 juin 2011.

26. Il y a tout lieu de penser que cette circulaire a été une anticipation directe de la condamnation de l'État par le tribunal administratif de Melun (Ord., 8 déc. 2011) pour avoir procédé au 30 mai 2008 à une rétrogradation disciplinaire déguisée lors d'une mutation du requérant. En effet, la juridiction administrative du premier degré avait considéré « qu'une mutation d'office peut légalement être prononcée en raison des dissensions existant entre un agent et son chef de service ou entre un agent et ses collègues et ne pas constituer, en conséquence, une sanction disciplinaire : qu'il ressort toutefois des pièces du dossier et des écritures mêmes de l'Administration que la décision litigieuse [de déplacer Pichon] a principalement été dictée, si ce n'est exclusivement, à la demande du supérieur hiérarchique de M. Pichon, se plaignant de la participation de ce dernier à l'élaboration d'une étude sociologique intitulée "La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF : l'exemple de la DDSP de Seine-et-Maine et de la CSP de Coulommiers - 2006-2007" comportant des critiques, jugées par lui excessives, quant au fonctionnement de la CSP qu'il dirigeait, et constituant, toujours selon lui, un manquement de M. Pichon à son devoir de réserve et de loyauté : que dans ses conditions, la mesure litigieuse ne saurait être regardée comme ayant été prise dans le seul intérêt du service ; que, prise sur une procédure irrégulière, cette décision, constitutive d'une sanction disciplinaire déguisée, est entachée d'illégalité ; qu'il suit de là que M. Pichon est fondé, pour ce motif, à en demander l'annulation ». La « note de service » du 30 mai 2008 de mutation de Pichon fut annulée et l'État condamné à lui verser une amende de 1 500 € au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

qu'au cours d'une enquête administrative visant à engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent auteur d'une faute quelconque, aucune disposition ni aucun principe général de droit ne s'impose jusqu'alors. Elle admet qu'il s'agit d'une phase exploratoire préalable à l'engagement éventuel de poursuites, sans nécessité de respecter de quelconques principes quant aux droits de la défense. Par exemple, elle estime que *des lettres de mise en garde ou d'observations* n'étant pas des sanctions, celles-ci ne sauraient figurer au dossier individuel de l'agent, quand bien même les autorités hiérarchiques internes pourraient toujours se réserver le droit de prendre des mesures dépourvues de caractère disciplinaire pour répondre à des situations exceptionnelles comme une mutation d'office au nom de l'intérêt du service. Cette circulaire explique donc, de manière très sibylline, qu'au cas où naîtrait un contentieux administratif, une telle mesure ne devrait toutefois pas entraîner de modification substantielle des conditions d'exercice de l'agent altérant sa situation personnelle et professionnelle.

Le 22 octobre 2012²⁷, le nouveau DGPN, dans le droit fil de la proposition n° 13 du rapport Guyomar sur *la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes*²⁸, insiste sur la nécessité de mettre en place une véritable phase d'instruction disciplinaire (« qui nécessiterait une loi », précise la circulaire) ; il décide surtout de se montrer plus précis sur les modalités de l'audition administrative préalable qui, dissociée de la mise en œuvre de la procédure disciplinaire *stricto sensu*, demanderait à être mieux encadrée, bien qu'*aucun formalisme particulier* n'y oblige. Car, ajoute la circulaire en cette occasion, « l'intéressé est amené à rendre compte de son action ou des raisons qui l'ont empêchée. Il peut également être conduit à relater des faits qui ont pu entraîner sa présentation devant une autorité judiciaire ». Or, c'est exactement ce qui s'est produit dans le « dossier Pichon²⁹ ». Il faudrait donc pouvoir, dès ce stade, à l'avenir, signifier au fonctionnaire de police son droit à bénéficier d'une assistance du conseil de son choix, sans prise en charge par l'Administration. La circulaire recommande enfin que le fonctionnaire épinglé soit informé de l'issue de l'enquête administrative et de ses conclusions.

Dans la foulée, le même jour³⁰, le DGPN rappelle aux directeurs centraux leur devoir de respecter le principe de la séparation fonctionnelle dans le traitement des faits générant l'ouverture d'une enquête judiciaire parallèlement à l'enquête administrative. Deux nouveaux principes se dégagent ainsi de cette circulaire : 1°) le fonctionnaire de l'IGPN ou de l'inspection générale des services (IGS) ayant participé à l'enquête pénale mettant en

27. Note PNCAB/n° 2012-6371-D, 22 oct. 2012, Séparation des enquêtes administratives et judiciaires, non publiée au BOMI.

28. M. Guyomar, *Mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes*, op. cit.

29. Fr. Ocqueteau et P. Pichon, « Secret professionnel et devoir de réserve dans la police. Le pouvoir disciplinaire face aux lanceurs d'alerte », *Archives dépolitique criminelle*, n° 33, 2011, p. 113-132.

30. Note PNCAB/n° 2012-6367-D, 22 oct. 2012, Assistance et information de l'agent dans le cadre de l'enquête administrative, non publiée au BOMI.

cause un agent ne peut diligenter l'enquête administrative pour les mêmes faits générateurs ; 2^o) à l'inverse, celui qui a conduit l'enquête administrative ne peut pas procéder aux actes judiciaires de l'enquête relevant des mêmes faits générateurs. Le 2 novembre suivant, c'est au tour du DCSP d'adresser une *note de service* à tous les DDSP qui synthétise ainsi les deux circulaires³¹ : ils doivent respecter le principe de séparation fonctionnelle lors de faits générant à la fois une enquête judiciaire et une enquête administrative ; permettre à l'agent la libre assistance de la personne de son choix, pour peu qu'elle n'ait pas de lien hiérarchique avec l'autorité diligérant l'enquête administrative (par exemple, un représentant syndical qui ne peut appartenir au service dont l'autorité en question serait responsable) ; enfin, ils doivent lui signifier son droit à être tenu informé des conclusions à l'issue de l'enquête.

L'hypothèse la plus plausible est que les rebondissements juridiques de cette « affaire » particulière (et de quelques autres du même acabit³²) ont constitué un sismographe ultrasensible aux péripéties de l'affaire, sous le contrôle d'une presse aux aguets d'un dossier aux relents politisés. La Haute Administration s'est trouvée obligée d'enregistrer pas à pas, bien qu'avec d'extrêmes réticences, les « progrès » d'une liberté d'un agent arrachée au poids de coutumes enracinées. Cette hypothèse nous a été amplement confirmée par des hiérarchies admettant devoir désormais, à cause de cette circulaire, se confronter à de nouvelles contestations internes, compliquant d'autant leurs tâches et leur autorité. Quoi qu'il en soit, la DLPAJ, juge et partie dans ce dossier et dans quelques autres, a paru faire diversion dans ses propres commentaires de jurisprudence sur la « liberté d'expression du fonctionnaire » à la lumière de faits où son rôle n'a pas été des plus progressistes³³.

Les circulaires mal connues et toujours opposables aux citoyens essayant de faire valoir leurs droits contre les excès de la puissance publique, de faire respecter des libertés par rapport aux hiérarchies centrales des agents de l'État qui préfèrent de loin épinglez les manquements à leurs devoirs, sont de plus en plus régulièrement scrutées par les tribunaux administratifs. Le combat des « dominés » ciblés constitue à ce sujet un enjeu de lutte du pot de terre contre le pot de fer, mais le combat des « lanceurs d'alerte » au sein des administrations n'est pas vain ; il ne fait d'ailleurs que

31. Nds DGP/DCSP/SDRHL/DEEM, 2 nov. 2012. Préconisations du rapport de M. Guyomar relatif au renforcement de la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes au cours d'une enquête administrative (en réf. aux deux circulaires, 22 oct. 2012), non publiée au *BOMI*.

32. Et amplement confirmée par de nombreux cadres de la police nationale du corps des commissaires acquis à la « cause Pichon », cet agent ayant été blanchi au pénal par un jugement du 22 octobre 2013 de la 17^e chambre correctionnelle du TGI de Paris.

33. DLPAJ, « Le fonctionnaire et la liberté d'expression : plusieurs exemples de limitations liées au devoir de réserve ou de neutralité », *La lettre d'infos juridiques*, août 2013. Et la riposte incisive du syndicat SUD Intérieur sur la prétendue impartialité de sa fonction de conseil : « Exemples d'errance et de fourvoiements administratifs : la DLPAJ et son interprétation très perfectible des libertés publiques » (<http://sudinterieur.fr/wp-content/uploads/2013/09/IR%20-%20-%20la-Fiche-DLPAJ-libert%C3%A9-d'expression-septembre2013.pdf>).

commencer³⁴. Le monopole d'interprétation des circulaires et de normes déontologiques par les directions juridiques centrales reste une grammaire politique fortement biaisée, car elles sont objectivement juges et parties dans les conflits les opposant aux agents subalternes. Elles s'adaptent, contraintes, à celles et ceux qui résistent à leurs incohérences, et à l'usage souvent dévoyé qu'elles font des normes, des coutumes et des habitudes en les masquant par une juridicité relevant plus souvent de l'argument d'autorité que d'autre chose. C'est une facilité largement confortée par le silence de l'autorité judiciaire qui n'entend qu'avec une extrême réticence mettre le nez dans la chasse gardée du fonctionnement des polices administratives et d'un « disciplinaire policier » par définition arbitraire. Les préceptes des autorités administratives indépendantes, tels ceux de la CNIL, sont balayés d'un revers de manche³⁵. Les normes européennes d'équité et de proportionnalité tardent à s'imposer dans le champ de la sécurité intérieure française³⁶ car la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, beaucoup plus protectrice des libertés fondamentales des fonctionnaires, ne parvient pas encore à être intériorisée par les nations de l'Union les plus impériales³⁷.

En somme, l'État « protecteur » de ses policiers contre les agressions d'une société civile turbulente, et l'État « père Fouettard » à l'encontre de ses enfants égarés qui demandent des comptes à ses propres incohérences, s'en remettent concrètement à une Haute Administration politisée. De fait, très insularisée, celle-ci tient en quelque sorte ces deux États, outre qu'elle dicte sa conduite à l'autorité judiciaire interne et demande aux cours internationales de s'y montrer encore moins intrusives. On ne le sent jamais mieux qu'à la lecture attentive de la prose des juristes de la Direction des libertés et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, où l'on tombe souvent sur ce type d'envolées : « Si l'habit d'État ne doit pas étrangler la parole, il doit à tout le moins la canaliser afin de rappeler à ces fonctionnaires dépositaires de l'autorité publique qu'ils doivent respecter leur obligation de loyalisme envers l'État³⁸. » Un argument d'autorité qui a au moins le mérite de la clarté et de n'obliger personne à de longues considérations déconstructivistes.

34. J.-Ph. Foegle et S. Slama, « Refus de transmission d'un QPC sur la protection des fonctionnaires lanceurs d'alerte », *Rev. DH*, mars 2014 (en ligne : <https://revdh.revues.org/628>) ; W. Bourdon, *Petit manuel de désobéissance citoyenne*, J.-C. Latiès, Paris, 2014.

35. On voit par exemple comment les recommandations de la CNIL au sujet de la bonne gestion apurée des fichiers de police administrative ne parviennent pas à enrayer la tendance qui les fait rester une arme policière d'anticipation et de normalisation des comportements, arme basée sur la suspicion *a priori* des citoyens. Et *a fortiori*, de... toute tentative pour mettre en œuvre un droit fondamental essentiel : le « droit à l'oubli », qui a toujours été considéré comme la plus grande des absurdités pour toute police digne de ce nom.

36. La sécurité intérieure européenne restant largement, de son côté, un véritable « invertébré juridique » (P. Berthelet, « La sécurité intérieure européenne est-elle un invertébré juridique ? », in P. Mbongo et X. Latour (ss. la dir.), *Sécurité, libertés, légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, op. cit., p. 37-52).

37. Les hauts fonctionnaires juristes de l'État français n'ont apparemment pas encore mesuré ni tiré toutes les conséquences de l'avancée de la jurisprudence de la CEDH, *Gaja c/ Moldavie*, 12 févr. 2008.

38. DLPAJ, « Le fonctionnaire et la liberté d'expression : plusieurs exemples de limitations liées au devoir de réserve ou de neutralité », *La lettre d'infos juridiques*, juill.-août 2013.