cesdip
Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales

ÉTUDES ET DONNÉES PÉNALES

FUSIONNER POLICE ET GENDARMERIE NATIONALES ?

Sur l'histoire d'un essai non transformé

Frédéric OCQUETEAU

CESDIP – CNRS

2017 – N° 116

Immeuble Edison - 43 boulevard Vauban - 78280 Guyancourt
T. +33 (0) 1 34 52 17 00 www.cesdip.fr

SOMMAIRE

Introduction, 7

Chapitre I – Bilans d'une politique de déflation des effectifs de la sécurité publique, 11

1 – Police Nationale : métamorphoses d'un corps en recompositions, 11

2 – Gendarmerie Nationale : une police militaire peu affectée dans son ossature, 18

3 – Bilans d'une politique de déflation commune des effectifs, 20

Chapitre II – Une histoire récente du rapprochement des forces de sécurité intérieure, 25

1 – 2009 : le tournant du rattachement de la Gendarmerie à l'Intérieur, 27

2 – *Flash-backs* sur des rapprochements à petits pas, 28

Avancées progressives en mutualisation des moyens, 30

Implications de la mise en place du référentiel de la « parité globale », 33

In fine : un rattachement fonctionnel évitant la fusion, 36

Chapitre III – Les recompositions du « dialogue social » au sein des forces de sécurité, 41

1 – « Cogestion » syndicale des carrières et des politiques de sécurité dans la Police, 42

2 – L'impact historique de deux mouvements de contestation dans la Gendarmerie, 45

3 – 'L'effet Matelly' : vers une liberté de pensée et d'association en Gendarmerie, 48

4 – L'accélération du processus de « dialogue social » dans la Gendarmerie, 50

Épilogue : un coup de pouce exceptionnel en conjoncture d'état d'urgence, 55

Chapitre IV – Une concrétisation symbolique au rapprochement des forces : naissance d'un code de déontologie commun, 61

1 – La déontologie policière : une histoire ancienne à dépoussiérer, 62

2 – L'impact très relatif des incitations du Conseil de l'Europe, 69

3 – Rattrapage au vol : une gendarmerie embarquée sans résistance dans une déontologie commune, 70

4 – Naissance et stratégies de valorisation du code commun, 73

***Le vade-mecum de la DRCPN,* 77**

***Les réflexions du Commandement des Écoles de la Gendarmerie Nationale,* 81**

Chapitre V – Mises à l'épreuve politico-administratives de la déontologie, 85

1 – Premiers aperçus statistiques des sanctions disciplinaires en Gendarmerie, 85

2 – l'IGPN comme architecte et concepteur du code de déontologie commun, 87

3 – L'IGPN comme animateur des bonnes pratiques attendues, 93

Chapitre VI – Variations sur les impacts des autres types de contrôles sur les forces de sécurité, 99

1 – Médiateurs internes, de nouveaux pacificateurs de tensions dans les institutions d'ordre ?, 99

2 – Le Défenseur des Droits, une autorité extérieure indépendante de plus en plus populaire ? 103

En conclusion, un hommage…, 109

Bibliographie, 117

Glossaire des sigles et des abréviations, 129

Annexes, 137

***Annexe 1 – Campagne d'entretiens,* 139**

***Annexe 2 – Comparaison des codes de déontologie de 1986 et 2013,* 141**

***Annexe 3 - Mémoire déposé et soutenu devant le conseil d'enquête de J.-H. Matelly,* 149**

INTRODUCTION

À la faveur d'un nouveau code de déontologie pour la police et la gendarmerie promulgué en France par un décret du 4 décembre 2013 (Dupic, Debove, 2014 ; Debove, 2013), s'est posée à nouveaux frais la question de savoir dans quelles conditions, circonstances et pour quelles nécessités politiques et professionnelles ce corpus de droits et de devoirs policiers avait fait son apparition dans le Code dit de la Sécurité Intérieure (Mbongo, Latour, 2012). Et plus généralement pour les sciences sociales - bien plus encore que pour la doctrine juridique pour qui on n'aurait affaire qu'à une *science des devoirs professionnels* (Beigner, 2003) -, la question était posée de savoir comment ce code pouvait réinterroger l'histoire mouvementée d'une institution régalienne censée respecter les libertés fondamentales, bien que toujours ambivalente dans la transparence de son rapport au politique, à ses publics et aux normes de contrôle de son fonctionnement interne.

Précisons d'emblée ce que signifie en France la normativité de la déontologie dans les pratiques de police en suivant l'autorité d'un spécialiste pour qui la déontologie recouvre *pratique et sanction*, quand l'éthique est *interrogation* et la morale *définition* (Vigouroux, 2012, 10). Ni vraiment éthique ni vraiment morale, la déontologie propre aux métiers régaliens ne serait guère plus qu'une *question fonctionnelle et professionnelle* composée de *normes incitatives ou coercitives* (Moreau, 2004). Elles seraient enseignées et empiriquement mobilisées à partir de litiges susceptibles d'opposer des fonctionnaires de l'État à leurs tutelles et aux citoyens, litiges que les tribunaux judiciaires et administratifs auraient, en bout de course, pour vocation à réguler et à pacifier.

Si derrière la jurisprudence pénale et disciplinaire se dégageant des contentieux pour fautes professionnelles, le sociologue des organisations et des métiers de la sécurité prétend interroger d'autres dimensions en les situant dans une démarche compréhensive plus large bien qu'en se tenant au plus près de l'institution elle-même (Gorgeon, 2008 ; Alain, 2011 ; Pécaud, 2011 ; Moreau de Bellaing, 2015 ; de Maillard *et al*., 2016 ; Mouhanna, 2011 ; 2013 ; 2017), ou en position d'extériorité critique, pour le compte d'ONG proches des citoyens victimes d'abus, de violences ou de discriminations

défendant des libertés mises à mal par le maintien de l'ordre (en) public (Jobard, 2002 ; Goris *et alii*, 2010 ; Fassin, 2011 ; Jobard, de Maillard, 2015, 141-170 ; Lévy, 2016).

L'objectif de la présente étude restera assez différent de ces deux postures trop tranchées. Elle vise à mieux comprendre comment, dans le système d'action concret de la bureaucratie policière et gendarmique française d'aujourd'hui, les nouvelles normes de déontologie codifiées sont justifiées, transmises, comprises et assimilées, mobilisées ou rejetées comme autant de ressources symboliques et juridiques par différents acteurs en charge de les faire vivre tout en défendant leurs intérêts corporatistes ou professionnels bien compris.

L'étude s'attachera surtout à mettre à plat le contexte souterrain et public de l'apparition du nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie en 2013, l'arrière-plan historique à la fois immobile et agité dans lequel interfèrent différents acteurs ayant un intérêt spécifique à s'emparer du thème de la « déontologie policière » au nom de l'intérêt général. On y rencontrera du personnel politique, des juges, des fonctionnaires de la hiérarchie et de l'exécution, des syndicalistes, des autorités indépendantes et, *indirectement,* différents publics labellisés comme *usagers* des services de sécurité, victimes, auteurs, plaignants, contrôlés, interpellés, suspectés et mis en cause.

Le premier chapitre montre comment une politique de rationalisation systématique des coûts budgétaires dans le domaine de la sécurité a conduit à diminuer progressivement le nombre des fonctionnaires de la sécurité publique. Ce qui a produit deux résultats : un réagencement, au sein des deux forces, des architectures pyramidales internes traditionnelles ; et, quand la conjoncture environnementale a changé (à la faveur notamment d'une menace terroriste et d'une réaction politique en « état d'urgence » et d'exception), une réorientation revue à la hausse des effectifs opérationnels de la police publique. Ce qui démontre que les « électrochocs » frappant les États-nation protecteurs de leurs populations peuvent conduire à des politiques capables de s'imposer partiellement aux logiques économiques de la rationalisation des coûts.

Le deuxième chapitre montre, dans une temporalité différente, comment la réforme historique du rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur,

voulue par le politique en 2009, a été largement facilitée par des réflexions et des dispositifs antérieurs constamment orientés vers une même pente : sauvegarder la logique du modèle dualiste institutionnalisé, tout en pensant les politiques de sécurité à l'aune d'une efficacité évaluée en commun de ce que produisent la force militaire et de la force civile en sécurité intérieure. Le rapprochement progressif des deux forces est en effet une vieille histoire d'avancées et de reculs successifs sur trente ans, dont sont retracées les étapes principales : elle fut avant tout logistique, opérationnelle, institutionnelle. La dimension qui a résisté le plus longtemps au rapprochement fut indéniablement identitaire, un abcès de fixation sur la démarcation du vécu professionnel au sein des deux métiers. La résistance obstinée de la gendarmerie explique les raisons pour lesquelles le spectre de sa « fusion » dans une police civile unique ne prendra pas racine en France avant longtemps.

Le troisième chapitre insiste néanmoins sur le progressif « alignement » de la Gendarmerie sur la police et de ses syndicats traditionnellement conçus comme co-gestionnaires des carrières de leurs adhérents et des politiques de sécurité générale, dans le domaine « social ». Il revient sur les diagnostics des crises qui ont ébranlé la Gendarmerie au cours des trente dernières années et les raisons ayant favorisé l'innovation de l'ouverture du monde militaire à la reconnaissance d'associations de défense des intérêts des gendarmes par le biais d'instances élues.

Le quatrième chapitre vient en déduction des trois premiers. Il aborde les prodromes et les circonstances politiques plus circonstancielles ayant donné naissance à un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie en 2013, bâti sur les ruines de l'ancien code policier de 1986 et les différents textes de référence de la gendarmerie. Il analyse sur documents et auprès de témoins privilégiés le contexte politico-administratif de la promulgation du nouveau code et les différents positionnements d'acteurs-clés à son endroit. Il montre comment la promulgation fut rapidement relayée par le souci d'en populariser pédagogiquement le contenu dans les écoles de formation de la police et de la gendarmerie.

Le cinquième chapitre se livre à une interprétation de la mise en œuvre normative du nouveau dispositif et de ses implications institutionnelles principalement dans leurs composantes disciplinaires. L'IGPN (et accessoirement la DGGN), sont interrogées comme instances les plus visibles de la discipline instituée par le nouveau

code. Il analyse également l'enjeu de la traduction opératoire du nouveau dispositif de décentralisation de la déontologie de l'IGPN depuis sa réforme récente.

Le dernier chapitre interroge le rôle des différents médiateurs de la déontologie de la police (MIPN) et de la gendarmerie (médiateur militaire) agissant, à côté des instances disciplinaires, dans une optique de prévention des conflits afin de diminuer les tensions liées à la montée des contentieux du travail de l'ordre. Par contraste avec ces instances internes, est sondée la figure du Défenseur des Droits (DDD), autorité administrative indépendante constitutionnalisée que les citoyens peuvent saisir directement. L'autorité du DDD est auscultée dans ses rapports discrets avec l'IGPN et les tribunaux, et dans la symbolique de sa démarcation d'avec les corps d'inspection internes. Elle est toujours à la conquête de sa propre légitimité politique.

Ce rapport n'aspire qu'à être conçu comme la mise à plat historique et sociologique d'un dispositif appelé à s'ancrer dans les têtes et les pratiques, se traduisant progressivement dans les organisations de l'ordre public par de nouvelles normes procédurales autour du comportement des agents. Il ne propose pas d'enquête sur le ressenti des populations cibles quant à leur connaissances des dispositions de la déontologie (gardiens de la paix et gendarmes *vs* citoyens), car il est encore bien trop tôt pour ce faire (contra, Mouhanna, 2013 ; Roché *et alii*, 2015).

Plus modestement, il entend poser des jalons et des pistes de réflexions pour des recherches futures, en s'efforçant néanmoins d'apporter un surcroît de connaissances plus étayées sur deux plans : rassembler un maximum d'informations raisonnées auprès d'une littérature grise éparpillée (que les sociologues négligent bien souvent de calibrer et de travailler) ; les confronter autant que possible à des « témoins privilégiés », conçus autant comme d'indispensables pourvoyeurs d'informations factuelles, que des analystes autoréflexifs capables d'évaluer leurs propres expériences, investissements et engagements, sur un objet de débat démocratique aux multiples facettes, la « déontologie policière » (voir Annexe 2).

CHAPITRE I

Bilans d'une politique de déflation constante des effectifs de la sécurité publique

Depuis une quinzaine d'années, une politique de pression constante à la réduction des effectifs des deux corps de la police française (PN et GN) pour améliorer le rapport coûts/bénéfices des politiques de sécurité publique a produit des bouleversements importants au cœur même du fonctionnement de chaque police. Mais quand le politique s'est efforcé d'évaluer rétrospectivement l'impact de la contribution commune des deux polices sur le niveau général de la sécurité du pays, les critères d'évaluation ont changé la perspective. Il s'est avisé des effets négatifs de la déflation constante des effectifs de la sécurité publique et a alors changé d'orientation ou de référentiel d'action. C'est à la mesure de ces deux phénomènes contextuels que ce chapitre liminaire est dédié. Il examine les différences de métamorphoses internes à la police et à la gendarmerie nationale et finalement, le bilan tiré par les instances politiques de l'impact des politiques de sécurité, évalué en commun depuis dix ans.

1 - Police Nationale : métamorphoses d'un corps en recompositions

Pour restituer une certaine profondeur de champ à la réforme permanente des corps de police d'État, faisons un bref retour sur les étapes et scansions les plus remarquables de ses réformes sous la V^{e} République. On notera la permanence statutaire des corps par-delà des changements de labellisations affectant les recompositions de grades, au sein d'une histoire de leur triple finalité, la garde du sommeil, la traque du criminel, le renseignement politique (Monjardet, 1996 ; Monjardet, Ocqueteau, 2004) et de leurs altérations actuelles (Jobard, de Maillard, 2015).

La réforme de la police nationale initiée par le président général De Gaulle le 9 juillet 1966 après le traumatisme de l'affaire Ben Barka visait à réunir dans un même statut les personnels de la Sûreté nationale et de la préfecture de police, pour mettre un terme au particularisme de cette dernière hérité de temps immémoriaux. Or, cinquante

ans plus tard, aucune politique n'a vraiment réussi à briser le particularisme enraciné de la Préfecture de police de Paris (Renaudie, 2008)[1].

En revanche, l'image générale de la police nationale s'est nettement simplifiée, puisqu'après les 'années 1968', elle s'est vue scindée dans deux de ses attributs symboliques : une police en tenue incarnée par les *officiers de paix*, et une police en civil, incarnée par des *officiers de police*. Cette terminologie avait été à l'époque décalquée sur la composante judiciaire de leur action (les OPJ). Les officiers de police se démarquèrent rapidement des premiers, non seulement dans leur apparence vestimentaire, mais plus encore sur le plan statutaire en obtenant dès 1972 le titre *d'inspecteurs de police*, un corps civil se décomposant en trois grades analogues à ceux des commissaires leurs supérieurs hiérarchiques : *inspecteurs*, *inspecteurs* ***principaux*** et *inspecteurs* ***divisionnaires***. Quant aux *gardiens de la paix*, censément encadrés par des officiers de paix, s'ils avaient eu par le passé vocation à îloter et à rendre plus pacifiques les zones urbaines où ils furent déployés ; la professionnalisation de leur métier à partir de l'étatisation (ou la nationalisation) par Vichy ne fit jamais de leurs dirigeants des *officiants de la paix*.

Durant vingt-trois ans, historiens, sociologues et médias apprirent à raisonner dans les catégories de la bipartition de ces deux mondes identitaires de la coexistence policière (Demonque, 1981), en les associant peu ou prou aux catégories de l'entendement juridique de la 'police administrative' et de la 'police judiciaire'. La première reste connotée par une symbolique de *maintien de l'ordre* et de commandement opérationnel de la sécurité publique de rue en tenue (le tout-venant de la *police administrative* de prévention), tandis que la deuxième reste associée au travail de la *police judiciaire* des enquêteurs en civil.

En l'espace d'une génération, le monde de cette police en civil et en tenue évolua notablement, à partir surtout du lancement de la première loi de programmation de

[1] Ce qui ne fait plus nulle part débat aujourd'hui. Le particularisme de la PPP par rapport au reste du territoire continue d'être toujours justifié par sa 'résonance politique et médiatique' (Paris étant capitale siège des institutions, haut lieu de brassage de populations, multitude de risques et de troubles à l'ordre public). Et son incarnation, la personne du Préfet de Police détient à ce titre un immense pouvoir comparable à nul autre préfet : il est à la fois détenteur des pouvoirs de préfet de zone de défense et de sécurité sur la région, et autorité de gestion des forces de police sur l'agglomération parisienne et les départements de la grande couronne. Il dispose de l'ensemble des services de sécurité publique, de police judiciaire, de renseignement et de gestion opérationnelle, une « *force de frappe et de réaction incomparable* » : 20 000 agents DSPAP ; 5 000 agents pour la DOCP ; 2 200 agents pour la DPJ ; 900 agents pour la DRPP, 1 400 agents pour la DOSTL. En supervision, 305 commissaires (18%) sur les 1616 postes répartis sur le territoire (PP, *Charte,* 2016, p. 3 et 25).

1995 (LOPS) initiée par Charles Pasqua. Une nouvelle architecture se dessinait, qui remplaça l'ancienne partition en inaugurant un nouveau système pyramidal reposant désormais sur *trois corps au lieu de cinq* : un *corps dit de conception* (commissaires) au sommet, un *corps d'ACMA* (gardiens et gradés) à la base, et au milieu, un corps *de commandement* (officiers). Cette architecture simplifiée fut rendue possible par la fusion des effectifs des ex-*officiers de paix* en tenue et des ex-*inspecteurs en civil*, fusion qui mit du temps à entrer dans les mœurs, non sans d'ailleurs laisser des traces de perplexité parmi les fonctionnaires désormais tous astreints au port de l'uniforme. À la lumière de la nouvelle dénomination de ce corps intermédiaire s'inspirant des grades en vigueur au sein de la hiérarchie militaire des officiers et officiers subalternes, dans cette nouvelle conception joxo-pasquaïenne d'une police à moderniser, l'insistance sur l'identité d'une police au service du maintien de l'ordre et de la sécurité publique constituait plus qu'un symbole. Elle l'emporta sur la composante police judiciaire, d'investigation civile. Le corps intermédiaire des officiers se composait désormais de trois grades à la sémantique éloquente : *lieutenants*, *capitaines* et *commandants* de police.

Le 17 juin 2004, est finalement signé un second protocole des « corps et carrières », sous la houlette de Dominique de Villepin, deuxième ministre de l'Intérieur du gouvernement Raffarin. Le syndicat des commissaires, les syndicats du corps de commandement et des gardiens et gradés allaient pouvoir mieux défendre la spécificité de leurs identités et savoir-faire respectifs au sein des organismes paritaires traditionnels.

Décret du 23 décembre 2004 régissant le ***corps des gardiens et gradés*** (article 2)

Les gradés et gardiens de la paix, qui constituent ce corps, participent aux missions qui incombent aux services actifs de police et exercent celles qui leur sont conférées par le code de procédure pénale. Ils peuvent être appelés à exercer leurs fonctions dans les établissements publics placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Ils peuvent assurer l'encadrement des adjoints de sécurité. Ils sont dotés d'une tenue d'uniforme. Ils sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'Intérieur. Les brigadiers-majors de police et les brigadiers chefs de police assurent l'encadrement des brigadiers de police, des gardiens de la paix et des adjoints de sécurité. Les brigadiers de police peuvent assurer l'encadrement des gardiens de la paix et des adjoints de sécurité.

./…

Décret du 29 juin 2005 régissant le ***corps de commandement*** (article 2)

Les officiers de police qui constituent ce corps assurent les fonctions de commandement opérationnel des services et d'expertise supérieure en matière de police et de sécurité intérieure. Ils secondent ou suppléent les commissaires de police dans l'exercice de leurs fonctions, hormis les cas où la loi prévoit expressément l'intervention du commissaire. Ils ont également vocation à exercer des fonctions de direction de certains services. Dans l'exercice des fonctions définies à l'alinéa précédent, les officiers de police se voient conférer l'autorité sur l'ensemble des personnels qu'ils commandent. Les officiers de police exercent les attributions qui leur sont conférées par le code de procédure pénale et les textes réglementaires spécifiques à leur service d'emploi, notamment en matière de discipline et de formation. Ils peuvent être appelés à exercer leurs fonctions dans les établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Ils sont dotés d'une tenue d'uniforme. Ils ont droit au port de l'écharpe tricolore. Ils sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Décret du 2 août 2005 régissant le ***corps de conception et de direction*** (article 2) :

Les commissaires de police qui constituent ce corps technique supérieur à vocation interministérielle relevant du ministre de l'Intérieur, sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des doctrines d'emploi et de la direction des services dont ils assument la responsabilité opérationnelle et organique. Ils ont autorité sur les personnels affectés dans ces services. Ils peuvent être appelés à exercer leurs fonctions dans les établissements publics administratifs placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur. Ils participent à la conception, à la réalisation et à l'évaluation des programmes et des projets relatifs à la prévention de l'insécurité et à la lutte contre la délinquance. Ils exercent les attributions de magistrat qui leur sont conférées par la loi. Ils portent l'écharpe tricolore en signe distinctif de leur autorité toutes les fois que l'exercice de leurs fonctions le requiert. Ils sont dotés d'une tenue d'uniforme.

Entre 2007 et 2009, trois accords additionnels vinrent les compléter à la marge. Ceci étant rappelé, le protocole de 2004 et les programmations déflationnistes qui en découlaient en termes de gestion des effectifs allaient engager ultérieurement les organisations syndicales signataires jusqu'en 2012.

Durant ce laps de temps, eu égard aux effets pervers et fuites en avant de plus en plus alarmantes constatées par la Cour des comptes dans la mise en œuvre programmatique de cette réforme, se joue dans la coulisse une lutte acharnée entre les officiers et les commissaires. L'intensité de cette lutte s'accéléra nettement après la réforme de la gendarmerie en 2009 désormais rattachée au ministère de l'Intérieur. Claude Guéant, le deuxième ministre de l'Intérieur du gouvernement Fillon, monte au créneau en commandant à l'IGPN-IGA une mission de réflexion explicite sur *l'harmonisation des filières métiers dans les fonctions hiérarchiques de la police* (20 mai 2011) pour calmer le jeu, à un an des futures échéances présidentielles. À cette époque, le débat est particulièrement envenimé au sujet d'une possible fusion du corps des

commissaires et des commandants. Le ministre de l'Intérieur, très à l'écoute des syndicats d'officiers et notamment de Synergie Officiers, demande à ses services de réfléchir à ce que pourrait présenter cette perspective de fusion pour la PN en termes de *cohérence hiérarchique, d'apport pour le service public et d'accomplissement des missions*. Finalement, en janvier 2012, cette mission suggère le maintien du *statu quo* tout en justifiant un renforcement significatif de la VAP (voie d'accès professionnelle). Cette solution était d'autant plus facile à défendre qu'elle était simple à mettre en œuvre (il suffisait de revoir les quotas de filières, les limites d'âge, les jurys de sélection et d'adapter la formation en école en fonction des profils), tandis qu'elle laissait subsister le recrutement des commissaires par la voie du concours externe. Elle permettait surtout de calmer les ardeurs du groupe de pression des officiers en élargissant les possibilités de promotion de ses adhérents sur la base de leurs acquis professionnels (cf. *infra*).

À la suite des élections présidentielles de 2012, le *lobbying* syndical ayant repris son offensive de plus belle, le nouveau DGPN du gouvernement Ayrault, Claude Baland, demande un rapport complémentaire à la mission précédente pour l'éclairer plus explicitement sur les avantages et inconvénients de trois scenarii possibles pour l'avenir du corps des officiers et des commissaires : *quid* de la création d'une nouvelle voie d'accès des commissaires sur « expérience et fonction » avec maintien des deux corps ? *Quid* d'une réforme prévoyant des mesures facilitant l'accès au corps des commissaires pour les officiers ? *Quid* de la fusion pure et simple des deux corps avec suppression du concours externe des commissaires ?

La troisième solution avait toujours la plus grande faveur des syndicats d'officiers (SNOP et Alliance Synergie). Les officiers avaient surtout de bonnes raisons de se plaindre de voir débarquer à la tête des services des *étudiants de master sans aucune expérience de terrain*, alors que le maintien du *statu quo* était précisément valorisé, car il permettait une voie d'excellence pour des commissaires fortement attachés, quant à eux, au recrutement par un concours extérieur devenu hyper sélectif avec le temps. Finalement, le ministère estima qu'il était urgent d'attendre… et rien ne fut vraiment décidé durant les deux années suivantes. Le diagnostic d'une universitaire de Strasbourg, A. Bargeau (2010) restait plus que jamais à l'ordre du jour depuis celui que nous avions établi lors de notre enquête sur les commissaires : les conflits d'intérêt

symboliques en défense des identités professionnelles restaient toujours aussi vifs, opposant d'une manière sourde et obstinée les syndicats de commissaires[2] à ceux des officiers auprès des politiques, s'agissant des modalités de leurs recrutements respectifs. Cependant, la donne avait changé, car ils avaient désormais un « concurrent commun », les militaires de la Gendarmerie, détenteurs d'autres savoir-faire et savoir-être, auquel leur sort commun avait été définitivement scellé en 2009.

Tout au long de l'année 2015, s'engagea une large négociation autour d'un nouveau protocole dit de *valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la PN*, finalement signé par les partenaires sociaux le 11 avril 2016 dans le prolongement d'une refonte générale du statut des trois fonctions publiques dites des *PPCR (parcours professionnels, carrières, rémunérations*). S'agissant de la police et de la gendarmerie désormais pensées « à égalité de traitement », le nouveau protocole fut programmé jusqu'en 2023. En 2016, il s'agissait encore de *réconcilier les grades et les missions* au sein d'une meilleure politique de gestion des carrières, sous les recommandations pressantes d'une Cour des comptes de plus en plus offensive sur la politique de rationalisation budgétaire des effectifs. La Cour ne s'était d'ailleurs pas privée de dénoncer à plusieurs reprises les effets pervers des réformes antérieures liées au protocole de 2004. Elle avait durement stigmatisé, dans son rapport public thématique de mars 2013 (Cour des comptes, 2013), des *pyramides de corps totalement déséquilibrées*, des *sommets toujours engorgés*, et *des interruptions d'avancements accélérés provoquant de graves tensions internes*.

Or, devant l'inertie gouvernementale face à cette mise en garde, un courrier référé de Didier Migaux, premier magistrat de la cour, adressé au ministre de l'Intérieur le 3 février 2015, attira explicitement son attention sur *le coût non maîtrisé* des réformes liées au déroulement des carrières de 2004 à 2012. Il rappelait que ces réformes avaient été conduites *sans aucune vision stratégique***,** étaient devenues très impopulaires parmi les fonctionnaires. Mais un nouvel argument de diagnostic moins convenu avait entre-temps pris le pas, directement articulé au « scandale » suscité par la mise en examen d'un leader syndical de poids au sujet des *facilités de service accordées aux représentants*

[2] Adelaïde Bargeau (2010), dans le fil de nos travaux (Ocqueteau, 2006 ; Ocqueteau, Damien, 2009 ; Ocqueteau, 2008) évoque le SCPN comme se distinguant des autres syndicats, en se posant comme *cabinet conceptuel du MI* (110) et tournant sans cesse ses regards vers le haut fonctionnariat (113), bien qu'affaibli, reconnaît cet auteur, par la double contrainte de la pression du corps des officiers par en dessous et par une sorte de complexe d'infériorité à l'égard de sa double dépendance à l'autorité du préfet et du procureur par en dessus (111).

des organisations syndicales. Le 6 février 2015, en effet, Joaquin Masanet, ex-dirigeant de l'UNSA, et président de l'Association Nationale d'Action Sociale de la Police Nationale forte de 21 000 adhérents, avait été mis en examen pour trafic d'influence et abus de confiance aggravé, au titre de sa gestion de l'ANAS.

La Cour mettait ainsi délibérément les « pieds dans le plat » au sujet de la dérive d'une pratique très répandue mais jusqu'alors demeurée taboue sous tous les gouvernements antérieurs qui avaient préféré fermer les yeux. Non seulement, d'après la Cour, les largesses trop généreusement attribuées aux syndicats de police et à leurs œuvres sociales participaient d'une inadmissible gabegie des finances publiques, elles constituaient surtout un motif de discorde de plus en plus explicite dans les processus de rapprochements de la police et de la gendarmerie. La gendarmerie, dépourvue de syndicats, se plaignait en effet toujours plus ouvertement d'un traitement inéquitable dans l'octroi des subventions sociales aux différentes instances de représentation professionnelles.

Outre des demandes d'éclaircissement sur des points traditionnels[3], la cour exigea surtout du ministre de l'Intérieur de lui fournir rapidement des réponses sur l'impact de ses contrôles des activités de service des représentants syndicaux de la police, en termes de *décharges d'activités* et *d'autorisations d'absence*.

Finalement, le 11 avril 2016, un nouveau protocole PPCR est signé par neuf organisations de police à l'exception des adhérents de Force Ouvrière (Unité SGP police et Snipat). Les principales avancées sont les suivantes :

• Le *corps de conception et de direction* se voit doté d'un nouveau grade entre les divisionnaires et les contrôleurs généraux : le ***commissaire général à accès fonctionnel***. L'objectif est de favoriser la mobilité des divisionnaires qui n'ont pas pu accéder à un échelon fonctionnel, de sécuriser le parcours des directeurs de service mis en disponibilité, une vieille revendication.

[3] 1/ Quels outils d'anticipation ont été mis en place dans la gestion des RH de la PN ? 2/ Quels remèdes ont été prévus pour désengorger les sommets par ralentissement des avancements de grades et d'échelons ? 3/ Quelles clarifications ont été apportées dans les nomenclatures des rôles et missions de chaque corps et grade dans la PN par rapport aux compétences nécessaires ? 4/ Quels allongements des durées des temps de commandement d'unités opérationnelles chez les officiers de la gendarmerie ont été prévus ?

• Le *corps de commandement* (correspondant à la grille A-type de la FP) voit consacrée la fusion des lieutenants et des capitaines de police, et apparaître un grade de ***commandant à accès fonctionnel*** afin de sécuriser les emplois fonctionnels et valoriser les parcours professionnels des officiers. Le protocole prévoit d'augmenter à terme le stock des 1 315 EF (14% de l'effectif du corps), à 1 800 agents en 2022.

• Enfin, au sujet *du corps d'encadrement et d'application* (correspondant à la grille B-type de la FP), le protocole prévoit une meilleure fluidification du passage du grade de gardien de la paix à celui de brigadier, d'autant que depuis une réforme de 1997, 10 000 gardiens sont dotés de « qualifications brigadiers » (QB) et 3 000 d'entre eux de la qualification d'OPJ. L'objectif de la refonte du grade de brigadier, visant à résorber à terme le vivier des QB et OPJ, est estimé devoir passer par deux incitations : l'avancement semi-automatique pour les gardiens de la paix dotés de 25 ans d'ancienneté depuis leur titularisation ; l'exclusion du grade de brigadier de la définition du taux d'encadrement du CEA pour obtenir une meilleure ventilation des brigadiers chef et des majors.

2 – Gendarmerie Nationale : une police militaire peu affectée dans son ossature

Par un effet de symétrie avec le protocole signé dans la police en 2004, lié à *un effet de contagion* (Fougier, 2002, 112) aux conséquences désormais assumées par les pouvoirs publics, un Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) fut initié dès l'année 2005 par le ministère de la Défense sous l'autorité du général d'armée Guy Pareyre, premier militaire à occuper le poste de DGGN, en vue de *renforcer son encadrement et d'améliorer son efficacité*. Ce plan avait alors pour vocation à transformer 5 000 postes de sous-officiers en postes d'officiers, à repyramider le corps des sous-officiers en créant de nombreux postes de gradés, et à accompagner des échelons exceptionnels de gendarmes pour 20 000 d'entre eux. Au sein du corps des officiers, le PAGRE avait en outre pour vocation d'accélérer les passages du grade au choix et d'améliorer l'accès à la hors échelle A (4 ans dans le grade de colonel) ou à la hors échelle B (6 ans).

Mais par suite des changements d'orientations politiques liés à cette conviction du ministre devenu président, selon laquelle des postes civils pouvaient être retirés aux

militaires, les attendus du *PAGRE* de 2005 furent nettement infléchis par la RGPP dès l'année 2008. Précisons que la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait pour vocation d'analyser les missions et actions de l'État et des collectivités et de les faire suivre de la mise en œuvre de scénarii de réformes structurelles, dans le but de réformer l'État, d'abaisser les dépenses publiques et d'améliorer les politiques publiques (Bezes, 2009). En France, cette réforme fut officiellement annoncée lors d'un conseil des ministres du 20 juin 2007, et lancée le 10 juillet 2007. Un premier rapport d'étape fut présenté le 4 avril 2008[4].

Les yeux étaient désormais braqués sur *la parité des grades dans la PN et la GN*, d'autant que l'objectif de rapprochement et d'harmonisation statutaire des deux forces s'accélérait nettement à l'époque. Trois ans après son lancement, le nouvel objectif du *PAGRE dit rénové* n'était plus d'atteindre 9 000 postes d'officiers, mais au contraire d'en réduire le nombre à 6 498 pour mieux reconfigurer l'architecture du corps des sous-officiers. Mais, pour ne pas doucher les rêves des officiers de la gendarmerie, il avait fallu trouver des compensations en promettant d'augmenter à terme le nombre des 1 900 majors existants pour les amener à 3 300, et, dans une proportion cependant moindre, d'amener celui des 5 500 adjudants chefs à un effectif de 6 950.

Dans la perspective du *déverrouillage des parcours professionnels dans la police et la gendarmerie*, une nouvelle feuille de route sociale fut concoctée en octobre 2015, débouchant sur un nouveau protocole signé le 11 avril 2016 entre Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur et le *groupe de liaison* du Conseil de la Fonction Militaire-Gendarmerie (CFMG) dirigé par E. Franchet, son secrétaire général. Une enveloppe budgétaire de 250 M d'euros fut débloquée pour le plan quinquennal de la Gendarmerie. Outre la mise en place de mesures sociales telles que l'augmentation de l'ISSP et de l'allocation des missions judiciaires et une revalorisation de la prime OPJ, le protocole prévoyait d'accélérer la mécanique de promotion interne par le biais d'avancements « semi-automatiques » dans le grade d'adjudant. Nous y reviendrons.

[4] Le 18 décembre 2012, le référentiel de cette politique fut abandonné par le nouveau gouvernement socialiste de Jean-Marc Ayrault aux commandes, qui lança la modernisation de l'action publique (MAP) en lieu et place de la RGPP. Et un Plan Préfecture nouvelle génération (PPNG) fut annoncé par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, en conseil des ministres du 16 décembre 2015.

3 - Bilan d'une politique de déflation commune

La Cour des comptes reste indubitablement la source la mieux informée pour donner à comprendre l'impact politique de la réforme des corps et des carrières dans la police et du *PAGRE rénové* au sein de la gendarmerie depuis 2005. Dans un rapport dédié aux dépenses de rémunérations et temps de travail (Cour des Comptes, 2013), elle a montré à « l'agent près » comment s'était traduit concrètement le slogan politique sarkoziste du *non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite*. Des bilans comparatifs de l'impact de ces politiques par des experts proches des équipes dirigeantes de l'époque en furent tirés, à la veille de la réforme de la Gendarmerie dès 2008. Elles eurent à la fois le mérite de faire sortir ces questions techniques de leur confidentialité, mais aussi de créer un émoi médiatique adroitement orienté. Alain Bauer et Christophe Soulez, dirigeants de l'OND, montraient (2010), dix ans après une première étude de 1999 (Bauer, 1999), une évolution contre-intuitive des effectifs de la police et de la gendarmerie qui n'avaient fait qu'augmenter (Bauer, 1999), tant au niveau national (+3,2% en PN, + 4,1% en GN) qu'au niveau de la sécurité publique départementale (avec un taux d'encadrement policier et militaire en mission de sécurité publique passé de 1 pour 616 habitants à 1 pour 605). Ces données ne furent pas entendues, les médias n'ayant retenu à l'époque que la partie dédiée à l'augmentation des *indisponibilités* respectives des agents de la sécurité publique sur l'année 2008. Ces auteurs (*id*., 22) avaient en effet calculé une indisponibilité de 16,2% des effectifs de la sécurité publique territorialisée (ce score augmentant à 22,2% à la DPUP de la PP, *id.,* 23) et de 7,1% en gendarmerie départementale (*id*., 23).

La Cour des comptes établit en revanche, en 2013, que dans la Police Nationale, entre les années 2005 et 2011, les effectifs globaux étaient passés de 147 727 agents à un effectif de 144 858, toutes catégories de fonctionnaires confondues. Entre 2006 et 2011, elle montra que les flux annuels des recrutements globaux avaient considérablement fléchi de 66% (hors ADS)[5]. Autrement dit, que 3 000 agents n'avaient pas été remplacés. Le processus de déflation parmi les trois corps se présentait de la façon suivante :

[5] Les ADS (personnel du droit public) représentaient de manière à peu près constante sur la période, 8,5% des effectifs de la police nationale.

• Entre 2005 et 2011, les effectifs du *corps des gardiens et gradés* diminuèrent sensiblement puisqu'ils passèrent de 103 859 à 101 303 agents. Mais ce corps connut un renforcement de son encadrement interne en compensation d'un nombre moins important de recrutements. En effet, tandis que les effectifs des gardiens de la paix diminuaient de 23% (n = 74 260 -> 57 450), celui des brigadiers plus que doublait (n = 8 246 ->19 518), celui des brigadiers chefs stagnait (n = 17 532 ->17 052), et celui des majors et des responsables d'unités locales doublait pratiquement (n = 3 821 -> 7 285).

• Entre 2005 et 2011, les effectifs du *corps des officiers de police* diminuèrent également de 25 % puisqu'ils passèrent de 13 602 à 10 258. C'est le grade inférieur des *lieutenants* qui fut le plus affecté par la diminution générale (n = 5 112 ->1 850) tandis que stagnaient les effectifs des deux autres grades des *capitaines* (n = 4 715 ->4 673) et des *commandants* (n = 2 719 ->2 602). Seul, le grade des *commandants à l'emploi fonctionnel* connut une hausse non négligeable (n = 1 056 ->1 133).

• Entre 2005 et 2011, la diminution des effectifs du *corps des commissaires de police* fut beaucoup moins marquée que celle des officiers (n = 1 876 ->1 740). Le grade de *principal* ayant disparu en 2006, l'effectif des *commissaires* diminua de 1 123 à 919, tandis que celui des *divisionnaires* augmenta de 570 à 690. Le petit nombre des *inspecteurs et contrôleurs généraux*, dans les fonctions sommitales, augmenta très légèrement (n = 121 ->131).

Au sein de la Gendarmerie Nationale, rappelons d'abord que si les effectifs de la *gendarmerie départementale (GD)* française, « la blanche », n'avaient fait que s'accroître durant les années 1980 jusqu'au milieu des années 2000, en passant d'un effectif global de 47 655 agents en 1980 à 66 596 en 2004, année de l'étiage maximal (Luc, 2016, 432), à partir de l'année 1980, ils ne firent au contraire que décliner jusqu'en 2015, pour atteindre un effectif de 60 683 agents.

S'agissant des effectifs de la *gendarmerie mobile (GM),* « la jaune », l'année 1980 inaugura beaucoup plus tôt un cycle permanent à la baisse, avec un effectif de 17 497 agents, pour se stabiliser à 13 859 agents en 2015 (*id.,* 435).

Durant la même séquence de temps, le nombre des *brigades de gendarmerie* ne fit que décroître sur l'ensemble du territoire, encore que cette tendance à la baisse se soit inscrite dans un cycle beaucoup plus ancien : alors que 4 554 brigades maillaient encore

le territoire national en 1930, elles n'étaient plus que 3 676 en 1980 et 3 063 en 2015. Le processus de centralisation départemental des brigades[6], expliquant la diminution de leur nombre, ne connut aucun accroc durant 35 ans : la pente à la baisse fut lente mais inexorable, 600 brigades de gendarmerie furent définitivement fermées durant cette période (*id.*, 434).

D'après les sources de la Cour des comptes, au 1er janvier 2014, la Gendarmerie nationale se composait de 100 336 fonctionnaires (dont 96,7 % de personnels militaires et 3,3 % de personnels civils) : 7,3 % pour le corps des officiers (n = 7 341), 76,0 % pour le corps des sous-officiers (n = 76 226) ; les 13 % restants sont des gendarmes adjoints volontaires (n = 13 067)[7].

En trente-cinq ans (l'année 1983 ayant été l'année de l'ouverture des deux corps de la gendarmerie aux femmes), le processus de féminisation y fut lent : en 2014, elles n'étaient que 8,3% dans le corps des officiers (dont la moitié de l'effectif d'ensemble affecté dans le corps technique et administratif) et 13,8% dans le corps des sous-officiers (dont presque 60% affectés dans les *corps dits de soutien* technique et administratif). Mais une autre donnée y était beaucoup plus significative : les femmes composent aujourd'hui 30,2% de l'effectif global des gendarmes adjoints volontaires (GAV).

*

En termes de stocks, les dernières données prévues par le PLF de 2016 (rubriques 176 et 152), font état de la situation suivante : 242 200 agents d'État répartis en 145 000 policiers et 97 200 gendarmes. Si l'on retranche de cet effectif global les agents administratifs pour n'obtenir que des personnels dits « actifs » (auxquels il faut alors ajouter les contractuels ADS et gendarmes adjoints volontaires), l'effectif était de 217 985. Si l'on prend en compte tous les personnels à l'exception des contractuels, l'effectif est de 192 691 agents d'État, soit 363 policiers et gendarmes pour 100 000 habitants (66,6 M d'habitants) ou 327 si l'on ne raisonne que sur les personnels dits « actifs ».

[6] Il s'est amorcé avec la création des *communautés de brigades* de la loi du 29 août 2002 dans les circonscriptions inférieures à 20 000 habitants (2 ou 3 brigades de 6 gendarmes sont désormais regroupées sous un commandement unique).

[7] Le GAV (gendarmes adjoints volontaires) sont des agents contractuels sous statut militaire recrutés par concours pour 5 ans maximum. (soit deux fois plus nombreux que les ADS dans la police).

Un diagnostic beaucoup plus précis de l'évolution des effectifs de la police et gendarmerie nationales entre 2013 et 2016, sous le nouveau quinquennat du président Hollande, fut demandé par le gouvernement à l'Inspection Générale des Finances et à l'Inspection Générale de l'Administration (IGF-IGA, 2017). Le rapport qui en est résulté a très scrupuleusement constaté une augmentation de 2 400 agents ETPT (équivalents temps plein travaillés) supplémentaires entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2016, des effectifs qui avaient été annoncés et promis durant la campagne électorale pour « redresser la barre » ; le candidat avait en effet stigmatisé, à la différence de la Cour des comptes, les risques d'une sécurité dégarnie de ses effectifs en dangereuse déflation. Il fut calculé que les effectifs prévus dans la nouvelle programmation devraient encore augmenter de 5 800 ETPT au 31 décembre 2017 si l'on voulait que la programmation prévue à cinq ans de 8 200 ETPT soit respectée, conformément aux promesses faites à l'électorat et aux syndicats de police. Ce nouveau diagnostic justifia le bien-fondé du *sursaut* (ou infléchissement à la hausse) des effectifs, ajustés à l'intensification de la lutte antiterroriste, à la lutte contre l'immigration clandestine, et au *Pacte de sécurité*.

En 2015 et 2016, alors que les renforts de la gendarmerie nationale au sein du Pacte de sécurité concernèrent uniquement du personnel militaire (+ 2 288 agents), les renforts de la police nationale se répartirent de leur côté en personnels policiers « actifs » pour 92% et 8% en personnels administratifs, techniques et scientifiques (+ 2 686 agents). Sur les 2 481 nouvelles recrues policières dites « actives », 1 366 le furent au titre du *Pacte de sécurité*, 790 au titre de la lutte anti-terroriste, et 530 au titre de la lutte contre l'immigration clandestine.

Compte tenu de la lourdeur des règles de ces nouveaux recrutements, il fallut organiser dans la précipitation, à partir de 2015, et ce jusqu'en 2017, des concours exceptionnels de gardiens de la paix avec des épreuves simplifiées, réduire les durées de formation et augmenter les places disponibles dans les écoles nationales de police. La moitié des nouvelles recrues prit place dans le corps d'encadrement et d'application (des ADS). De même, en Gendarmerie Nationale, furent accélérées les incorporations de sous-officiers et de gendarmes adjoints volontaires en réduisant leur temps de formation en écoles (respectivement, de 9 à 6 mois pour les premiers, et à 9 semaines pour les GAV). Par ailleurs, furent mobilisés les effectifs des compagnies d'instruction

pour y faire face, et réduites les vacances entre les incorporations. Toutes ces mesures et leur cible furent justifiées par la nécessité d'une souplesse d'adaptation des ADS et GAV aux circonstances permises par des procédures moins contraignantes que les concours formels (3 mois de formations), et par de meilleures capacités des DRH d'ajuster leurs réponses aux schémas d'emploi prévus en fins d'années[8].

Au total, de 2013 à 2016, 13 753 agents furent incorporés dans des écoles de police et de gendarmerie. En Police nationale, 36% des créations d'emploi furent réalisées parmi les adjoints de sécurité. En Gendarmerie nationale, 60% des recrutements concernèrent le vivier des gendarmes adjoints volontaires (GAV), et 38 % des sous-officiers.

Autrement dit, les pouvoirs publics répondirent à « l'urgence » supposée de la situation sécuritaire française par un recrutement certes conséquent d'agents de la fonction publique, des précaires qui se retrouvèrent moins précarisés, mais par définition, les moins compétents d'entre eux. Il est évidemment trop tôt pour mesurer l'impact réel de cette remobilisation des forces sur la prévention de l'insécurité dans des domaines réputés les plus sensibles. Mais la réponse symbolique du politique aux urgences de l'heure put être à bon droit revendiquée comme une contre-tendance assumée, apportée aux traductions empiriques du slogan néo-libéral dit *du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux,* invoqué à chaque échéance présidentielle.

Et la cour des Comptes[9], dans son rapport 2017 portant sur l'année 2016, en a pris acte, ce qui est suffisamment rare pour être signalé : *La reconstitution partielle des effectifs des forces de police et de gendarmerie dans la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine* [est avérée] *: ainsi, en 2017, les deux tiers des postes supprimés entre 2010 et 2015 auront été reconstitués*, écrit-elle (Cour des Comptes, 2017, 606).

[8] Cette mission fit néanmoins remarquer que le *vivier disponible pour ces catégories d'emploi restait soumis à de fortes pressions* (2017, 20) : si les phénomènes d'aspiration apparurent très attractifs pour les jeunes dans les CEA, cela s'est fait, précise-t-elle, sans correspondances avec les imprévisibilités des comportements de départs à la retraite ; sans garanties sur le « vivier agréé » de la FP (aptitudes médicales) pouvant conduire à des postes ouverts au concours non pourvus ; et sans certitudes sur les 'attritions naturelles' des promos en cours de scolarité sans possibilités de remplacement (démissions, obtentions d'autres concours, redoublements, inaptitudes physiques) (IGF-IGA, 2017, 20).

[9] [https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2017].

CHAPITRE II

Une histoire récente du rapprochement des forces de la sécurité intérieure

La Cour des comptes, rappelant sans cesse l'Exécutif à l'orthodoxie budgétaire ne fit pas que de mesurer la réalité de l'impact quantifié des politiques de déflation des effectifs à l'intérieur des deux polices. Elle prit également pour habitude d'évaluer l'impact des *économies budgétaires* théoriquement induites par le *rapprochement* des deux institutions au sein d'une politique dite de « sécurité globale » consacrée par la LOLF, et systématiquement activée dans les Projets Annuels de Performance à partir de 2006 (N° 159 et 176).

Dans son volumineux rapport de mars 2013, qui conclut le cycle des huit ans prévus pour établir un bilan de la réforme des corps et des carrières de 2004, la Cour des comptes y dresse un bilan alarmant des *dérives en termes de rémunérations et de temps de travail*. Elle n'hésite pas à torpiller l'idée selon laquelle la parité des rémunérations, si longtemps mise en avant politiquement pour justifier le processus de rapprochement des deux forces, serait encore un objectif pertinent s'il devait continuer à se fonder sur la recherche de *correspondance fonctionnelle des grades*, comme cela avait été implicitement admis dans ses rapports antérieurs. La cour s'efforce alors de démontrer par exemple que les écarts avaient été atténués dans les rémunérations de l'année 2009 entre les policiers du corps d'encadrement et d'application et les sous-officiers de gendarmerie, entre les sous-officiers de police et de gendarmerie et entre les personnels de l'encadrement supérieur (*id.,* annexe 10, 128), ou bien encore entre les indices et échelons des officiers de police et de gendarmerie pour l'année 2011 (*id.*, annexe 14, 133). Elle admettait néanmoins que ces exercices de comparaisons restaient assez périlleux, sinon aventureux.

C'est dans les « objections » de la DGGN que la Cour des comptes puisa une nouvelle inspiration pour démontrer que les comparaisons antérieures auxquelles elle avait cru devoir se livrer étaient devenues problématiques, sinon très insatisfaisantes. D'après la DGGN, par exemple, les maréchaux des logis chefs ne pouvaient plus être

considérés comme faisant partie de l'encadrement *stricto sensu*, dans la mesure où l'attribution de ce grade en gendarmerie valait désormais « qualification d'OPJ ». La DGGN soutenait en outre que les termes de la comparaison hiérarchique et des équivalences étaient à revoir dans les encadrements hiérarchiques des deux maisons rivales entre d'un côté, le gardien de la paix *vs* le gendarme et maréchal des logis ; entre le brigadier *vs* l'adjudant, le brigadier-chef *vs* l'adjudant-chef, ou bien encore entre le major de police *vs* le major de gendarmerie. De même, s'agissant des officiers, elle soutint que le grade de lieutenant de police (du corps des officiers) ne pouvait plus être valablement comparé à celui de chef d'escadron dans la gendarmerie.

Quoiqu'il en soit, le ministre de la Défense, *via* la DGGN, réagit vivement aux conclusions sévères du rapport de la cour des Comptes sur trois points, deux sur un plan affectif très corporatiste, un dernier sur un plan plus politique (*id.*, 148). Il s'insurgea d'abord de ce que le PAGRE ait pu être assimilé à un plan concernant des *missions catégorielles*, il s'indigna ensuite contre l'insinuation selon laquelle la tutelle ne disposerait pas en elle-même d'excellents outils de pilotage pour anticiper les prévisions des départs en retraite de ses agents et pour savoir calibrer par elle-même les volumes d'entrées dans la gendarmerie. Il tint surtout à rappeler son attachement à *l'objectif de parité des rémunérations* entre les policiers et les gendarmes. Une épreuve de force avait bel et bien été engagée à ce sujet. Quel pouvait bien en être l'enjeu ? Pour y répondre, il convient de revenir en arrière, car la durable vivacité de cette controverse demande à être resituée dans un mouvement d'ampleur historique où la classe politique dans son ensemble avait appris à croire aux vertus des synergies positives liées à la mutualisation des forces et des moyens parmi des institutions régaliennes en convergence de missions plutôt qu'en « guerre » ouverte sans paix possible entre elles[10]. Or, l'année 2009 restera de ce point de vue marquée par une issue honorable à la survie d'un système dualiste profondément réaménagé.

[10] Sur cette image tenace de la « guerre des polices », il conviendrait de la relativiser, y compris sur le plan historique (Lopez, 2014), en évoquant plutôt une émulation de part et d'autre en quête d'approbation du politique. Et plus récemment dans les variations annuelles de l'image du soutien populaire accordée aux deux institutions de sécurité (sondage annuel de la GN commandité à l'IFOP par l'Essor de la Gendarmerie, d'où il ressort que les *képis* gagnent toujours, en terme d'image positive, sur les *casquettes*). Sur un regard de cette « lutte » par presse syndicale interposée, Levezou de Vezins, 2010.

1 - 2009 : le tournant du rattachement de la Gendarmerie à l'Intérieur

La loi du 3 août 2009 rattacha la DGGN au ministère de l'Intérieur, alors qu'elle avait toujours dépendu du ministère de la Défense sous la Ve République. Si cette réforme de la gendarmerie fut menée à bout, on le doit à la détermination politique d'un ministre de l'Intérieur devenu président de la République désireux de l'imposer à tout prix, en se faisant passer pour un bon gestionnaire des deniers de l'État. Mais aussi à l'assentiment implicite du corps des officiers de la Gendarmerie qui avaient besoin de reconquérir une légitimité perdue depuis les mouvements de contestation et des frondes internes ayant quelque peu écorné leur autorité naturelle auprès du public. La gendarmerie, protégée par la nouvelle tutelle de l'Intérieur se trouva paradoxalement renforcée par la réforme qui pérennisa sa *militarité,* un élément fort de son identité[11]. Comme le reconnaissait le général Watin-Augouard, inventeur de ce concept en 2001, *le caractère militaire de la gendarmerie conditionne son existence. Il n'y a en effet pas de place en France pour deux polices à statut civil ayant chacune une compétence nationale* »… À partir de 2009, le danger d'une dissolution de la gendarmerie soucieuse de préserver ses valeurs étant largement conjuré, le concept de militarité pouvait être accommodé à toutes les écoles.

Dernière illustration en date : dans un document récent élaboré par le commandement des écoles de la Gendarmerie nationale (cf. *infra,* chapitre 4), des officiers de l'EOGN évoquent un *néologisme créé par les militaires de la gendarmerie afin de définir un état qui leur est propre au sein d'un ministère civil. La militarité est le socle des valeurs de la gendarmerie et de sa capacité d'adaptabilité comme outil majeur de la gestion de crise de moyenne et de haute intensité. Elle nous recentre au cœur de notre état de gendarme, gardien du territoire et de la paix publique ou réserve générale constitué pour le rétablissement de l'ordre public* (Giorgis - CEGN, 2016, 19).

La gendarmerie était désormais capable de repartir sur de nouvelles bases, ayant acquis la certitude de pouvoir maîtriser sans rougir tout un clavier de technologies et de savoir-faire dont seule la police civile prétendait avoir la maîtrise historique.

Le 29 novembre 2007, Nicolas Sarkozy annonce, à la Grande Arche, devant un parterre de 1 800 gendarmes et policiers, le rattachement de la GN au MI tout en

[11] La labellisation identitaire était devenue un enjeu en interne majeur dans la mesure où les polices militaires avaient abondamment été mises en cause par l'Europe depuis les années 1990 pour leur caractère « anti-démocratique ».

réaffirmant avec détermination *le maintien du principe de l'existence de deux forces de sécurité dans notre pays, l'une à statut militaire, l'autre à statut civil* (…) *Il n'y aura pas de fusion. En tout cas, tant que je serai président de la République*.

Le président inscrivit logiquement cette réforme dans le fil d'un rapprochement qui s'était largement concrétisé dès 2002 notamment, à l'occasion d'un décret ayant placé la GN sous autorité d'emploi du ministre de l'Intérieur dans l'exercice de ses *missions de sécurité intérieure*, et dans un article de la LOPSI du 18 mars 2003 ayant donné aux préfets toute latitude d'action sur les services de police et de gendarmerie en matière d'ordre public et de police administrative. Des textes qui furent relativement mal interprétés à l'époque, de la part même de la ministre de la Défense, Mme Alliot-Marie, se faisant la porte-parole des inquiétudes de la hiérarchie militaire.

À partir de la loi de finances de 2006, les budgets consacrés aux forces de PN et GN furent conjointement discutés et votés en 6 *structures de programmes d'action communs*, prouvant assez qu'on avait longuement réfléchi à la faisabilité de la convergence optimisée des ressources d'emploi des deux forces en termes de missions : 1/ ordre public et protection de la souveraineté ; 2/ sécurité et paix publique ; 3/ sécurité routière ; 4/ police des étrangers et sûreté des transports internationaux ; 5/ missions de police judiciaire et concours à la justice ; 6/ commandement, ressources humaines et logistique.

2 - *Flash-backs* sur des rapprochements à petits pas

Sous *l'ère des commissions* (Dussel, 2006), on avait commencé à prendre conscience, dès la mise en place de la mission Tricot et de la mission Racine dans les années 1970, de l'inadaptation de la carte d'implantation des polices urbaines remontant à l'acte d'étatisation de 1941, et de réfléchir à la nécessité d'y remédier par un début de rationalisation des forces territoriales. Il fallut attendre 1983 pour que l'on débouche sur un premier transfert de zones entre la DGPN et la DGGN : 157 communes passèrent alors en zone gendarmerie et 357 en zone police. Puis jusqu'au début des années 2000, rien ne bougea plus, alors que le déséquilibre des zones ne faisait que s'amplifier au fur et à mesure de la rurbanisation de la société française. Un nouveau *rapport de la mission de liaison et des prospectives sur la gendarmerie et la police* confiée par le Premier ministre Jacques Chirac à Jean Cabannes, le 16 juillet 1987 avait pourtant

vu le jour. Ce dernier proposa au gouvernement, dès janvier 1988, de rationaliser certains moyens des deux forces et de réaménager leurs compétences respectives en matière de répartition territoriale. Mais, par suite des remous suscités par *l'affaire Jobic* et d'une forte hostilité des syndicats de police de l'époque, on en resta là. Huit ans plus tard, la question fut de nouveau remise à l'agenda, et un rapport fit des propositions de redéploiements plus concrètes. Le contrôleur général des Armées, M. Roussot et l'IGA, M. Nouailles de Gorce (CGA-IGA, 1995) y arrêtèrent une liste de 100 communes susceptibles de faire l'objet de transferts PN -> GN selon trois critères : la taille de villes (inférieure à 20 000 hab.), leur « indice de criminalité » (inférieur à la moyenne nationale), des communes hors chefs-lieux de départements. Sur une liste de 89 circonscriptions éligibles au transfert en zone gendarmerie et une liste de 38 communes éligibles à leur transfert en 'zone police', le choix de 28 communes fit l'objet d'une entente entre les deux directions. Mais une fois de plus, il ne se passa rien.

Vingt ans après le rapport Cabannes et dix ans après le rapport Roussot-Nouailles de Gorce, une nouvelle mission commanditée par le gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin enjoignit aux députés H. Carraz (MDC) et J.-J. Hyest (UDF-FD) de plancher sur *une meilleure répartition géographique des effectifs de la PN et de la GN en sécurité publique,* dans la foulée du colloque de Villepinte d'octobre 1997 *(des villes sûres pour des citoyens libres).* La solennité de l'acte largement médiatisé était à la mesure d'une détermination politique à vouloir dépasser les blocages antérieurs qui avaient jusqu'alors prévalu et fait capoter les projets envisagés. Le 27 avril 1998, à l'issue de la première réunion du nouveau *conseil de sécurité intérieure* dédiée à l'ajustement géographique des forces de police et de gendarmerie, J.-P. Chevènement annonça un redéploiement de 3 000 policiers et gendarmes au profit de 26 *départements sensibles*. C'est alors que fut actée la fermeture de 94 commissariats couvrant 193 communes rurales, et confiée à la police la sécurité de 38 communes urbaines dépendant de la gendarmerie. *Mieux répartir, mieux rationaliser les forces, des commissariats ouverts 24/24 et non pas des gendarmeries fermées la nuit*, tel avait été le diagnostic du rapport Carraz-Hyest sur lequel s'appuya le CSI. Bien que les résistances municipales furent encore très vives face à cette décision gouvernementale apparemment non négociable, le mouvement de rationalisation géographique des forces de sécurité publique fut alors bel et bien enclenché. Si les tentatives des précédents rapports en vue de modifier la carte avaient largement échoué, avertirent les députés, les raisons n'en étaient pas seulement

dues qu'à la résistance des élus (causes exogènes), elles étaient liées aussi à des causes endogènes sur lesquelles peu s'étaient appesantis : la *tendance des personnels à rechercher des mutations dans leur région d'origine,* et surtout la *difficulté pratique à organiser la mobilité des agents concernés*.

Si Lionel Jospin, Premier ministre, décida de mettre fin à l'expérience (Luc, 2010), le pas avait néanmoins été franchi, et la marche en avant dans l'histoire du redécoupage des forces à l'aune de critères extérieurs communs ne fit que s'accélérer durant la première décennie du XXIe siècle. Cette nouvelle séquence de temps demande à être mieux informée, au moins sur deux plans : en observant comment des moyens opérationnels *mutualisables* furent effectivement mutualisés, et surtout comment la révolution cognitive engendrée par la promotion du concept de *parité* permit de l'accompagner en mettant au point des équivalences salariales assises sur de périlleux exercices de comparaison de statuts, grades et corps parmi les fonctionnaires de police et de gendarmerie.

Avancées progressives en mutualisation des moyens

En 2003, soit vingt-deux ans après la création de la DGGN, apparurent dans les organigrammes de la gendarmerie une foison de structures internes dont la vocation était de les faire systématiquement s'apparenter à celles de la police. Au sein d'une nouvelle sous-direction de police judiciaire par exemple, furent successivement rattachés, de 2004 à 2005, trois offices centraux (la Cellule interministérielle de liaison contre la Délinquance Itinérante rapidement transformée en Office central du même nom ; l'Office Central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ; et l'Office central de lutte contre le travail illégal) au titre de la coopération opérationnelle. Avant même la promulgation de la loi du 3 août 2009, le rattachement de la GN au MI devient effectif dès le 1er janvier pour ce qui concernait la définition commune des objectifs, de l'organisation, des moyens, des investissements et du fonctionnement opérationnel interne aux deux entités, l'exécution des opérations militaires restant sous celui de la Défense. En matière de police technique et scientifique, les systèmes de documentation criminelle indépendants l'un de l'autre STIC et JUDEX[12] firent l'objet de passerelles dans l'attente d'un fichier commun dit ARIANE

[12] Le fichier STIC (système de traitement des infractions constatées) est consacré par un décret du 5 juillet 2001 et le fichier JUDEX (système judiciaire de documentation et d'exploitation, apparu en 1985-1986) ne fut légalisé que le 20 novembre 2006. Sur les constructions de ces fichiers, Ocqueteau *et al.* , 2002 ; Pichon, Ocqueteau, 2010 ; Gautron, 2015.

(identification et analyse pour enquêteurs). On mit fortement l'accent sur la nécessité de mutualiser les moyens logistiques (fonction d'appui dans l'immobilier et systèmes d'information et de communication), de passer des marchés communs et d'opérer des rapprochements dans la formation et les ressources humaines.

Dans un avis présenté à la commission des lois du 20 mai 2009 sur la réforme de la Gendarmerie, le député Fr. Vansson (Vansson, 2009), ardent défenseur du projet de loi montrait de manière rassurante au Sénat, comment le principe de la dualité des forces de sécurité allait être maintenu (un équilibre des pouvoirs nécessaire en temps de paix et indispensable en temps de crise), et comment le « rattachement » ne remettait nullement en cause le statut militaire de la Gendarmerie : *la GN restera une force armée (pour assurer certaines missions extérieures), les gendarmes des militaires ; à terme,* assurait-il, *leur identité sera mieux préservée qu'au sein du ministère de la Défense où ils se trouvent de plus en plus marginalisés en tant que force de statut intermédiaire entre police nationale, civile et armées* (7). À la condition toutefois, ajoutait-il, que soient réellement mises en œuvre les conditions matérielles d'une *parité globale au sein d'un même ministère*.

En juin 2009, une circulaire du MI fut édictée fixant la doctrine d'emploi spécifique de la Gendarmerie en sécurité publique, terminologie à laquelle elle était jusqu'alors restée totalement étrangère. Alors que les nombreuses réflexions de l'époque sur la nécessité de conjurer le spectre d'une *fusion des forces* agitait également des spécialistes militants hostiles au rattachement (Matelly *et al.,* 2009 ; Fontaine, 2008), et où des syndicats d'officiers poussaient au contraire à la fusion, le travail de rapprochement institutionnel dans les organigrammes et « sur le terrain », s'accélérait et s'intensifiait toujours plus.

Une fois promulguée la réforme de 2009, le bien-fondé des politiques de mise en synergie des forces de police et de gendarmerie ne fut plus jamais remis en cause, y compris lors du changement de majorité présidentielle de 2012. Bien au contraire, ce changement était devenu irréversible, puisqu'on redécoupa les communes au sein des territoires des communautés urbaines de Lille, de Lyon et de Marseille en zones gendarmerie et en zones police, comme le processus en avait été amorcé dix ans

auparavant[13]. L'Institut de Recherches criminelles de la GN et le Service Technique de recherches judiciaires et de documentation furent fusionnés au sein d'un Pôle judiciaire de la GN (PJGN). En 2010, la Direction de la coopération nationale et un Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure furent rattachés à la DGGN. Au cours de l'année 2012, on assista à un début de mutualisation des fichiers respectifs des deux entités (JUDEX et STIC) au sein d'un fichier TAJ (traitement des antécédents judiciaires) théoriquement mis en œuvre en janvier 2013.

En 2013, furent organisés les premiers *rendez-vous de la sécurité* entre Brigades Anti Criminalité (BAC) et Pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG), et créé, au sein du ministère de l'Intérieur, un Service de l'achat, de l'équipement de la logistique de la sécurité intérieure chargé des commandes conjointes de la police, de la gendarmerie et de la sécurité civile.

Le 1er janvier 2014 fut promulgué le code de déontologie commun à la PN et à la GN sur lequel nous reviendrons longuement. S'agissant de la gestion du maintien de l'ordre, à la suite de *l'affaire Rémi Fraisse au barrage de Sivens*[14], le ministère de l'Intérieur interdit aux deux forces de recourir aux grenades explosives et durcit l'emploi des grenades lacrymogènes à effet de souffle. En septembre 2015, furent mutualisées les commissions chargées d'attribuer les qualités d'OPJ aux gendarmes et policiers, et fut déployée une plate-forme nationale d'interceptions judiciaires commune aux deux forces sous la supervision du ministère de la Justice, tandis que les deux forces se dotaient d'une plate-forme de recueil des signalements en ligne.

Alors qu'avait été décrétée une prolongation de l'état d'urgence à la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015, le mouvement de mise en synergie des forces s'accéléra plus encore. Non seulement les pouvoirs publics s'engagèrent à ouvrir 1 762 nouveaux postes de gendarmes et 1 366 pour les policiers, mais ils réorganisèrent de surcroît pour l'année 2016 un ambitieux plan de travail en commun des BAC et des PSIG « Sabre », sur des zones menacées par la « criminalité terroriste ». En avril 2016, le ministère de l'intérieur modifia le schéma national de mobilisation des forces contre les

[13] Ce qui rendit la gestion de la sécurité dans les communautés urbaines encore plus complexe et problématique (de Maillard, Mouhanna, 2016).

[14] Cf. le dossier de presse de Médiapart [https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/dossier-barrage-de-sivens-et-mort-de-remi-fraisse].

attaques terroristes, en donnant au GIGN une plus grande couverture d'intervention territoriale. En juin, les gendarmes furent autorisés à garder leur armes durant leurs temps de repos pour protéger leur famille en cas de « tueries de masse » selon un système d'autorisation général plutôt qu'individuel. À l'automne enfin, à la suite d'un fait divers sanglant survenu à Viry-Châtillon qui mit en émoi le monde policier, la police nationale demanda au ministère de l'Intérieur de bénéficier d'une législation s'alignant sur celle des gendarmes, s'agissant de la permission d'une riposte en légitime défense beaucoup moins contrainte que celle prévue par le CPP. Une mission de l'INHESJ emmenée par sa directrice, Hélène Cazaux-Charles en novembre 2016, quoiqu'assez critique, fut reçu comme valant blanc-seing pour l'élaboration d'un nouveau texte d'extension dans l'armement policier en cas de légitime défense. Rapidement adopté au Sénat[15], il allait être incessamment promulgué (loi sur la sécurité intérieure n° 2017-258).

Implications de la mise en place du référentiel de la « parité globale »

À la suite du discours la Grande Arche du 29 novembre 2007, le président N. Sarkozy demanda aux ministres de l'Intérieur et de la Défense de constituer un groupe de travail conjoint chargé de *procéder à un état des lieux exhaustifs des éléments statutaires, indiciaires, indemnitaires et annexés relatifs aux différentes catégories de personnels actifs des forces de police et de gendarmerie, afin d'identifier les écarts et faire toute proposition pour les gommer en respectant la dualité des statuts*. Sous le pilotage de l'IGPN et de l'IGGN, chacune des inspections ayant bien compris que leur mandat s'inscrivait dans une démarche de modernisation globale d'un « État plus performant désireux d'assurer un meilleur suivi public au meilleur coût », un rapport du groupe de travail fut remis au gouvernement en mars 2008.

Sans grande surprise, bien que la démarche ait été décrétée inédite et innovatrice, la mission *Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sien d'un même ministère* (14 mars 2008) montra d'abord que l'exercice de comparaison des missions était possible puisque des correspondances de responsabilités pouvaient être mises en évidence tant sur le plan des missions de sécurité générale, que d'investigation judiciaire ou des forces mobiles, même s'il fût concédé que des divergences statutaires allaient générer des différences de disponibilités et d'obligations de services parmi les

[15] Rapport au Sénat, F. Grosdidier, 2017

personnels. *Aucun déséquilibre majeur n'apparaît clairement* s'agissant des pyramidages et des déroulements de carrière, des systèmes de rémunération et des retraites*. Si les miliaires de la gendarmerie sont un peu mieux rémunérés, les policiers progressent plus rapidement dans la carrière* (rapport, 2008, 32). Se penchant enfin sur divers dispositifs de compensation des contraintes inhérentes et périphériques aux deux métiers, la mission montrait que certaines d'entre elles avaient *vocation à converger*, tout en reconnaissant que d'autres nécessiteraient des accompagnements spécifiques (dans le domaine de la mobilité, des soutiens à la personne ou dans celui des récompenses).

Le 28 avril, les trois ministres de l'Intérieur, de la Défense et du Budget, décident de faire appel à deux *personnalités extérieures* pour évaluer les propositions de la mission pour une mise en œuvre *aussi transparente et objective que possible*, en l'occurrence l'inspecteur général des finances E. Gissler et le contrôleur général des armées P. Séguin (Gissler, Séguin, 2008). Leur feuille de route était simple, puisqu'il s'agissait de v*alider l'affirmation des deux directeurs généraux selon laquelle la parité globale existe d'ores et déjà, à quelques aménagements près dont ils recommandent la mise en œuvre*. Il s'ensuivit, deux mois plus tard, un concert de louanges sur le *redoutable exercice* de l'examen auquel s'étaient livrées les deux inspections dans la pesée des avantages et des contraintes, étant entendu que la *parité globale ne* [pouvait] *se résumer à une égalité parfaite qui n'aurait de sens que si l'une des forces imposait son modèle à l'autre* (3). Ce qui était comparable ayant été comparé, les deux experts en service commandé validèrent les approches méthodologiques suivies, dans la mesure où les groupes de travail avaient couvert le champ des possibles et expliqué la juxtaposition des descriptions thématiques en matière de rémunérations comparées (4) : *la quasi similitude des rémunérations du grade de base est sans surprise : la parité Queuille*[16] *est respectée* (8). Et d'une façon plus générale, s'agissant de la comparaison des parcours, l'avis final donné par les deux « personnalités neutres » fut le suivant : *certes, on ne pourra évidemment jamais exiger une égalité absolue, mais la parité globale entre les corps et les grades est bien en marche, et les incertitudes des méthodes de calcul ou les différences structurelles des termes de comparaison sont de toute façon supérieures aux écarts constatés*.

[16] Du nom d'Henri Queuille, le président du conseil sous la IVe République, sous lequel fut fixé le principe de l'identité du pied de grille indiciaire entre les gendarmes et les gardiens de la paix.

Comme on pouvait s'y attendre, la réaction du Syndicat des commissaires de la PN, bien mieux documentée (courrier SNCP, 24 juillet 2008), fit aussitôt part de son hostilité aux conclusions des experts à ses yeux remplies de formules convenues et conservatrices. Épinglant un document assis *sur un compromis forcé n'hésitant pas à escamoter des éléments d'analyse au profit d'un postulat imposé*, *la police ne saurait s'y retrouver à égalité, dans la mesure où la gendarmerie,* ajoutait le SNCP, *à la fois force militaire et force de police* [avait] *su tirer tout le profit de sa double appartenance. Non seulement, son statut militaire lui donne un statut social avantageux et protecteur, mais elle continue de surcroît à bénéficier des attributs de ses missions de sécurité* (ISSP, grilles spécifiques, primes particulières) (11). Le SNCP demanda avec insistance à son ministre et au DGPN que les concessions de logements pour nécessités de service soient adaptées au corps des commissaires, et surtout de ne pas oublier d'harmoniser l'accompagnement à la mobilité resté à ses yeux profondément inégalitaire. Enfin et surtout, le SNCP insistait lourdement pour que les transformations des emplois en un grade de « commissaires généraux » devînt une réalité, plutôt qu'il ne reste une spéculation purement analogique avec les « généraux de gendarmerie ».

La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la GN avait prévu que des rapports d'évaluation périodiques de son implémentation seraient conduits tous les deux ans. Deux parlementaires furent alors chargés d'une première évaluation en 2011. Le député UMP A. Moyne-Bressard (UMP) et la sénatrice A.-M. Escoffier (PRG), sans grand recul sur son impact, se félicitèrent surtout que la loi n'ait pas produit la fusion redoutée. Une deuxième mission d'évaluation beaucoup plus ciblée fut confiée le 7 octobre 2013 par Jean-Marc Ayrault au député H. Fourage (PS) et au sénateur Fr. Pillet (LR) : *vous analyserez les mesures mises en œuvre pour favoriser l'obtention d'une parité globale entre les personnels des deux forces de sécurité*. Au terme de leurs consultations de l'automne, ces parlementaires montrèrent que, *passée et dépassée la dimension psychologique du changement* identifiée dans le rapport de leurs prédécesseurs, la *transition institutionnelle est une réussite, 99% des décrets et arrêtés ayant été publiés à la fin de 2013* (9). Ils estimèrent que la réforme, contrairement aux craintes, avait plutôt *renforcé l'identité militaire du gendarme* (15). Ils suggérèrent surtout, dans un but d'apaisement, que le concept de parité globale de 2008, *intellectuellement plaisant* (16) fût abandonné au profit de la notion *d'équité*, laquelle *recouvre une notion plus large et plus respectueuse des deux entités et qui, surtout, ne les remet pas en cause*… Non

seulement, elle porterait en son sein la finalité recherchée par certains syndicats de police, à savoir la fusion de la gendarmerie dans la police, mais elle permettrait surtout de ne pas forcer des évaluations sur des comparaisons activant des *casus belli*, tels les temps de travail et les dépenses de rémunérations respectifs dans les deux maisons : *l'équité, c'est considérer que les méthodes et la durée de travail ne sont pas les mêmes, c'est aussi prendre en compte la question du logement, celle aussi des heures supplémentaires* (16). Le traitement équitable des forces, *c'est la condition essentielle de la reconnaissance de l'une et de l'autre force*.

Bref, la mission parlementaire, bonne fille, suggérait au politique et à l'administration, *de poursuivre cette recherche d'équilibre global avec discernement sans nécessairement s'attacher à des correspondances strictement exactes dans tous les domaines* (16).

In fine : un rattachement fonctionnel évitant la fusion Police-Gendarmerie

Lors de la mission confiée par Claude Guéant à l'IGPN-IGA en 2011, ses enquêteurs consultèrent des officiers de différents grades et origines pour examiner avec eux la consistance d'une hypothèse de fusion à terme des deux grandes forces de sécurité publique. Au sein de la hiérarchie policière en effet, si la « fusion » du corps des officiers et des commissaires devenait réalité, elle aurait eu l'avantage de créer un corps de police en deux entités analogues à celui de la gendarmerie. Car tel avait été le malentendu persistant autour de la notion de « fusion » : fusion du corps des commissaires dans celui des officiers de police pour passer de trois corps à deux, afin d'établir un comparatif définitif avec le corps de la gendarmerie scindé en officiers et sous-officiers ? Ou bien, disparition à terme de la Gendarmerie, absorbée par l'Intérieur, pour s'acheminer vers un système moniste ?[17]

[17] Cette question peut paraître anecdotique, en réalité l'exemple belge de la disparition de la Gendarmerie comme un horizon possible restait dans toutes les mémoires à cette époque-là, bien que son histoire soit restée très mal interprétée, puisque l'exemple à ne pas suivre n'avait pas été mesuré. D'après M. Easton (2001) cette disparition fut possible parce qu'elle s'inscrivait dans un contexte et une logique de démilitarisation (de droit) entamée dès la fin des années 1980 pour s'achever en 1991. La gendarmerie belge marquait alors sa volonté de reconquérir le terrain local (et son vivier d'informations utiles pour les « grandes affaires » et les dossiers judiciaires prestigieux) sur lesquels elle entendait gagner du terrain. C'est la volonté d'améliorer son image en ne remettant pas en cause ces logiques de fond qui 'pilotait' les réformes internes de la gendarmerie. Cette auteure n'aborde pas la disparition proprement dite, mais ses recherches historiques permettent de comprendre pourquoi elle fut possible, sinon soutenue par son état-major qui espérait faire de la police fédérale une « nouvelle » mouture de la gendarmerie, un pari en partie réussi, en partie raté. De son côté, Lode Van Outrive (2005) a contextualisé socio-politiquement la réforme qui a fait disparaître la gendarmerie provoquée bien plus par l'évasion de Dutroux que par « l'affaire » en elle-même. Il a montré qu'elle fut le résultat d'une totale improvisation en

Les enquêteurs rappelèrent d'abord que la Gendarmerie s'était posée à elle-même de son côté, après la « crise de 2001 », la question de savoir si elle aurait eu des avantages à faire éclater son propre corps d'officiers et de sous-officiers en trois *sur le modèle de la police* dans l'hypothèse de son rattachement au ministère de l'Intérieur (IGPN-IGA, 2012a, 15). Car elle avait bien conscience, de son côté, que ce nouveau système aurait pu améliorer la gestion archaïque des RH par le biais d'un accroissement des responsabilités confiées aux officiers et celui d'un gonflement parallèle des effectifs lié à de meilleures passerelles avec les sous-officiers. On imagine aisément que cette idée audacieuse fut rapidement écartée à cause d'une saine conception ancestrale, élitiste et ultra sélective du contrôle des arrivées des officiers dans leur propre corps. D'après la mission, ce modèle éprouvé n'avait pas vocation à être transposé à la police nationale dont la promotion interne, grâce à une culture syndicale absente de la gendarmerie, apparaissait au contraire comme beaucoup plus fluide et valorisée. *Seuls les lieutenants issus des grandes écoles* (St Cyr…) *et de formations universitaires de haut niveau spécifiquement ciblés en droit, science et technique, ont vocation à atteindre les hauts gradés*, fut-il argumenté (*id.*, 15). Très concrètement, le scenario de la fusion aurait donc exigé d'en passer par deux modalités pratiques : ou bien de rapprocher les grades de commissaire dans la police d'avec ceux des lieutenants colonels et des colonels dans la gendarmerie ; ou bien, de *tuiler* les grades de commissaires d'avec ceux des officiers, avec possibilité d'avancements accélérés par sélection interne. La mission conclut rapidement au *leurre* de cette hypothèse de la fusion verticale, *ce qui ne se serait jamais vu pour 2 corps de catégorie A et A+*, avança-t-elle (2). Même s'il parut un temps politiquement et symboliquement séduisant pour le corps des officiers (et les deux syndicats qui avaient eu l'oreille du ministre commanditaire en vue de les amadouer), ce scenario resta finalement une hypothèse d'école évanescente, évitant sans nul doute une source de grandes frustrations et d'amertumes pour l'avenir.

Parmi les arguments de pesée des avantages et inconvénients du 5e scénario de la fusion des corps de commissaires et d'officiers *par analogie avec les grades de lieutenant-colonel et colonel dans la Gendarmerie*, l'imagination sociologique de la mission pour en repousser le spectre fut de mise. Devant beaucoup d'éloquence à dissuader un tel

réponse à cet événement, et à la crise politique suscitée par son impact médiatique sans précédent.

scenario, il devenait clair que l'hypothèse de la « fusion » interne n'avait jamais eu de vrais partisans ni à l'IGA ni à l'IGPN. Pour argumenter l'hypothèse et mieux la repousser, la mission anticipa l'idée que les commissaires auraient dû avoir été d'abord lieutenant, capitaine, puis commandant avant que d'être promus dans ce grade. Elle insista particulièrement sur la difficulté à limiter les effets classiques d'un recrutement uniquement professionnel *avec son cortège de népotisme, de favoritisme politique ou syndical, de jeux de réseaux, effet simple et mécanique du tour de bête*… un aveu que ne se serait assurément jamais permis un sociologue ! Elle fit part de la longévité de la période transitoire pour absorber le stock des jeunes commissaires, nota le risque de *perte de sang neuf*, et en rajouta dans l'argument du dérapage de la masse salariale par un effet d'inflation dans le ratio promus/promouvables. Elle anticipa l'hostilité des commissaires et de leurs syndicats, susceptible *de conduire à de graves tensions dans les services, outre celles qui ne manqueraient pas de surgir entre corps d'encadrement et d'application et corps supérieur placés en face à face alors que les commissaires (avaient) toujours joué les arbitres*. Elle nota enfin l'hostilité des gendarmes de la hiérarchie et du terrain voyant un déséquilibre paritaire dans la fusion, outre l'antichambre de celle de la police-gendarmerie, sans compter le mécontentement des élus face à la disparition des jeunes cadres de la PN (*id.*, 26-27).

Bref, le dossier était bel et bien mort-né, quoique très illustratif d'une méthode habituelle en donnant/donnant de la *co-gestion* politico-syndicale classique dans la police. Non seulement, le ministre avait fait une bonne manière aux deux syndicats d'officiers loyaux et réputés très droitiers dans un moment où les commissaires étaient beaucoup moins en odeur de sainteté auprès de son cabinet. Mais vu la composition de la mission[18] (à l'exception d'un commandant de police, sans doute pour donner le change), il était clair que les hypothèses de travail sollicitées n'allaient pas rencontrer grand écho. En revanche, le commandant à l'échelon fonctionnel, Bruno Becchizza n'ayant pas démérité à la tête du syndicat Synergie Officiers, obtint à 42 ans, par la grâce d'un décret présidentiel du 23 avril 2010, un poste de sous-préfet hors cadre.

C'est la voie de l'équilibre optimal recherché dans la survie du *dualisme rationalisé* qui triompha politiquement de la longue histoire de ce rapprochement des forces en épilogue. Un IGA émérite (Razafindranaly, 2016, t.1, 95), s'en

[18] Deux IGA et une IA, un IGPN, un CGPN et un commandant de police.

félicita rétrospectivement : la gendarmerie, force militaire de sécurité publique allait ainsi rester un atout indéniable pour l'État (le ministère de l'Intérieur) puisqu'il allait pouvoir tirer tout le profit possible de sa *versatilité ou dédoublement missionnel*, autrement dit, de ses deux cultures professionnelles : *celle de la Défense, d'une part, grâce au statut militaire de ses agents, et celle de la Sécurité publique, d'autre part, et ceci, à un moment où la force civile de sécurité cède à la tentation d'une militarisation de ses procédés (légitime défense « élargie ») et de ses équipements (armes) après avoir emprunté une partie des dénominations militaires de grade en 1995.*

Il n'est évidemment pas question d'en finir à ce stade avec l'hypothèse de la « militarisation » de la police agitée depuis longtemps par des chercheurs spécialisés un peu partout dans le monde. Pour ce qui nous concerne, cette hypothèse demande encore à être creusée. Nous devons acter pour le moment la pérennité du système dualiste en examinant comment il a été néanmoins travaillé par des recompositions internes jusqu'à présent insuffisamment diagnostiquées.

CHAPITRE III

Les recompositions du « dialogue social » au sein des forces de sécurité

L'une des principales pierres d'achoppement ou de résistance à l'idée de la fusion provient du profond attachement de la Gendarmerie à ses valeurs de militarité et à la représentation de ses agents comme des *soldats de la loi* (Dieu, 1993 ; Watin-Augouard, 2001 ; Dieu, 2002 ; Samson, Fontaine, 2005 ; Fontaine, 2008 ; Luc, 2010, 2016). L'impossibilité de concevoir une fusion conduisant à un système moniste est en grande partie liée à l'irréductibilité statutaire de la gendarmerie militaire à qui le pouvoir politique ne permit jamais de disposer des mêmes sujétions que ses homologues policiers, force civile. Si le « syndicalisme gendarmique » n'est toujours qu'une hypothèse d'école[19], il n'en demeure pas moins que, depuis une vingtaine d'années, cette question du besoin d' « égalité sociale » a beaucoup évolué au point de s'être banalisée sous le vocable de « dialogue social » au sein de la Gendarmerie. La nécessité de disposer d'exutoires associatifs pour défendre les intérêts des sous-officiers contre des officiers qui eurent toujours tendance à les définir à leur place, est devenu le syndrome palpable d'un phénomène de malaise latent dont il convient de retracer rapidement l'arrière-plan sans perdre de vue son inscription dans l'histoire du mouvement décrit *supra.*

La perspective de la réforme de 2009 a sans aucun doute réactivé une nouvelle pulsion combattive des gendarmes, tout en les éloignant un peu plus de leur traditionnelle solidarité d'avec les autres armes. La gendarmerie, considérée non sans cruauté par certains experts comme une *variable d'ajustement budgétaire* (Dieu, 2009, 368) au ministère de la Défense, pouvait être symboliquement sacrifiée dans un contexte de diminution du format des armées, depuis la fin de la conscription entamée en 1996 et du processus de professionnalisation corrélatif à cette petite révolution.

[19] Bien que le syntagme soit brandi pour marquer les esprits. Par ex, cf. le blog POLICEtcetera de l'ex commissaire Georges Moreas, 7 janvier 2012 [http://moreas.blog.lemonde.fr/2012/01/07/demain-des-syndicats-dans-la-gendarmerie/].

De tradition constante, les grands leaders syndicaux de la police sont des interlocuteurs obligés de tous les ministres désireux de faire passer certaines réformes de sécurité. Il a souvent été question des deux dimensions de la *cogestion* administration/syndicats : cogestion dans la discussion sur la mise en œuvre des politiques de sécurité (Renaudie, 1999 ; Ocqueteau, 2006 ; Loubet del Bayle, 2006, 2016 ; Pabion, 2009) et cogestion dans les organismes paritaires pour se prononcer sur la carrière de leurs adhérents. Nous en retracerons les modalités, pour mieux mettre en avant les mécanismes parallèles par lesquels la lutte des gendarmes pour se faire mieux entendre de leurs hiérarchies est passée par le besoin de s'émanciper d'une modalité largement patriarcale et paternaliste de gestion en vue d'imposer de nouvelles modalités du dialogue social aux hiérarchies.

1 - 'Cogestion' syndicale des carrières et des politiques de sécurité dans la Police

Sans un détour par l'une des spécificités historiques du syndicalisme policier français, on se condamnerait à ne pas comprendre comment la machine policière a pu être pilotée sans trop de dommages par des équipes politiques sans cesse renouvelées durant la V^{e} République, et sans grande expérience de la complexité de son fonctionnement interne. Sous le terme polémique de *cogestion*, un politologue spécialisé a rappelé trois des modalités de gouvernance de la police nationale avec des syndicats, conçus comme des « intermédiaires » ou des « relais » entre les pouvoirs publics et la société (Loubet del Bayle, 2016, 279-301). Par rapport au politique, il évoque un système institutionnalisé de *co-gestion* des carrières des policiers au sein d'organismes paritaires (CAP, SGAP ou SGAMI) où siègent à égalité membres des administrations centrales et représentants de chaque syndicat en fonction de leur représentativité issue d'élections régulières. Y sont discutés les affectations et les mutations, les promotions et les avancements, et enfin les sanctions et procédures disciplinaires. Il évoque en outre l'activité revendicative classique propre à tout syndicat, liée aux rémunérations, aux statuts des corps, à l'organisation du travail et à la progression générale des carrières, avec son système de décharges pour les permanents. Sur le plan plus informel de son activité, il évoque la concertation et le dialogue permanent des porte-parole syndicaux avec les directions centrales, comme d'une 'soupape' d'évacuation de la tension toujours nécessaire dans les organisations très hiérarchisées ? Ce qui, d'après cet auteur, n'exclut

pas les tentations d'infléchir les « politiques policières », selon deux modalités : en tant que force de proposition et militantisme d'adhésion ou comme force de contestation critique et d'opposition professionnelle ou corporative sur un mode plus feutré ou détourné.

Par rapport à la « société », le syndicalisme policier peut amener le meilleur comme le pire. Les leaders syndicaux ambivalents n'ont pas toujours intérêt à dévoiler certaines modalités de leurs instrumentalisations politiciennes réelles, quelle que soit la sensibilité dominante d'ensemble du syndicat. Inversement, ils peuvent être amenés, quand ils ont intérêt à se montrer plus transparents à la société contre des politiques duplices, à devenir une source d'information de la presse écrite et audiovisuelle, des partis politiques d'opposition, de milieux professionnels connexes (avocats, juges, travailleurs sociaux), voire à des chercheurs. Et de les prendre à parti ou à témoin quand des obstacles internes à l'organisation ne parviennent pas à se dénouer par la voie administrative supérieure.

Lorsque les historiens cherchent à cerner l'impact des trajectoires de certains leaders syndicaux dans l'appareil policier, se matérialise alors la banalité du système de cogestion propre à alimenter maints fantasmes de complot faisant le miel des journalistes dits d'investigation (Recassens *et al.*, 2006 ; Recassens *et al.,* 2017). Les taux de syndicalisation policiers restent en France l'un des plus importants de toutes les fonctions publiques au point que l'on ne peut pas vraiment en comparer l'impact d'avec d'autres syndicats homologues. La chronique des bons rapports qu'ont entretenu certains leaders syndicaux avec les équipes politiques au pouvoir sont une clé de lecture rassurante aussi bien pour le peuple de gauche que de droite. Au vu de l'histoire agitée des « rapports de force » entretenus par les syndicats de police avec les différentes équipes aux commandes de l'Exécutif, le système de « cogestion » perdure, comme s'il était une condition indispensable au bon fonctionnement de l'appareil général de sécurité publique jacobin français. Un ancien ministre de l'Intérieur témoigne :

> *Mitterrand, qui voulait que je prenne la relève de G. Deferre m'avait dit : « Vous savez Joxe, les Préfets sont un corps diligent… Ils sont d'accord pour exécuter des ordres, mais il faut être ferme sur les ordres car même s'ils les heurtent, ils les exécutent, mais il faut leur donner des ordres clairs, être intransigeant ! »… Je dois dire que je n'ai pas eu beaucoup de mérite dans ce poste de ministre de l'Intérieur. Car en plus, il y avait Bernard Deleplace, ce personnage extraordinaire, un flic d'origine ouvrière, incarnant un « courant » parmi d'autres fonctionnaires avec qui*

les relations étaient faciles à cette époque. Ils étaient contents que je remplace Deferre qui n'avait pas vraiment d'atomes crochus pour la police, car lui, il était plutôt obsédé par la décentralisation à la DGCL… Donc, il y avait Deleplace, et X… que j'ai fait nommer comme contrôleur général… Oui, il y avait un « tissu républicain » vivant et ancien… Et puis, un curieux personnage, E., dont on m'avait parlé, qui venait de l'Équipement à l'intérieur et à qui j'avais dit : « Occupez-vous de la formation des gardiens de la paix » ! Car, à l'époque c'était encore la formation « trottoir en binôme »… R… (le DGPN) n'était pas chaud pour D. (le leader syndical), leurs relations étaient difficiles. R… m'avait suggéré de prendre plutôt B., (commandant de CRS), mais ce dernier ne s'entendait pas trop avec Deleplace qui dirigeait la FASP… Finalement, j'ai reculé et j'ai fini par prendre B., officier des CRS, issu du cabinet de F. Et puis, j'ai pris aussi G., comme conseiller… Finalement, Deleplace a été détaché durant deux ans de la FASP, et puis il est revenu plus tard à mon cabinet… J'ai eu une grande chance d'avoir des gens bien, à l'époque, pour mener mon projet de modernisation et d'édicter le code de déontologie (Entretien, Pierre Joxe, mai 2016).

L'allusion de la place tenue par Bernard Deleplace, leader de la FASP, successeur de Gérard Monate, autre figure incontournable de la police durant le septennat de Giscard d'Estaing (quand la gauche arrive pour la première fois aux affaires en 1981 et ne sait pas encore bien « faire » avec la police), est devenue un classique relativement bien documenté par des témoins directs de la politique de modernisation de l'époque (Deleplace, 1987). Peut-être moins connue mais tout aussi impressionnante, reste l'implication du « *fossoyeur de la FASP* », Jean-Louis Arajol, comme le surnommèrent ses ennemis, dans la mesure où son itinéraire syndical bifurqua au point de le retrouver sur les listes très droitières du mouvement de Charles Pasqua (MPF), le successeur de P. Joxe, à qui il lia son destin[20]. N'oublions pas non plus la figure complexe d'un Joaquin

[20] Rendant un hommage appuyé à Charles Pasqua en 2009, Jean-Louis Arajol décrivit avec une grande fierté (sinon vantardise rétrospective) le rôle historique qu'il s'attribua comme syndicaliste aux côtés de son ministre : « À l'époque où ceux qui étaient censés défendre mes idées les bafouaient, à l'époque où rien ne me prédisposait à être un "Pasqua Boy's", j'ai eu je le répète la grande chance et j'en suis si fier aujourd'hui, de rencontrer, je sais que je vais en surprendre plus d'un et en choquer d'autres (nul ne fait l'unanimité) ce grand Monsieur. Un homme de cœur, un humaniste, un républicain, un vrai, et surtout un patriote, un vrai, là encore ! (…) Sa popularité chez les salariés du Conseil Général était sans égale, tout comme elle était sans égale chez les Policiers, qu'il comprenait, dont il partageait la pénibilité du travail. Saviez-vous que c'est Pasqua, ***avec moi, lorsque j'étais secrétaire général du syndicat*** (c'est moi, FO, qui souligne) qui a fait disparaître le Front National Police, pseudo "syndicat "d'extrême droite ? Eh oui, lorsque la gauche intronise la FPIP en Comité Technique Paritaire, autre syndicat d'extrême droite pour uniquement régler ses comptes avec les non-inféodés et favoriser son syndicat "maison ", qui, entre la gauche et Pasqua, a fait le plus preuve de républicanisme ? C'est encore Pasqua qui a mis en place, avec Guéant, Gaudin, Massoni, ces grands serviteurs de l'État, le deuxième plan de modernisation de la Police Nationale. Ce sont eux qui ont favorisé de manière historique la carrière de tous les policiers en revalorisant les corps et les carrières de ces derniers. La fidélisation des fonctionnaires en zone difficile (qui a fait tache d'encre ensuite pour toute la fonction publique) c'est Pasqua ! L'ensemble des échelons à deux ans, ce qui représentait un déroulement de carrière sans précédent pour le corps de maîtrise et d'application, c'est encore Pasqua ! (2 novembre 2009) [http://arajolump20.typepad.com/].

Masanet, fondateur de l'UNSA-Police, 'sarkozyste de gauche', ayant affiché ses préférences pour de Villepin et récompensé par ce dernier en étant nommé au Conseil économique et social, avant qu'il n'apporte son soutien à S. Royal lors des primaires socialistes à la présidentielle de 2007. Nous avons signalé la trajectoire fulgurante de Bruno Becchizza, à la tête de Synergie Officiers. N'oublions pas celle de Patrice Bergougnoux, commandant d'un syndicat de CRS proche de la FASP, conseiller au cabinet de Pierre Joxe dès 1984, et par suite d'une grande fidélité sous les expériences de gouvernement de gauche, fut fait préfet en 1989 et devint le DGPN de 1998 à 2002 de J.-P. Chevènement sous le gouvernement Jospin (Bergougnoux, 2012, 2017).

2 - L'impact historique de deux mouvements de contestation dans la Gendarmerie

Durant l'été 1989, des gendarmes, par définition fort au courant du traitement des lettres anonymes dans le cadre de leurs enquêtes judiciaires, firent eux-mêmes appel à ce type de procédé pour populariser un certain nombre de revendications sociales, tout en échappant au contrôle de leur hiérarchie. Ils firent connaître leurs doléances à travers des envois massifs de messages aux rédactions régionales et nationales. Si le procédé des « lettres anonymes » de 1989 scandalisa une classe politique qui n'avait jamais été confrontée à de telles modalités d'expression, des analystes (Dieu, 2002 a, 2002 b ; Samson, Fontaine, 2005, 72-75) montrèrent comment cette fronde fut le seul moyen pour les sous-officiers de la gendarmerie de contourner la chape de plomb d'une condition astreinte à un silence de plus en plus mal assumé. Les doléances issues de cette première fronde étaient surtout liées au besoin que soit reconnue aux gendarmes une certaine autonomie de leur vie privée échappant au contrôle de l'État et de la hiérarchie.

À l'époque, en effet, le logement en caserne (Clément, 2003) est de moins en moins vécu comme la contrepartie de leur disponibilité, le dédommagement d'une servitude en somme, mais de plus en plus comme une astreinte supplémentaire, de sorte qu'elle légitimait aux yeux des gendarmes frondeurs, une indemnisation de fonction. Cette revendication fut entendue du politique, qui fit alors *entrer une gendarmerie rénovée dans le vent de la modernité*, pour reprendre le titre de la thèse de François Dieu

(Dieu, 1993). Avec le recul de l'histoire, d'autres sociologues montrèrent que les innovations politiques en réponse à cette fronde de 1989 ne réglèrent en rien un malaise permanent qui n'allait qu'empirer durant les dix années suivantes (Mouhanna, 2001). La « modernisation sociale » attendue et espérée après les États généraux du 23 août 1989 avait été un semi-échec : l'absence de démocratie au sein des organes de concertation mis en place restait patente ; le traumatisme lié à « l'affaire dite des paillottes corses » en 1999 restait une plaie béante par rapport à la défaillance des officiers ; la judiciarisation inhérente à l'abandon du principe de la brigade et de l'abandon de la surveillance générale, constituait un chamboulement identitaire trop brutal. Bref, trois causes structurelles d'une réapparition inévitable de la contestation sociale au sein d'une gendarmerie plutôt déboussolée que modernisée.

Encasernées avec leurs enfants dans les brigades et les escadrons où exercent leurs maris, les conjointes des gendarmes avaient toujours été associées à leurs activités. Mais de l'année 2000 au moins d'avril 2001, certaines d'entre elles furent le fer de lance d'un nouveau mouvement de contestation sociale selon des modalités différentes du précédent. Les analystes y virent une réponse féministe tardive au mouvement d'affranchissement général des femmes dans la société française. Le Mouvement des Femmes de Gendarmes (MFG) s'était officiellement structuré pour *défendre les intérêts matériels et moraux des personnels de la Gendarmerie* dans la mesure où les époux eux-mêmes ne le pouvaient pas. Popularisé par *l'Essor de la Gendarmerie*, la revue de Jacques Revise, ce mouvement exprimait le ras-le-bol des gendarmes, l'insuffisance de la solde, les absences de compensations ou indemnités pour une corporation de fonctionnaires s'estimant avoir été tenus à l'écart des acquis sociaux des 35 heures, soumis à des affectations fréquentes perturbant vie familiale et scolarité des enfants, sans compter les difficultés des rapports hiérarchiques vécus de manière souvent exacerbée par l'encasernement.

Faute d'avoir été reconnu par le politique et néanmoins habilement instrumentalisé par les hiérarchies, le MFG entra rapidement en agonie. Il fut alors repris en main par l'ANFG (associations) le 14 février 2001, un collectif beaucoup plus ciblé dans ses objectifs qui focalisa surtout sa lutte sur l'amélioration des conditions de logement et la baisse des charges de travail des gendarmes. Une manifestation nationale des *Gendarmes en colère* ayant été prévue pour la fin de l'année 2001, le ministère de la

Défense tenta de désamorcer cette nouvelle agitation par une réception officielle de l'association aux Invalides à Paris : l'ANFG, désormais reconnue comme leur porte-parole légitime, allait être régulièrement entendue par la ministre de la Défense durant le quinquennat suivant.

Florence Samson, une femme du collectif et Jean-Yves Fontaine (2005), un ex-officier-sociologue estimaient alors que le « malaise de la gendarmerie » persisterait tant que l'État continuerait à soumettre les gendarmes à un régime juridique les assimilant à des *incapables majeurs*, puisque le nouveau statut militaire de 2005 reprenait mot pour mot en son article 1 le statut de 1972 : *L'état miliaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité*. Tant que ne seraient pas définitivement levés les clivages fondamentaux structurant le malaise existentiel de leur condition vécue, l'agitation latente serait toujours au rendez-vous. La composante statutaire continuerait d'opposer les officiers aux sous-officiers (opposition doublée chez les premiers, d'un sous-clivage entre officiers supérieurs et subalternes) ; la composante identitaire opposerait les tenants de la sensibilité « militaire » du métier (traditionnalistes) à ceux qui entendraient lui opposer une orientation moins caporaliste et plus « civile » (modernistes) ; et enfin, la composante *dromotique* continuerait de cliver des agents en phase d'adaptation avec la vitesse des évolutions du monde au plan géographique, structurel, professionnel et stratégique, à des agents dépassés, ayant tendance à les freiner des quatre fers.

Alors que se profilait la réforme du rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur, un nouveau *mouvement de grogne* plus diffus des gendarmes durant les années 2007 et 2008 montrait chez les « soldats de la loi » des signes patents de similitudes avec ceux de la police. Les registres protestataires devenaient désormais beaucoup plus étroitement mêlés : se disaient ouvertement chez les gendarmes de nombreuses rancœurs quant au sentiment d'avoir été lésés dans la réforme de la grille indiciaire issue du *PAGRE rénové* par rapport aux collègues policiers, et se vivait alors de plus en plus mal une liberté d'expression toujours verrouillée, outre un sentiment collectif d'abandon à l'égard de la Justice, dans une affaire très médiatisée qui prit valeur de symbole (dite de Draguignan, 23 mai 2008) où un gendarme fut mis en examen pour avoir tiré sur un évadé en garde à vue.

3 – ‘L’effet Matelly’ : vers une liberté de pensée et d’association en Gendarmerie

Venons-en maintenant aux circonstances par lesquelles certains événements propres à l’histoire de la trajectoire du gendarme Jean-Hugues Matelly, devenu une icône de la lutte des gendarmes pour conquérir une meilleure autonomie de condition, contribuèrent à changer durablement les points aveugles du regard que le politique et la société s’étaient fait de l’obéissance des officiers de l’institution gendarmique au politique, en dépit des nombreux signaux avant-coureurs d’agitation interne parmi les sous-officiers.

Sous la première décennie du siècle, l’officier J.-H. Matelly, chef d’escadron, passait pour l’un des meilleurs analystes de son institution, un ‘franc-tireur’ ou une ‘forte tête’, disait-on à l’époque. Docteur en science politique depuis 2004, cet agent se fit connaître de la presse généraliste dès 2003 pour avoir réfléchi aux écueils à éviter dans toute politique d’évaluation du management à la performance des forces de sécurité (Matelly, 2002) ; en 2007, il critiqua, avec un sociologue du CNRS, la « politique du chiffre » à partir des données colligées par l’Observatoire national de la délinquance en vue de mieux fonder les politiques de sécurité sur des « résultats » chiffrés. Un ouvrage au grand retentissement médiatique épingla comment cette pression aux résultats chiffrés engendrait de notables effets pervers dès la phase même du recueil des données, sans même évoquer la construction de leurs agrégations, puis les biais de leur lecture politico-administrative (Matelly, Mouhanna, 2007). Enfin, lors de la discussion au Sénat du projet de rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l’Intérieur, il publia, en tant que « chercheur associé » au CNRS, une tribune hostile au projet (Matelly *et al.*, 2009), et, en son nom propre, un argumentaire analogue sur le journal en ligne *Rue 89* (31/12/2008). Cette ultime prise de position publique fut la goutte d’eau de trop. Elle déclencha les foudres du général Guy Pareyre. Premier DGGN issu de rangs de la Gendarmerie, ce fonctionnaire accompagnait à l’époque la réforme hautement sensible du rattachement à l’Intérieur. Une sanction administrative exemplaire devait donc être prise à l’encontre du trublion. À la suite d’une procédure de conseil d’enquête militaire lancée en juillet 2009 destinée à donner le change sous une procédure légale, une véritable sanction « politique » s’abattit sur l’agent. Les témoins de moralité de Matelly

ne réussirent pas à le convaincre de son innocence[21], une sanction disciplinaire maximale ayant à l'évidence été programmée bien avant sa tenue. Par conséquent, le commandant fut radié des cadres pour manquement grave à son obligation de réserve par décret présidentiel du 12 mars 2010, fait relativement unique dans les annales de la gendarmerie. Malgré l'échec d'une première tentative devant la CEDH[22] (irrecevabilité de la requête, 15 septembre 2009), Matelly introduisit alors un recours en référé devant le Conseil d'État. Ce dernier confirma que le gendarme avait bien commis une faute en manquant clairement à son « devoir de réserve », mais il annula le décret de radiation au motif qu'il existait tout un éventail d'autres alternatives possibles (notamment la possibilité de prendre une mesure de retrait temporaire d'emploi allant jusqu'à douze mois) : la sanction retenue par le président, *manifestement excessive,* s'apparentait de toute évidence à un licenciement sec. Le 29 avril 2010, le décret de radiation présidentiel fut en partie suspendu, et Matelly rétabli dans ses droits à rémunération et à son logement de fonction.

Quel avait donc été le mobile intime ayant incité Matelly à prendre une position publique aussi risquée à l'époque ? Eu égard aux évolutions historiques qu'il voyait se dessiner entre les deux institutions de sécurité ayant à terme vocation à *fusionner*, il évoque, dans son livre de souvenirs, les modalités par lesquelles il se persuada de la nécessité de faire publiquement part de son scepticisme avec ses collègues du CNRS. Expliquant avoir chacun mis de leur côté leurs idées avant de produire un papier commun qui allait déclencher l'« affaire Matelly », il s'interrogeait alors intensément sur l'avenir de la police de sécurité : *l'observateur extérieur*, expliquait-il en parlant de lui-même, *ne peut encore définir avec précision le modèle policier futur, pluraliste ou moniste, même s'il est peut-être déjà arrêté dans certaines projections*. Il lui semblait pourtant que la *disparition* de la Gendarmerie nationale en tant que police d'État généraliste était d'ores et déjà inéluctable (*id.*, 215) ; que les fonctions de PJ et MO allaient être de plus en plus unifiées au sein de la Police nationale (*ibid.*, 216) ; que la sécurité publique rurale allait être progressivement transférée à des polices locales ou donner lieu à l'avènement des nouvelles formes de sécurité privée (*ibid.*, 216). Il se demandait, en fin de compte, si

[21] Nous en fûmes…, avec Christian Mouhanna, (du CESDIP-CNRS), et Alain Bauer (de l'OND). Pour ajouter une pièce inédite à ce dossier, voir en Annexe 3, notre mémoire en défense de l'intéressé, produit à sa demande par et devant le conseil d'enquête de l'époque.

[22] Saisine pour une sanction disciplinaire liée à une interview donnée au journal *Libération* sur les tentations de tricherie liées à la politique de résultats du gouvernement, à la suite d'un article publié aux *Cahiers de la Sécurité intérieure* en 2002 (*idem*, Annexe 3).

une démocratie sécure, qu'il considérait comme nécessairement composée d'une variété de pouvoirs et d'organismes peut-être redondants et parfois concurrents, ne devait pas passer par la préservation d'un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs nécessaire à l'expression de la liberté démocratique, équilibre qu'une fusion des polices aurait mis en péril (217). D'autres considérations propres aux convictions des deux sociologues militants cosignataires, accentuèrent les traits d'une Gendarmerie vue comme l'incarnation historique d'une bonne police de proximité ancestrale (Dieu, 2002b ; Dieu, Mignon, 1999 ; Mouhanna, 2001), ce modèle risquant de disparaître à jamais à leurs yeux, alors qu'une police nationale *au service des citoyens* avait tourné le dos à ce qui aurait pu être son *aggiornamento* (Roché, 2005 ; Mouhanna, 2011).

Ce fut là une belle occasion d'observer en temps réel l'impact des prises de position d'intellectuels critiques dans le cours d'une prise de décision politique. « L'affaire Matelly » fut tellement médiatisée et politisée que les gouvernants ultérieurs ne s'y trompèrent pas et entreprirent de réparer cette injustice. Jean-Hughes Matelly fut réintégré dans la gendarmerie nationale avec reconstitution complète de carrière le 12 janvier 2013, sur décret d'annulation du précédent décret par le président Hollande et les honneurs de sa maison, puisqu'il fut affecté à la DGGN puis promu au grade de lieutenant-colonel, en raison de son ancienneté dans le grade précédent.

4 - L'accélération du processus de « dialogue social » dans la Gendarmerie

La politisation de « l'affaire Matelly » constitua un tournant dans l'évolution du dossier du « dialogue social » associé à la liberté d'expression des militaires, laquelle n'avait jamais été véritablement mise à l'agenda politique. Six ans plus tard, des avancées sociales sans précédent signèrent l'entrée dans une phase inédite de normalisation de la « condition des gendarmes », désormais regroupés en associations dans les limites permises de leur *militarité,* grâce à une loi de modernisation du dialogue social dans l'ensemble de la fonction publique de 2010 qui, cette fois-ci, les inclua délibérément dans son champ d'application. La « condition gendarmique » commençait à se rapprocher de la « condition policière ». Voici comment, lors d'un entretien récent, J.-H. Matelly justifie de ses engagements passés et analyse son rôle dans l'évolution de cette question :

Les évolutions intervenues en matière de dialogue social et d'expression des militaires ces trente dernières années ne sont nullement issues d'une volonté politique ou hiérarchique, elles ont été le fruit de combats menés par les gendarmes. Certaines de ces évolutions sont en réalité des contrefeux mis en place par le pouvoir politique et hiérarchique pour limiter ou contrebalancer les avancées obtenues par ailleurs par les militaires. La création des CFM était directement liée à la nécessité pour J.-P. Chevènement, alors ministre de la Défense (dont dépendait exclusivement la gendarmerie), de créer un CFMG comme réponse pour sortir de la « grogne » des gendarmes de l'été 1989. Toutes les évolutions de la « concertation » gendarmerie, systématiquement en pointe par rapport aux autres armées, ont été liées aux mouvements sociaux des gendarmes, le plus marquant étant les manifestations de décembre 2001, et dans une moindre mesure le « malaise » du printemps 2007, caractérisé par la création et le développement du Forum G&C*. Je dirais que les évolutions de la chaîne concertation – élection des référents et des conseillers concertation et la création d'un forum intranet ouvert à tous (mais en interne) ont été des réponses à des besoins de représentation et d'expression mieux perçus à l'occasion de ces mouvements sociaux. Enfin, l'évolution juridique majeure concernant les libertés fondamentales des militaires (depuis le droit de vote du milieu du XX*e *siècle), s'est récemment imposée sous la contrainte juridique de la CEDH mobilisée par ton serviteur, à la suite de la création de notre Forum G&C. Le contentieux était né de l'ordre qui m'avait été donné par le général Parayre, alors DGGN, de démissionner de cette association de militaires*[23]*... En réalité, il s'agissait de donner l'impression – surtout aux gendarmes – que le CFMG suffisait et qu'ils n'avaient pas besoin d'associations professionnelles... Or, pour le commandement militaire et le pouvoir politique, le CFMG ne constituait en aucun cas une menace : pas de personnalité juridique ; pas de moyens propres ; tous les déplacements ordonnés et financés par le commandement ; pas de pouvoir de négociation (simple avis consultatif régulièrement ignoré), etc. On est encore loin de ressembler au pouvoir syndical : les rencontres entre le ministère et les syndicats de police sont des négociations pouvant déboucher sur un accord. Les rencontres entre le ministère et le CFMG ne sont toujours que des convocations du CFMG par le ministre qui lui expose les décisions qu'il a prises* (Entretien J.-H. Matelly, 18 mars 2017).

Grégoire Demezon (Demezon, 2010) a produit plus récemment une réflexion de science politique décisive sur le contexte de l'évolution du « dialogue social » au sein de la Gendarmerie nationale au seuil de son rattachement à l'Intérieur. Il a montré comment, à l'origine, ce dernier n'avait jamais pu être conçu et pensé autrement que dans le cadre étroit du *paradigme du cantonnement juridique* élaboré au début du XXe siècle, à travers lequel l'instance militaire entière accepte de reconnaître la supériorité du pouvoir civil sur le sien (*cedant arma togae*). Concrètement, cela passa par l'acceptation d'une restriction drastique des droits civils et civiques des militaires, de façon à préserver la volonté du décideur politique et à s'assurer de leur loyauté. Le

« dialogue social » dans l'armée ne pouvait rester cantonné qu'à une arène institutionnelle où les protagonistes restaient dans un entre soi, dans des positions totalement asymétriques. Les structures de dialogue, tel le CFMG ne furent jamais autre chose que des structures de *concertation,* jamais de négociation, encore moins de codécision, sachant que les hiérarchies prirent toujours soin de verrouiller tout débordement des troupes s'exprimant en dehors de cette seule instance de concertation.

Or, des mutations d'ampleur travaillaient la Gendarmerie depuis les deux révoltes des années 1990 et 2000. Les répertoires d'action protestataires avaient commencé à déborder le cadre de la seule concertation instituée, une concertation devenue de plus en plus illégitime au fil du temps, pour ne pas dire impopulaire. Ces mouvements protestataires disaient quelque chose d'un profond besoin de normalisation vers de la négociation basée sur une logique de transaction, et non plus seulement sous le seul signe de l'appartenance « communautaire » des acteurs en dialogue. G. Demezon décrit des arènes plus contestataires qui, par leur caractère disruptif, rompent significativement avec le cadre de l'axiome du « cantonnement juridique », au profit d'un nouveau paradigme, celui du « soldat citoyen ». Sous l'empire d'une évolution nettement perceptible à l'échelon supra-national, se serait progressivement déployé dans *un processus d'intégration citoyenne des militaires plutôt que leur exclusion, le gage d'un contrôle démocratique par la Cité de ses forces armées*.

Au moins en Gendarmerie, sous la pression de multiples facteurs, la relation hiérarchique se transformerait : le métier du gendarme fait l'objet d'une technicisation croissante ; les normes du management participatif par la mise en réseau informatique des unités y accroissent les occasions d'interdépendances horizontales ; mais surtout, la banalisation des modes de vie individualistes et la quête insatiable d'un « temps pour soi » non contrôlé par les hiérarchies accentueraient d'autant le besoin de mise à distance des gendarmes à leur institution d'appartenance.

C'est ainsi que lors de la signature des protocoles de 2016 où le gouvernement voulut remercier les deux forces pour leur mobilisation et disponibilité permanentes dans le cadre exceptionnel de l'état d'urgence, il avait fallu concrétiser un dialogue social toujours jugé insatisfaisant dans la gendarmerie. Des évolutions significatives antérieures avaient été capitalisées après la réforme de 2009, bien plus significatives

que dans les autres armées, et depuis le lancement officiel de la charte de la concertation du 25 mars 2011 au sein du dispositif global dit de « dialogue rénové ».

Un arrêté conjoint signé par les ministres de l'Intérieur et de la Défense sur les instances de représentation (23 juillet 2010) avait en effet réorganisé l'architecture du dialogue au niveau de l'arrondissement, du département et de la région selon trois modalités. D'abord, cet arrêté avait institué un président du personnel militaire, représentant unique de toutes les catégories de gendarmes au niveau de l'arrondissement. Ensuite, il avait créé des référents et conseillers « concertation » volontaires pour animer le dialogue social au niveau du groupement et de la région. Enfin, il avait rénové des commissions de participation à l'échelle de chaque groupement et de chaque région.

Mais ce qui avait été considéré comme un progrès à ces niveaux décentralisés n'avait pas eu son pendant aux échelons centraux. En effet, les « correspondants du personnel » auprès des chefs d'état-major restaient désignés par ces derniers ou le DGGN. Le mode de « dialogue interne » en gendarmerie restait assis sur un modèle foncièrement différent du modèle dominant prévalant à l'Intérieur, sa crédibilité restait véritablement déficitaire. Des parlementaires osèrent crever cet abcès de fixation en se faisant les porte-parole du malaise à ce sujet. Non seulement, G. Lebris et E. Mourrut plaidèrent pour que les pouvoirs publics autorisent les militaires à adhérer à des associations de défense de leurs droits, mais aussi et surtout pour leur offrir la possibilité de déposer des « recours collectifs » contre les actes de l'autorité dont ils dépendaient (Rapport Lebris, Mourrut, *A.N.,* 2011, propositions 15 et 16).

L'on comprend mieux la tonalité de déception générale à ce sujet, quand on se souvient des espoirs suscités en 2007 par la naissance du *Forum de discussion Gendarmes et Citoyens (G&C)*, animée par le chef d'escadron Matelly, puis reconnue l'association du même nom, *Gendarmes et Citoyens*. Quand Matelly fut radié des cadres pour cause de manquement à son obligation de réserve en 2010, l'organe portant conservateur *l'Essor de la Gendarmerie* rendit indirectement hommage à son action, en évoquant crûment *une radiation pour délit d'opinion*.

Il faudra attendre la promulgation du code de déontologie commun avec la police entré en vigueur le 1er janvier 2014 pour qu'une politique d'ouverture de la

Gendarmerie à l'externe et en interne commence à s'inscrire dans les faits par une série de mesures de modernisation symbolique, dans l'air du temps du nouveau quinquennat présidentiel.

Un compte *twitter* fut d'abord lancé en janvier 2014 dans la Gendarmerie. À la suite d'affaires de discriminations sexuelles largement médiatisées dans des opérations OPEX et dans certains services de gendarmerie, un *dispositif Discrim* fut institué, inspiré de la plate-forme des signalements directs à l'IGPN. Ce dispositif fut mis en place au moyen de l'ouverture d'un blog intranet DGGN, « *de vous à moi* », donnant la possibilité à tout agent de se plaindre directement de harcèlements auprès de l'IGGN sans passer par la voie hiérarchique, la moindre des choses. Au milieu de la même année, la page « Facebook Gend » comptait déjà 100 000 personnes. En octobre 2014, un nouveau coup de tonnerre imprévu contribua à accélérer plus encore le processus de normalisation entamé : la France venait d'être condamnée par la CEDH pour avoir interdit à J.-H. Matelly et à l'Adefdromil de créer des associations militaires (cf. les arrêts CEDH, du 2 octobre 2014). Le droit de s'associer professionnellement pour des militaires d'active de la gendarmerie ayant enfin été reconnu par la Cour comme étant une liberté fondamentale, et les recours étant expirés, J.-H. Matelly, fort de ce succès, déposa dès janvier 2015 en préfecture les statuts de la *charte éthique de Gend XXI*.[24] Cette charte, très prudente, reconnaît que si le syndicalisme *stricto sensu* n'est pas adapté aux missions des forces de gendarmerie, la liberté de s'associer ne saurait désormais plus faire l'objet d'aucune entrave pour peu qu'elle n'induise ni droit de retrait, ni grève, ni manifestation, ni critique des décisions politiques et militaires portant décision d'engagement opérationnel ou conduite des opérations des forces armées dans un cadre légal plus légitime. Il était devenu urgent de dépasser cette contradiction épinglée depuis longtemps par l'Europe du mythe d'une gendarmerie démocratique incapable de reconnaître des syndicats en son sein, comme c'est le cas dans l'armée allemande.

En juillet 2015, les trois fondateurs de l'APNM (association professionnelle nationale des militaires) *Gend XXI* regroupant alors 1 000 gendarmes plus offensifs que jamais, accusèrent le ministère de la Défense d'entraver le processus de concertation

24 GendXXI, Association professionnelle nationale des militaires de la Gendarmerie du XXIe siècle [http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjxp4j3yrXSAhUGPxQKHaxhADQQFggsMAI&url=http%3A%2F%2Fimg.aws.lacroix.com%2F2015%2F01%2F05%2F1262189%2FCharte%2520%25C3%25A9thique%2520Gend%2520XXI.pdf&usg=AFQjCNGiz7gk9e5pBA7OA5lOxcih5gz4bQ].

interne au sujet de futur décret relatif à la représentativité des associations au sein du collectif. En mars 2016, le processus d'adhésion aux associations n'ayant fait que s'accroître, la DGGN, par ailleurs fort embarrassée par *l'affaire Soubelet*[25] n'eut pas d'autre choix que de reconnaître, en tant qu'interlocuteur représentatif unifié le collectif *Entente Gendarmerie*, composé de 6 associations proches de la direction, et 15 associations dont 2 des 3 fondatrices de l'APNM (dont s'exclura *Gend XXI*). Enfin, au mois de mai 2016, à la suite du congrès de l'UNPRG, on vit cette puissante association des retraités de l'armée s'inviter au collectif des APNM et ouvrir ses portes à des gendarmes en activité afin de pouvoir mieux faire cause commune.

La « normalisation gendarmique » sur le plan de la concertation et du dialogue social était bien en marche par rapport au retard historique qu'elle avait pris sur son homologue de la police.

Au vu de la circulaire du 16 juillet 2013 qui faisait un nouveau le point sur les principes du dialogue interne tout en définissant le rôle de chacun des acteurs, un bilan[26] relatif à la dimension « représentation et participation » au plan local, établit pour l'année 2015 les données suivantes :

- une implication de 2 061 membres décomposés en 1 636 présidents et vice-présidents des personnels miliaires (dont 447 sous-officiers de la Gendarmerie, 410 hommes et 37 femmes).

- 144 référents officiers, 144 référents sous-officiers et volontaires, 102 vice-référents sous-officiers ; enfin, 35 conseillers concertation.

À l'échelon national, le CFMG (composé de 263 membres dont 79 titulaires et 184 suppléants) restait toutefois la seule instance interlocutrice du ministre de la Défense et

[25] Le général B. Soubelet, n° 3 de la DGGN, auditionné à l'Assemblée nationale en décembre 2013, avait fait état de nettes réserves sur la politique de sécurité du gouvernement. Il fut alors muté dans un poste de commandement de la gendarmerie d'outre-mer par le DGGN Denis Favier, lequel fut accusé par l'opposition de l'avoir « limogé » en raison de sa liberté d'opinion, ce que ce dernier dut démentir avec la plus vive énergie. Le général Soubelet perdit son poste, à 59 ans (par décret du 24 avril 2016), à la suite de la publication d'un livre où, n'ayant plus rien à perdre sinon de jouer les martyres, il persista à pourfendre des *magistrats jusqu'aux boutistes*, des *syndicalistes dispendieux* ou des *partis politiques disqualifiés* (Soubelet, 2016).

[26] Bilan social de la Gendarmerie, *Rapport 2015*, chapitre 6, 94-101. Suite à l'arrêté du 23 juin 2016 relatif à la chaîne de concertation au sein de la GN à tous les échelons de commandement, une circulaire du 17 mars 2017 (n° 186000) est venue détailler le fonctionnement concret des « conseillers concertation » promues chevilles ouvrières du dispositif.

du DGGN. Il se composait encore, en 2015, de 19 membres de la Gendarmerie toujours tirés au sort.

Épilogue : un coup de pouce exceptionnel en conjoncture d'état d'urgence ?

En 2012, le nouveau gouvernement de F. Hollande avait souhaité rompre explicitement avec la politique de déflation des corps entamée depuis 2006, tout en réagissant aux différents messages que lui adressait la Cour des comptes dans ses rapports annuels. Le gouvernement, aux prises avec une intensification du « malaise social » suscité par la mobilisation intensive des forces de sécurité dans la lutte contre le terrorisme sous l'état d'urgence décrété à la mi 2015, prit du temps avant d'officialiser un nouveau protocole d'accord avec les syndicats pour les cinq années à venir. La réorientation de la *politique de sécurité globale* qui servit de soubassement idéologique au dialogue social engagé avec les forces de police et de gendarmerie en est une dimension manifeste. Le politique reconnaît la nécessité d'un rattrapage global des effectifs estimés « perdus », sans pour autant abandonner le sentier historique de la politique de mise en synergie des forces.

Au lendemain des attentats terroristes à Paris du 13 novembre 2015, dans la foulée de son discours au Congrès du 16 novembre 2015 et la perspective d'une réforme de la Constitution visant à permettre la « déchéance de nationalité », le président Hollande prend ouvertement le contre-pied de l'orthodoxie budgétaire antérieure, à la faveur de « l'état d'urgence » institué et pérennisé. La nécessité de nouvelles dépenses en matière de sécurité est alors justifiée par une formule sans équivoque en direction tant de la Cour des comptes que du conseil des ministres de l'Union européenne : *le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de stabilité budgétaire européen* (Davet, Lhomme, 2017, 700). Au lendemain des attentats parisiens, le plan de la sécurité intérieure arrêté le 14 novembre infléchit nettement le cours du dispositif de protection national qui avait prévalu jusqu'alors. Il alla jusqu'à suspendre la politique programmée de réduction des effectifs militaires du Livre blanc de 2013, au moins jusqu'en 2019.

C'est dans ce nouveau contexte tendu où les effectifs de police très sollicités revendiquaient syndicalement la rétribution du juste prix de leurs efforts par une

politique de compensation, qu'intervinrent les généreux[27] protocoles des 11 et 12 avril 2016.

Le protocole du 12 avril fut signé par le ministre de l'Intérieur avec neuf organisations syndicales de police, leur ouvrant de nouvelles perspectives dans une recomposition d'avenir sur plusieurs tableaux, comme ils ont été décrits *supra* au 1er chapitre. Un autre protocole d'accord avait été signé la veille entre le ministère de l'Intérieur et le *groupe de liaison* du Conseil de la Formation Militaire Gendarmerie (CFMG). À cette occasion, le *corps des sous-officiers* se vit octroyer un important effort budgétaire en termes de revalorisation des ISSP de leurs agents. Et sur le plan symbolique, s'agissant du *corps des officiers*, il fut envisagé pour les cinq années à venir d'augmenter le nombre des généraux de 73 à 160, et des colonels de 461 à 600. Cette hausse fut justifiée comme la compensation d'un objectif, toujours à l'ordre du jour, de diminution du nombre des chefs d'escadron (de 1 233 à 900), et dans une moindre mesure, des lieutenants colonels (de 911 à 810).

Le CFMG, nous l'avons dit, restait jusqu'à présent la seule instance de concertation officiellement reconnue par les pouvoirs publics dans la Gendarmerie. Il avait vu le jour vingt-sept ans auparavant, en 1990, lorsque sept conseils de la fonction militaire dirigés par des *présidents de catégories* furent créés pour compléter l'action du CSFM, afin de mieux prendre en compte les particularités de la gendarmerie par rapport aux intérêts matériels et moraux des différentes armées. Or, en 2016, les modalités de son recrutement restaient toujours autant décriées que par le passé, puisqu'elles n'avaient toujours pas évolué en dépit des réformes introduites par la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015. Celle-ci avait enfin reconnu et créé un droit d'association professionnelle pour les militaires, en leur donnant la faculté de « constituer et d'adhérer à des entités visant à la défense et à une meilleure promotion de leurs intérêts professionnels », à la suite de la condamnation de la France par les deux arrêts précités de la CEDH du 2 octobre 2014. Il devenait donc urgent d'en tirer toutes les

[27] L'ex policier Georges Moreas sur son blog POLICEtcetera, le 8 janvier 2017 (Police : le cadeau de Hollande) explique assez finement : *Le PPCR, autrement dit le protocole « parcours professionnels, carrières, rémunérations », prévoit une revalorisation des grilles indiciaires, la transformation d'une partie du régime indemnitaire en points d'indice, l'augmentation de certaines primes, des possibilités d'avancement, etc. Honnêtement, c'est plus que bien. On comprend mieux à présent que les syndicats n'aient pas emboîté le pas des « policiers en colère »* (…). *On a dit que Nicolas Sarkozy s'était mis les flics dans la poche, mais c'est finalement François Hollande qui aura fait le plus pour eux*.

conséquences : l'innovation vint de ce qu'enfin, des *élections* se substituèrent au système traditionnel de tirage au sort.

Elles furent organisées quinze mois plus tard, afin de renouveler les membres du nouveau Conseil supérieur de la fonction militaire, les 27 au 30 septembre 2016. Durant quatre jours, 1 800 grands électeurs détenteurs d'un mandat de concertation local, régional ou national, élirent 75 titulaires et 107 suppléants, parmi 550 candidats. Parmi les 75 sièges à pourvoir à la fin de l'année 2016, 62 places furent *in fine* attribuées à des sous-officiers, 8 à des officiers et 5 à des membres du corps de soutien technique et administratif de la Gendarmerie. Au moment où nous écrivons, désormais élu pour un mandat de quatre ans, le nouveau CSFM est considéré comme 'transitionnel'. Devant être renouvelé par moitié tous les 2 ans désormais, il fut décidé qu'une moitié des membres du nouveau CFMG serait élue pour un mandat de deux ans et l'autre pour quatre ans. Depuis octobre 2016, 12 titulaires *élus* de la Gendarmerie siègent parmi les 75 représentants du CSFM, à côté de 42 représentants élus des autres forces armées, 3 élus parmi les retraités militaires, et 16 représentants des APNM représentatives[28].

Entré dans la gendarmerie départementale en 1985, le gendarme motocycliste M. Vuillerminaz, aujourd'hui président de *MILI XXI*, explique son entrée « dans la concertation institutionnelle » depuis décembre 2000. En 2001, il est élu président de catégorie des gendarmes de l'air au sein du CSFM élargi. En 2006, toujours volontaire, il est tiré au sort comme suppléant au CSFG, où il sera désigné à trois reprises. Il devient membre titulaire au CSFM, comme adjoint au groupe de liaison représentant Gendarmerie de la Défense portée interarmées. En 2017, il est élu pour la première fois pour un quatrième mandat. Voici quelques éléments d'illustration emblématique de ce que lui a inspiré sa propre trajectoire, l'engagement précoce pour les autres à partir d'une vocation affirmée dès l'école secondaire (comme délégué de classe) :

> *Le vivier des candidats élus s'est évidemment tari, et je regrette un peu les tirages au sort d'antan, car il y avait une certaine fraîcheur, voire une naïveté et on n'était pas nécessairement « concertant » même si on était peut-être plus vulnérables.*

[28] GEND XXI est présidé par le gendarme Frédéric Le Louette ; MILI XXI, la Fédération de Gend XXI et ANM XXI, est présidée par le gendarme Michel Vuillerminaz ; ADEFDROMIL-GEND, association de défense des droits des militaires et des gendarmes, est présidée par le lieutenant Paul Morra. Les sept autres associations reconnues dans les autres armes sont : APNM Marine, ANM XXI ; APN AIR ; APRODEF (interarmées), AP3M (affaires maritimes) ; APNM-Commissariat ; France Armement (DGA).

Évidemment, quand on est élu à partir de l'expérience qu'on a eue, c'est parce qu'on a déjà plus de légitimité, et on est efficace tout de suite… En 2015, j'ai répondu présent aux côtés de Jean-Hugues (Matelly), quand on s'est engagé sur la charte éthique de GEND XXI qu'on venait de fonder. La hiérarchie nous craignait, on nous voyait comme des syndicalistes. Je suis allé voir le colonel pour faire cesser les rumeurs : « On n'est pas un syndicat ! ». On leur a montré que nos statuts associatifs étaient très bordés, et si on a créé une fédération (avec les APNM de la Marine et de la Santé), c'était parce qu'on ne pouvait pas atteindre le seuil de représentativité en poids (…) *Je dirais qu'il est trop tôt pour évaluer notre action, on n'a pas le recul nécessaire, et je crois qu'il faudra au moins deux générations dans la gendarmerie pour qu'on soit vraiment représentatifs des 100 000. Nous, tous seuls à GEND XXI, on ne représente que 3 000 adhérents, 3% ! Alors, il faut rester assez humble. On apprend notre métier, on travaille avec un cabinet d'avocats spécialisé dans le droit militaire, on joue notre rôle d'intermédiaire et d'aide pour nos collègues en délicatesse avec la hiérarchie, on observe d'abord avec eux si on ne va pas leur reprocher une faute déontologique, etc. Plus largement, notre combat actuel est un dossier de lutte contre l'inéquité de traitement des collègues pacsés par rapport aux mariés : dans l'armée, leurs droits ne sont pas encore reconnus comme ceux des civils, et il y a là un motif de se battre contre une injustice par rapport à nos collègues de la police*. (Entretien, 28 avril 2017, gendarme, dirigeant *MILI XXI*, membre élu du CSFG).

Derrière les avancées propres dans le domaine du « dialogue social » au sein de la Gendarmerie, et d'indéniables signes de bonne volonté gouvernementale à ce sujet, tenons pour acquis deux leçons principales : le quinquennat Hollande mit ostensiblement fin à la politique de déflation des effectifs de la sécurité publique entamée depuis vingt ans auparavant. Mais il inscrivit cette politique de « désinflation » dans la logique que lui permettait la cour des Comptes, celle de jouer sur le clavier des recompositions d'ajustement disponibles propre au système policier français au dualisme rationalisé, sans véritablement le remettre en cause.

Nous sommes en présence d'un appareil régalien désormais convaincu de devoir resserrer les rangs autour de son « noyau dur », qui consiste d'abord pour le politique à le faire travailler en bonne intelligence, équité et synergie face aux défis communs ou dangers assaillant l'État et la cohésion sociale devant le terrorisme. Il convient à présent d'en interroger la dialectique, dans une perspective autre que purement comptable. Et notamment par le biais des valeurs et des identités professionnelles mises en œuvre dans le travail de sécurité publique au quotidien.

CHAPITRE IV

Une concrétisation symbolique du rapprochement des forces : naissance d'un code de déontologie commun

La sociologie critique de la police, dans les sociétés occidentales démocratiques, a toujours fait un sort particulier aux déviances policières, dans la mesure où, plus que dans d'autres domaines, la police serait une activité particulièrement souillée par les milieux qu'elle combattrait, les moyens qu'elle emploierait pour ce faire et le mystère qu'elle susciterait encore autour de ses activités. Les institutions d'ordre, du fait de leur rapport singulier à la loi, seraient particulièrement vulnérables ou perméables à la violence, aux discriminations ou à la corruption (Jobard, de Maillard, 2015, 141). Les politiques qui gouvernent la police dans ces États seraient particulièrement sensibles aux dégâts d'images provoqués par des défaillances policières trop visibles ou répétitives (bavures ou déviances) au sein de l'opinion publique (Lévy, 2016). D'où l'apparition de marqueurs de cette sensibilité à travers la montée d'instruments tels que les codes de déontologie ou les chartes de bonne conduite. Il s'agit de donner des gages de transparence face à l'obscurité de la régulation des contrôles internes traditionnels par les hiérarchies et par l'action de la justice. Et d'abord de diffuser la croyance que les comportements déontologiques se doivent d'être dûment appropriés par les agents qui représentent l'ordre légitime. Or, cette idée d'incarnation par des valeurs codifiées a déjà une longue histoire en France sur laquelle il faut revenir.

Ce chapitre montre les divers sentiers de dépendance de la généalogie du code actuel de 2014[29] en revenant sur le premier code de 1986. Il s'attache à sonder les incitatifs du conseil de l'Europe sur son édification et sa consolidation. Il montre comment, parallèlement, la Gendarmerie eut l'intelligence de ne pas s'opposer à la décision politique d'édifier un nouveau code commun. Il décrit les éléments de discussion majeurs autour de la légitimité de son édification et les circonstances de la promulgation du code commun. Il évalue enfin les efforts de sa traduction et

[29] On évoquera désormais le code de déontologie commun par le syntagme « code de 2014 ». S'il a été promulgué un mois plus tôt, il est bel et bien entré en vigueur le 1er janvier 2014.

vulgarisation dans les écoles de formation et dans les dispositifs de veille mis au point dans les services de sécurité publique jusqu'aux échelons les plus déconcentrés, afin de la faire vivre.

1 - La déontologie policière : une histoire ancienne à dépoussiérer

La première trace d'une réflexion politique faisant état d'un souci déontologique dans la police française[30] remonte au pré-rapport Belorgey commandité dès 1981 par le pouvoir socialiste parvenu aux commandes de la Ve République (Belorgey, 1991) et aux résultats d'une enquête par questionnaire inédite conduite à l'époque auprès de 120 000 policiers. L'influence idéologique des socialistes soucieux de moderniser l'appareil policier se fit sentir sous le ministère Defferre du gouvernement Mauroy. Ce ministre laissa à de hauts fonctionnaires de confiance de son administration, le soin de réfléchir à la possibilité d'une action symbolique qui put durablement marquer et faire évoluer les comportements policiers à l'égard des citoyens. Il s'agissait de changer l'image assez calamiteuse d'une police violente toujours dirigée par des anciens de la guerre d'Algérie et durablement obsédée par la chasse aux gauchistes de l'après mai 1968.

Tout dans l'histoire familiale, la biographie et les engagements de Pierre Joxe, devenu ministre de l'Intérieur du gouvernement Fabius (de 1984 à 1986), tout dans l'itinéraire de son chef de cabinet François Roussely, de celui du conseiller Patrice Bergougnoux, un dirigeant des CRS détaché, et surtout, du rôle mobilisateur du charismatique 'flic ouvrier' de la FASP, Bernard Deleplace (Delaplace, 1987) -qui sut enrôler ses troupes de gardiens de la paix à la cause du ministre-, atteste d'une volonté politique déterminée de faire alors advenir un code de déontologie fondateur, dans la foulée du lancement d'une politique de modernisation programmée dès le 7 août 1985 (Lévy, Ocqueteau, 1987). Cette détermination fut une réussite puisqu'elle se solda par la promulgation d'un décret du 18 mars 1986 créant le premier code de déontologie de la police, en mettant noir sur blanc en 21 articles l'essentiel de ses droits et de ses devoirs. Si la teneur de ces articles restait encore assez solennelle, voire sentencieuse[31], Pierre

[30] Édouard Ébel signale que la résolution n° 690 de l'assemblée du Conseil de l'Europe prônant dès 1979 l'élaboration d'un code de déontologie capable de « renforcer l'ensemble du système policier européen ». Il en établit un lien direct avec la consécration du code de 1986 (Ébel, 2005).

[31] En ce qu'elle s'inscrivait dans nombre des principes théoriques de 1789, des préambules des Constitutions de 1946 et de 1958, des principes de la DUDHC des Nations unies de 1948, de ceux de la CEDH de 1950 et du nouveau statut des fonctionnaires français de 1983, ainsi que d'articles éparpillés au sein du CP et du CPP.

Joxe se souvient aujourd'hui que sa disposition la plus spectaculaire, l'article 17[32], visait à briser une culture de l'obéissance aveugle qui avait fait tant de ravages dans les rangs de la police durant la guerre d'Algérie. Ce nouveau code consacrait en effet l'idée du principe protecteur du fonctionnaire de police désobéissant à un ordre manifestement illégal, la brutalité physique autant que psychologique (pour ne pas parler de torture) passant encore pour une pratique courante à l'époque de l'extorsion d'aveux dans les rangs de la police.

En dehors de quelques épisodes où Pierre Joxe, ministre revenu à l'Intérieur sous le gouvernement Rocard du deuxième septennat Mitterrand, fit imprimer à la charge de son ministère 160 000 recueils de textes fondamentaux d'illustres consciences philosophiques des Lumières jusqu'à René Cassin[33], peu de policiers en gardèrent le souvenir, faute d'avoir été dûment formés à la philosophie des Lumières dans les écoles de police. Ce n'était pas vraiment une préoccupation primordiale !

Durant la première cohabitation Mitterrand-Chirac (1986-1988), les ministres de l'Intérieur Charles Pasqua et Robert Pandraud furent confrontés à une « bavure » au retentissement médiatique spectaculaire, *l'affaire Malik Oussékine*, au cours de laquelle un jeune homme fut abattu à Paris lors d'une manifestation de rue par une unité de la préfecture de police recrutée *ad hoc*, les pelotons voltigeurs motocyclistes (Berlière, Lévy, 2011, 208). La droite ne pouvant décidément plus rester mutique face à pareil traumatisme, cette affaire participa à la mise en œuvre souterraine d'une réflexion sur la nécessité d'instaurer une instance de contrôle spécifique à la déontologie policière.

Si Pierre Joxe s'avisa, durant son deuxième mandat de ministre de l'Intérieur (1988-1990), d'instituer un *Conseil supérieur de l'activité de la police nationale*, c'est sous son successeur, Paul Quilès, que fut créé ce conseil par un décret du 16 février 1993. Ledit Conseil ne vécut que quelques mois, dans la mesure où l'histoire politique mouvementée de la Ve République s'étant remise à bégayer, Charles Pasqua, à nouveau aux commandes du ministère de l'Intérieur (1993-1995) lors la seconde « cohabitation Mitterrand-Balladur », s'empressa de le supprimer. *Pasqua voulait créer le sien [son*

[32] Une juriste (Thomas-Tual, 1991), émit des doutes réels sur la possibilité d'une mise en œuvre de ce principe, eu égard à la complexité de la procédure, citée *in* Mbongo, 1999, p 258.

[33] Opus qu'il fit remettre à tous les fonctionnaires de police à l'occasion du bicentenaire de la révolution française (CNPD, 1989).

propre conseil], affirme un témoin aux premières loges de l'époque, non sans lui concéder, de manière assez fair-play, que la droite avait bel et bien *commencé à changer de logiciel*, et rendu indirectement hommage à la vertu de la gauche (Entretien haut fonctionnaire retraité, 31 mai 2016).

Ainsi naquit un *Haut Conseil de Déontologie de la Police Nationale*, institué par un décret du 9 septembre 1993[34]. Son œuvre marqua aussi peu les mémoires que celle de son prédécesseur[35]. C'est pourtant sous le mandat de Pierre Bordry que furent traduits les préceptes du code de déontologie et des réflexions internes du Haut Conseil, en principes d'action opérationnels articulés à des situations pratiques récurrentes, au sein d'un *guide pratique de la déontologie dans la police nationale* (SIRP, 2000)[36]. Ce premier *vade mecum* commença à durablement circuler dans les diverses écoles de police. L'histoire marchant apparemment à contre-courant, il fut diffusé au moment où le Haut Conseil allait être à son tour aboli par un décret du 26 août 2000, à l'époque de la troisième cohabitation inversée « Chirac-Jospin ».

Un témoin privilégié de l'époque, ancien commandant formateur et conseiller de 2000 à 2014 à l'IFPN, devenu un spécialiste universitaire de l'histoire des apprentissages policiers, témoigne de sa propre expérience objectivée dans la thèse qu'il prépare :

> *Au début, pour les élèves inspecteurs comme je l'étais à l'époque, la déontologie était vécue comme une défiance de plus du pouvoir envers la police. C'était du temps de la gauche, Deferre qui était un dur puis Joxe pour qui on n'avait pas d'adoration. En 1986, quand le premier code a été édicté, il avait quand même été déjà justifié et perçu comme une nécessité pour contrer les nazillons, les fachos, les alcoolos, les violents dans nos rangs… Mais le texte restait considéré comme un tissu d'absurdités, vu que pour un quart des articles, il provenait du statut général de la fonction publique, pour un autre quart du règlement intérieur, et pour la moitié du code pénal. Donc, on pensait : à quoi bon l'avoir édicté ? Même moi, qui venais de la promo X de 86-87, jusqu'à ma sortie en septembre au bout d'un an, je n'en ai à vrai*

[34] Une instance de consultation composée, d'après l'arrêté du 6 mai 1995, de 45 magistrats, 1 journaliste, 1 avocat, 1 universitaire, 1 IGPN, 1 IGA, et de quelques fonctionnaires de police, et présidée par l'éphémère conseiller d'État Robert Thouzery.

[35] Pascal Mbongo (1999, 262) remarque qu'aucune de ces deux instances n'ayant eu aucune faculté de s'autosaisir *[la] comparaison ne laisse d'ailleurs pas voir un fossé idéologique entre ces deux institutions, malgré les différences affectant la définition formelle de leurs compétences et de leur composition*.

[36] *Guide pratique de la déontologie dans la police nationale,* 2000, édit. SIRP. Y sont mis en avant des exemples de bons et de mauvais comportements du fonctionnaire de police, respectivement : face au public et aux victimes ; face aux auteurs d'infraction et aux témoins ; face à l'usage des pouvoirs de contrainte et du renseignement ; face aux autres personnels de police et à leur hiérarchie ; face à l'environnement professionnel.

dire jamais entendu parler… Depuis, on s'y est fait…, et c'est toujours les inspecteurs de la PJ qui pestaient le plus fort à ce sujet, les autres n'en disaient rien, ça n'était pas vraiment entré dans leurs pratiques (Entretien, J.-M. Schlosser, ex-inspecteur puis formateur, 4 juillet 2016).

La réforme dite de la « police de proximité », démarrée en 1999, faisait rage à ce moment-là, et des questions de déontologie se reposaient très concrètement, notamment dans le rapport pratique entretenu par les policiers aux citoyens *bien connus des services de police*, pour user du jargon indigène. Du côté de la Chancellerie, le ministère d'Élisabeth Guigou avait entrepris une importante réforme de la procédure pénale dans une loi dite de « la présomption d'innocence », promulguée le 15 juin 2000, et institué dans la foulée d'une autorité administrative indépendante dédiée, la CNDS (Ocqueteau, Enderlin, 2011). Conformément aux prescriptions de la DUDHC, une disposition de la loi Guigou s'était efforcée de rééquilibrer le rapport de forces estimé défavorable aux citoyens, dans l'hypothèse de contrôles policiers d'interpellés amenés en garde à vue. Outre la possibilité que leur donnait la nouvelle loi de s'entretenir avec un avocat dès la première heure, et non plus seulement à la 20e comme il en allait auparavant, cette loi interdisait à la police de retenir des « témoins » en garde à vue, et obligeait ses agents à rappeler explicitement aux personnes leur *droit au silence* à partir d'une instruction incluse dans l'art. 63-1 du CPP, disparue plus tard[37]. Les hostilités syndicales se déchaînèrent alors contre *une loi faite pour les voyous*, d'autant que la

[37] Il ne subsiste aujourd'hui dans les textes du CPP que les formules suivantes. 1°) Pour les personnes mises en garde à vue, voici la dernière version de **l'article 63-1** : « *La personne placée en garde à vue est immédiatement informée par un officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, par un agent de police judiciaire, dans une langue qu'elle comprend, le cas échéant au moyen du formulaire prévu au treizième alinéa* » 2°) Pour les personnes faisant l'objet d'un contrôle dans la rue, voici la dernière version de **l'article 78-2 du CPP** : « *Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner : -qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ; -ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ; -ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ; -ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines ; -ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.*

Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ».

Sur cet article particulièrement controversé, car il constitue une pierre d'achoppement permanente de rapports envenimés entre la police (administrative et judiciaire) et des populations soumises à des contrôles systématiques, dans une littérature abondante, cf. la position juridique très critique d'un commissaire de l 'IGPN, Chantreux, 2015, et la position plus nuancée d'un sociologue, Mouhanna, 2017.

réforme dite de la « police de proximité » conduite au pas de charge, heurtait frontalement les *modus operandi* traditionnels d'une police urbaine mal fidélisée à ses îlots, cette réforme peinant à entrer véritablement dans les pratiques. Une commission confiée à Julien Dray calma l'agitation en atténuant dans le texte la portée de la « menace d'intrusion d'un tiers dans les commissariats dès les premières heures de la garde à vue » et de la disposition sur l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires. Quant à la disposition explicite sur *le droit de se taire,* elle fut formellement abrogée trois ans plus tard par une nouvelle loi dite LSI de 2003 : en pratique, les gardés à vue pouvaient toujours l'invoquer, mais la police n'avait plus à leur rappeler ce « droit ».

La nouvelle politique pénale policière de la droite revenue aux affaires (Chirac-Raffarin), prenant fait et cause des arguments des syndicats hostiles à toute réforme symbolique où « les avancées citoyennes » (« droit-de-l'hommiste ») donnent le sentiment d'être toujours vécues comme des coups de poignard politiques dans les dos policiers, défaisant donc ce que la gauche avait tenté de faire progresser en matière de libertés. Le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy mettait un terme définitif à la réforme « de la police de proximité », en inscrivant délibérément son action dans la pulsion corporatiste en résistance au changement des partisans de la loi et de l'ordre (Roché, 2005) : le respect de l'ordre public n'était plus censé passer par *l'organisation de matches de rugby ou à faire des activités d'assistance sociale,* d'après une métaphore du ministre passée à la postérité (Havrin, 2010)[38]. On préférait à l'époque se préoccuper de moraliser les polices municipales officiellement reconnues en 1999, en consacrant leur désir de se voir reconnaître une meilleure place dans l'architecture de la sécurité globale. C'est en 2003 qu'on les dota de leur propre code de déontologie (décret du 1er août 2003). Cet acte de reconnaissance symbolique allait d'ailleurs devenir une pratique de légitimation courante pour des forces de sécurité d'appoint : d'abord parmi les services privés de sécurité (décret du 11 juillet 2012), puis parmi les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (décret du 4 novembre 2016), enfin à travers une charte définissant les principes déontologiques propres aux agents du CNAPS (arrêté du 20 avril 2017).

Durant la première décennie des années 2000, les préoccupations politiques liées aux pratiques déontologiques de la police se déplacèrent progressivement à la faveur de

deux nouvelles préoccupations politiques : la nécessité de mieux accueillir et assister les victimes dans les commissariats[39], et l'enjeu lié à la promotion de la diversité dans l'espace public et le monde économique impliquant la nécessité de lutter contre les discriminations ethniques.

La direction de la formation de la police nationale produisit un film pédagogique de 25 minutes en DVD destiné à *améliorer le lien qui unit les policiers et les citoyens*, à l'attention de formateurs autour de la notion de « discernement »[40]. Cette notion déontologique, inexistante dans le code de 1986, fut appelée à une grande notoriété opérationnelle dans les enseignements pratiques ; mais dans les débats publics, elle se vit rapidement éclipsée par sa face négative, le mauvais discernement lié aux « contrôles au faciès » dans la rue, sans compter la montée d'embarrassantes affaires de harcèlement et de discrimination internes à fort impact médiatique, telle *l'affaire Souhid* (Souhid, Montali, 2011).

La délicate controverse du « profilage racial » s'ancrait définitivement dans le pays à la faveur d'une enquête commanditée par une ONG (Goris *et alii*, 2010). Si les sociologues mobilisés dans cette étude (Jobard, Lévy, 2010 a et b) se retirèrent d'un débat médiatique biaisé qui les dépassa rapidement, d'autres ONG militantes prirent en revanche le relai (Malochet, 2017, 18-21). Elles entendirent se porter partie civile auprès de victimes en créant leur propre observatoire des « bavures policières » liées au profilage et discriminations raciales. Le collectif *Stop le contrôle au faciès*, *l'Open Society Justice Initiative*, ou l'*ACAT* (Daillière, 2016) et d'autres maintinrent leur pression. Et le combat offensif de ces ONG sur la scène médiatique, politique et judiciaire finit par payer puisque la cour d'appel de Paris condamna l'État pour faute lourde en 2015, une grande première en France (*Le Monde*, 16 octobre 2015), position confirmée par la Cour de cassation un an plus tard[41]. Les timides tentatives de sensibilisation des policiers au

[39] On en voit une bonne traduction dans la charte conjointe de *l'accueil du public et de l'assistance aux victimes*, élaborée en 2007 par la DGPN et la DGGN.

[40] INFPN, 2006, *Discerner pour mieux agir* [http://www.dailymotion.com/video/x56fnb_discerner-pour-mieux-agir-police-na_news]. Des exemples hétéroclites en sont donnés dans le DVD, mais ce n'est que dans l'article du nouveau code de 2014 qu'on en trouvera une définition stabilisée. Voir annexe art. R434-10.

[41] Cf.
[http://www.courdecassation.fr/communiques_4309/contr_identité_discrimiantoires_09.11.16_35479.html].

discernement dans la rue face aux minorités visibles se fracassaient sur la crudité de la confrontation publique au thème des « bavures » liées au « profilage racial ».

À l'approche des élections présidentielles de 2012, la campagne électorale des socialistes ne manqua pas d'inscrire la question de la lutte contre *la chasse au faciès* dans son futur programme abolitionniste. Et puisque le candidat Hollande annonçait, dans sa 30e proposition qu'un nouveau code de déontologie serait immédiatement mis en œuvre dans l'hypothèse de sa victoire, le Cabinet de F. Péchenard, dernier DGPN en poste du quinquennat précédent, concocta le 1er février 2012, en toute hâte, un projet de code de déontologie de 28 articles[42].

Resté dans les tiroirs à cause de la défaite du candidat sortant, son contenu mérite pourtant d'être connu. Il reflétait maintes préoccupations du moment liées au besoin ressenti de *neutralité*[43] des policiers : dans leurs relations avec le public (exemplarité, dignité et devoir de protection, *discernement,* assistance, aide, respect de la vie privée), dans leurs pratiques professionnelles internes (secret et discrétion, réserve, probité, crédit et réputation, obligation de service et d'y révéler des pratiques contraires à la déontologie).

Il est en outre indiscutable qu'à cette époque, ce projet reflétait le besoin politique de donner des gages et des garanties à Dominique Baudis, le nouveau Défenseur des Droits consacré par la loi organique qui venait d'être promulguée le 29 mars 2011, conformément au nouvel article 71 de la Constitution. Nous y reviendrons au chapitre VI.

[42] Voir AEF Sécurité Publique, Dépêche n° 222135, du 3 février 2012 (T. Haberbusch). Ce projet de texte se divise alors en 5 titres : 'cadre général de la PN' ; 'respect des libertés et des relations avec le public' ; 'comportement individuel et pratiques professionnelles' ; 'relations hiérarchiques' ; 'contrôle de l'action des policiers'.

[43] Le projet d'article 11 du projet rédigé par le pôle juridique du DGPN était ainsi labellisé : « *le policier observe une stricte neutralité et n'établit aucune distinction entre les personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Il prend ses décisions en toute impartialité* ».

2 – L'impact très relatif des incitations du Conseil de l'Europe

À une échelle plus macro, l'une des avenues les plus labourées du comparatisme institutionnel consiste souvent pour les analystes militants à déduire de chaque législation nationale, lequel des États-membres pourrait s'enorgueillir du système le plus libéral en matière de défense des libertés de citoyens aux prises avec les usages illégitimes de la force publique. Et on laisse entendre que ce *benchmarking* compétitif jouerait un rôle dans une forme d'harmonisation par le haut, ou au moins, une stratégie politique visant à humilier certains États alignés sur les « plus mauvais de la classe ».

C'est en effet dans les innovations des dispositifs institutionnels nationaux que l'on observe les traductions patientes des recommandations de l'Union européenne et des jugements de la CEDH s'imposant aux États-membres. À ce titre, il faut surtout compter avec l'impact de la directive de 2001 du comité des ministres qui recommanda aux États-membres de traduire concrètement dans leurs législations la *charte de bonnes pratiques d'une éthique policière* commune à partir des travaux des experts A. Recasens i Brunet, de Barcelone et Neil Richards, de Bramshill[44].

Une récente publication du Forum Européen de la Sécurité Urbaine (Johnston, 2016) a montré selon quelles formes se sont progressivement mises en place des institutions de contrôle ou de vérification des activités policières dans chaque espace national, en comparant leur degré d'indépendance par rapport aux Exécutifs.

L'exercice de comparaison focalisé sur les structures nationales de contrôle a particulièrement mis en valeur *l'Independant police complaints commission* (Commission indépendante des plaintes contre la police) créée en Angleterre-Galles en 2004, le *Comité permanent de contrôle des services de police* belge (*Comité P),* dépendant du Parlement mais indépendant de l'Exécutif et de la Justice, institué en 1991 ; et *l'Inspection Générale des Affaires Internes (IGAI)* mise en place au Portugal en 1995, un service dirigé par un magistrat sous la tutelle du ministère des Affaires internes. Cette étude comparative a montré par contraste l'absence d'organismes de contrôle centraux indépendants en Allemagne, Italie et Espagne. La France, quant à elle, y est créditée

[44] Cf. Recommandation Rec (2001)10 du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le Code européen d'éthique de la police, adopté le 19/09/2001 [http://www.humanrights.ch/upload/pdf/150410_Ethique_police.pdf].

d'avoir su mettre en place un système intermédiaire hybride, en ayant fait entrer dans sa Constitution une autorité administrative indépendante à saisine directe des citoyens, *le Défenseur des Droits (DDD*), dotée de quatre sous-directions dont l'une dédiée à la « déontologie de la sécurité ».

Ce comparatisme institutionnel, s'il garde son intérêt formel, ne saurait répondre à la question de savoir laquelle des formules est intrinsèquement la meilleure si on ne sait pas à quoi en rapporter l'impact. Il trouve rapidement ses limites, tant l'histoire de la régulation des systèmes policiers de chaque État-nation pèse bien plus lourdement que les normes supra nationales censées en imprimer la direction commune. Peut-on en l'occurrence comparer si facilement l'impact d'instances de déontologies extérieures à des systèmes de sécurité monistes ou dualistes ?

Il convient de revenir au cas français, en montrant plutôt comment une greffe a pu prendre à partir d'autres considérations liminaires. Pour la France, il faut surtout examiner les raisons qui poussèrent l'administration de la Gendarmerie à ne pas s'opposer à son enrôlement autour de l'édiction d'un code commun.

3 - Rattrapage au vol : une Gendarmerie embarquée sans résistance dans un code commun

Les socialistes ayant emporté la présidentielle en 2012, la nécessité de moderniser le code de déontologie de 1986 s'accompagna du besoin de le rajeunir techniquement en le repensant de conserve avec la Gendarmerie, pour tenir compte de son rattachement à l'Intérieur. Précisons toutefois que la « déontologie gendarmique » n'avait pas attendu ce projet de code pour résister à cette fusion symbolique dans l'écriture d'un corpus de droits et de devoirs communs, la réforme du 3 août 2009, ayant fait accompagner une *Charte du gendarme*[45] au texte de son rattachement, avec l'approbation du ministère de l'Intérieur. Cette charte fut distribuée à toutes les unités. L'idée de cette charte n'avait pas été complètement opportuniste, puisque la préoccupation en remontait dix ans auparavant, à la suite du traumatisme de *l'affaire des paillottes corses*, du réveil du corps et d'une rechute des manifestations de décembre 2001 (Dieu, 2002a, 64-86). Mais le projet de rédaction en avait été abandonné dans la

[45] *Charte du Gendarme*, dotée d'un préambule et de 26 articles divisés en deux chapitres, l'un dédié à une « force armée juste et contenue » (10 articles), l'autre à une « force humaine » (16 articles).

mesure où l'Armée poursuivait une réflexion d'éthique et de déontologie d'ensemble beaucoup plus vaste.

La petite chronique de la participation de la DGGN à l'accouchement du nouveau code de déontologie de 2014 montre qu'une place à part fut rapidement consentie aux prétentions 'séparatistes' de la DGGN, pour le prix de son acceptation d'entrée dans un tronc commun de droits et de devoirs. Durant l'année 2013 qui précéda la promulgation du texte, la mouture de ses 32 articles fut validée par un comité technique ministériel du ministère de l'Intérieur le 21 mars 2013 à la suite de deux mini drames : les vifs échanges suscités par les observations du général Christian Brachet[46], et l'intense *lobbying* des syndicats de police pour obtenir (victorieusement) de leur tutelle le retrait de la disposition issue des promesses électorales, à savoir la *délivrance d'un récépissé* mentionnant les raisons du contrôle de tout citoyen interpellé dans la rue.

Sous la conduite bienveillante du Général Mignaux, la DGGN ne s'opposa pas au projet ; elle avait obtenu que des dispositions spécifiques au code lui seraient aménagées. Les craintes antérieures à ce sujet avaient été largement apaisées. Au regard des agitations des deux dernières décennies qui avaient secoué l'institution gendarmique toujours soucieuse de préserver sa *militarité*, l'époque était à l'apaisement. Dans la mesure où le 'dialogue social' avait par ailleurs progressé au fur et à mesure du rapprochement des deux forces, un socle de droits et devoirs communs pouvait être avalisé, pour peu qu'ait été garantie une partie indépendante dédiée aux valeurs militaires propres à la gendarmerie.

> *Ce code a été un « marqueur » de l'arrivée de M. Valls au MI. Mais auparavant, avec les autres directeurs de cabinet et d'un comité de suivi au Conseil de sécurité, on avait travaillé chacun des deux côtés, sous le contrôle de la DLPAJ. Le nouveau DGPN, Claude Baland n'était pas aguerri, mais il a quand même tenu bon face à des syndicats arrivant en ordre de bataille à son cabinet. De notre côté, nous n'avions pas éprouvé le besoin de changer ce que nous avions déjà dans notre besace. On ne s'est pas senti menacé, donc en tant que DGGN, je n'ai jamais eu à faire de forcing pour m'opposer à ce projet politique, surtout que nous avons le même ministre de*

[46] Le Général Christian Brachet, président l'association *le Trèfle*, se répand alors dans une tribune publique, en estimant l'éthique professionnelle de la Gendarmerie nivelée par le bas dans un projet de texte « à valeur réglementaire » eu égard aux « dérives de la police, révélatrices d'un corps qui manque de repères et souffrant d'un encadrement qui n'a pas les moyens de faire appliquer des règles d'éthique et de discipline » (*AEF Sécurité publique*, dépêche n° 198854 du 3 janvier 2013, Interview J. Robelet). À quoi, le Syndicat des commissaires de police, se sentant outragé, répond « à l'insulte » du militaire par une leçon juridique de haute volée (cf. Lettre du 14/01/2013 du président du SCPN au DGGN et au MI, inédit). À travers ce vif échange de propos publics assez inhabituel, on observe surtout à quel point la coexistence au forceps des deux corps depuis la réforme de 2009 reste, de part et d'autre, une blessure identitaire difficilement refermée (AEF, Dépêche n° 198098 du 15 janvier 2013).

tutelle depuis 2009, vous le savez. Moi, je me sentais solide avec mon cursus, j'avais été chef du bureau des Études générales, quant aux personnels statutaires, je m'étais pas mal occupé de leurs contentieux en défense, soit devant les tribunaux administratifs (gendarmes), soit devant le Conseil d'État pour les officiers (Entretien, ex-DGGN, 29 novembre 2016).

Précisons qu'auparavant, des indices de rapprochement palpables entre les deux maisons avaient montré le chemin : une *charte commune de l'accueil public dans la Police et la Gendarmerie*, en huit articles, éditée en 2004, avait été une première occasion de rappeler que ces services publics étaient bien au service des « victimes » et « des plaignants ».

Dans la foulée de la loi de 2009 fut édictée, comme il avait été promis politiquement, la rassurante *charte du gendarme* attestant symboliquement d'un corpus de règles et de valeurs spécifiques, le 15 février 2010. Composée de 28 articles, elle est censée *guider l'action du gendarme en tous lieux et en tous temps, des missions de sécurité aux missions de souveraineté, du temps de paix au temps de guerre* (…) *et de permettre à chaque gendarme de bien appréhender le sens de son action au profit de la population*. Les dix premiers concernent les composantes « justes et contenues » du pouvoir de la force armée, les 18 suivants les caractéristiques d'une « force humaine ». Avec le temps, elle acquit un statut d'identification plus significatif parmi eux que le code de déontologie commun de 2014.

Signalons enfin qu'un décret du 27 septembre 2013 relatif à la *Prestation de serment des militaires de la gendarmerie nationale* vint en outre toiletter les formules anciennes en rappelant à tout nouvel entrant, officier et sous-officier, ou volontaire des armées en service et militaire servant au titre de la réserve opérationnelle, la nécessité de sacrifier au rituel public de la prestation devant le président du TGI :

Pour les premiers (officiers) : *Je jure d'obéir à mes chefs en tout ce qui concerne le service auquel je suis appelé et, dans l'exercice de mes fonctions, de ne faire usage de la force qui m'est confiée que pour le maintien de l'ordre et l'exécution des lois* ;

Pour les seconds (sous-officiers) : *Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions, d'observer les devoirs et la réserve qu'elles m'imposent. Je me conformerai strictement aux ordres reçus dans le respect de la personne humaine et de la loi. Je promets de faire preuve de dévouement au bien public, de droiture, de dignité de prudence et*

d'impartialité. Je m'engage à ne faire qu'un usage légitime de la force et des pouvoirs qui me sont confiés et à ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance lors de l'exercice de mes fonctions.

4 – Naissance et stratégies de valorisation du code commun

Les souvenirs de Claude Baland, DGPN de Manuel Valls au ministère de l'Intérieur sont un peu flous, mais restent un témoignage de première valeur pour comprendre la genèse du code.

> *Quand je suis arrivé à la DGPN, le 4 juin 2012, il y avait déjà un projet de nouveau code au cabinet du DGPN chez mon prédécesseur, F. Péchenard, au « pôle juridique » de la DGPN. On était en plein dans « l'affaire Neyret », et donc, je reçois un pavé déjà préparé, et une fiche qui décrivait un pré-projet de réactualisation du code de 1986… Ce projet était tombé en déshérence, vu qu'on était entré en période électorale pour la présidentielle. Et donc, j'ai très vite relancé ce projet de code en le soumettant à Valls, qui s'est dit d'accord. Puis, se sont enclenchées de multiples réunions avec les représentants des syndicats et des palabres avec les services de la DGGN, l'objectif avait été décidé de pondre une nouvelle mouture commune pour le 1er janvier 2013… Mais il n'y avait pas d'élan du côté des syndicats. Et à la fin, le syndicat Alliance a refusé de voter, car ses représentants s'obstinaient contre un article qu'ils estimaient les humilier par rapport à la GN… Les séances furent laborieuses. Ils nous opposaient toujours : « Mais pourquoi nous suspecter, alors que les gendarmes n'ont jamais eu de code équivalent au nôtre en 1986 » ?* (...) *Mais Valls voulait un nouveau code commun, et après l'arbitrage d'un ancien sous-directeur, une version qui servit de base de négociation, le cabinet du ministre donna son accord sur le projet…* (Entretien, ex-DGPN, 26 mai 2016).

Au regard des procès-verbaux auxquels nous avons eu accès, il convient de se montrer plus précis sur la chronologie. C'est le 6 décembre 2012 que Manuel Valls présente aux syndicats de Police et aux représentants de la Gendarmerie une première version du nouveau code élaborée par la DGPN et la DGGN le 23 novembre[47]. Cette version de 32 articles est beaucoup plus consistante que la « version Péchenard » précitée, datant du début 2012.

Bien différent du code de 1986 célèbre pour sa grande concision, le projet du texte est beaucoup plus disert et n'hésite pas à entrer dans les détails, dont certains pour répondre à l'actualité du moment. Il comprend alors 2 articles introductifs ; puis un titre I dédié aux principes généraux de l'autorité et de la protection fonctionnelle des policiers et gendarmes ; un titre II expose les règles communes à l'exercice des missions

[47] Dépêche AEF du 7/12/2012, et article de *Mediapart* du 8/12/2012.

du « policier ou du gendarme », et notamment les relations avec la population et le contrôle de leurs relations ; un titre III évoque des dispositions spécifiques à chacun des deux forces (voir le comparatif des deux codes en Annexe 2).

À partir du 8 décembre, les syndicats passent au crible le texte et se déchaînent sur leurs propres supports. Les petits syndicats (non reconnus comme représentatifs au sein des instances paritaires) se montrent les plus vindicatifs, *Sud Police* et *CGT Police* notamment. Ils déploient une phraséologie anti-hiérarchie très connotée « lutte de classe » à travers laquelle le verbe se fait d'autant plus éloquent qu'il constitue la seule arme dont ils disposent pour exister auprès de leurs adhérents.

De son côté, le Syndicat des commissaires joue le formalisme en proposant de réécrire toutes les formules qui lui semblent donner la part trop belle aux militaires de la gendarmerie. Sa secrétaire générale se souvient :

> *Bien sûr, on voyait bien que l'enjeu du code était de valoriser la qualité du travail de la police nationale, que c'était une posture qui était donnée à l'extérieur, un code « pour honorer la police », d'autant que ça avait fait l'objet d'un point du programme de la campagne présidentielle de Hollande. Et nous, sur cet aspect, on ne pouvait qu'approuver… Mais néanmoins, le contenu est mal passé à l'époque, car on ne voyait que des devoirs et des obligations, et peu d'aspects valorisant la composante « défense des libertés » de nos missions, et encore moins les « droits » à la protection de nos agents. Donc, on avait plutôt une perception complexe : un message politique compréhensible pour l'extérieur, et notamment au Défenseur des droits et à la société, surtout qu'il y avait toutes ces affaires de ripouzeries à l'époque (la Bac Nord à Marseille ; l'affaire Neyret à Lyon) ; mais un message qui passait mal à l'intérieur. Des « devoirs et obligations » mal vécus parce qu'il n'y avait pas grand-chose en contrepartie sur nos droits* (…)*. Alors, on a fait ce qu'on a pu dans la précipitation pour rééquilibrer. On a remis nos remarques sur le texte, et surtout on est restés intransigeants sur les différences d'avec nos collègues de la gendarmerie. On nous avait dit de conclure nos remarques pour le 31 décembre 2012, mais nous n'avons jamais été tenus informés de ce qu'ont dit les autres syndicats. C'est-à-dire qu'on n'a jamais vu quels ont été les amendements proposés par les autres syndicats* (Entretien, Commissaire, SCPN, 22 février 2016).

Sous la présidence du Claude Baland, un comité technique de la Police Nationale se réunit le 6 mars 2013[48]. Frédéric Joram, son conseiller juridique et rapporteur qui conduit les débats, donne successivement la parole à Céline Berthon (*SCPN*), Henri Martini (*Unité SGP police FO*), Philippe Capon (*UNSA Police*) qui, ayant déjà fait part de

[48] Procès-verbal du Comité Technique de la PN du 6 mars 2013, DGPN – MI. Pièce communiquée à l'auteur par un Syndicat, 51 p.

leurs doléances ont pu constater la prise en compte de leurs remarques. Mais les plus opiniâtres des syndicalistes présents, ceux qui vont exiger de s'appesantir sur chaque article et faire des contre-propositions où l'enjeu sera de bien préciser le rôle et les responsabilités des cadres intermédiaires, sont Frédéric Lagache (*d'Alliance/CFE-CGC*) ; Patrice Ribeiro (de *Synergie Officiers*), beaucoup plus que Jean-Marc Bailleul (du *SNOP-CSCI*). La sensibilité des deux premiers représentants syndicaux semble en effet exacerbée, relativement au sentiment d'injuste stigmatisation des policiers dans le descriptif de leurs devoirs vis-à-vis de la population, alors qu'en comparaison, la gendarmerie serait systématiquement créditée de défendre l'héroïsme de ses valeurs.

La mise au vote après les divers amendements apportés au texte donne 12 voix pour (7 pour Unité SGP Police FO ; 1 pour le SCPN ; 1 pour le SCSI-UNSA ; 1 pour UNSA police ; et 2 pour le SNIPAT-FO) ; 5 voix contre (4 Alliance PN ; 1 pour la SNAPATSI-SAPACMI) et 1 abstention (Synergie Officiers).

Quinze jours plus tard, place Beauvau, le texte amendé fut rediscuté à l'occasion d'un comité technique ministériel, sous la présidence du secrétaire général du ministre de l'Intérieur, Didier Lallement, et de 12 autres représentants de l'administration, dont Claude Baland, le DGPN, et R. Lizurey pour la DGGN[49]. Les représentants des personnels étaient cette fois-ci au nombre de 12 selon une composition différente (2 pour Synergie officiers-SNPATSI ; 5 pour Union SGP-Unité police ; 3 pour FO Préfecture, Centrale, Gendarmerie ; 1 pour l'Interco CFDT, 1 pour UNSA Police (JM Bailleul) + 5 suppléants des représentants). Jean-Marc Bailleul, en l'absence de ses collègues du SNOP et d'Alliance, en cette occasion, fit preuve de bonne volonté à l'égard du besoin exprimé par les gendarmes que soit reconnu leur particularisme, d'autant que beaucoup d'aspérités avaient été gommées du texte initial sous l'impulsion du Syndicat des commissaires. Lors du vote final, le SNAPATSI (représentant du personnel civil désireux de voir reconnu son particularisme au sein du périmètre du code et estimant n'avoir pas été vraiment entendu) s'abstint, tandis que Synergie Officiers, conformément à sa position initiale vota contre. Les 10 autres membres votèrent pour.

Alors que le texte n'a pas encore été validé par le Conseil d'État, un renfort inespéré à la consolidation de l'entreprise du code est opportunément apparu au cours

[49] Procès-verbal 20 mars 2013 du SG/DRH/SSP/BAG, E et S du MI. Pièce communiquée à l'auteur par un syndicat, 9 p.

de cette année-là, par le biais d'une initiative universitaire de l'Institut de droit et d'économie de Melun dépendant de Paris II. À l'occasion d'un séminaire des 20 et 21 juin 2013, *Regards croisés sur les cultures professionnelles des gendarmes et des policiers : concordances, convergences, différences, divergences*, se côtoyèrent en effet des magistrats, des policiers, des juristes, des historiens et des sociologues spécialisés (Cesdip-CNRS). L'un des principaux chefs d'orchestre de ces journées, le commissaire honoraire José Razafindranaly (2013 a, b) les a commentées et tiré de ce brainstorming trois enseignements principaux : la nécessité de conjurer le *danger d'un vocabulaire approximatif, hasardeux ou fantaisiste* pour qualifier un processus de réunion des forces préservant leur identité, *quand règne encore de la confusion au sujet des notions de fusion* ; la nécessité de faire naître une *anthropologie comparée des forces étatiques de sécurité publique* en explorant des dimensions ou aspects concrets de la singularité de leur histoire et de leurs emprunts culturels respectifs, *autant de signes annonciateurs d'un croisement voire d'une hybridation de leurs cultures* ; enfin, la nécessité de prendre ses *distances avec les approches purement technicistes des métiers qui ne seraient fondées que sur l'acquisition de savoir-faire techniques et procéduraux, ce qui ne manquerait pas de fragiliser l'exercice de la capacité de discernement en le biaisant* (Razafindranaly, Entretien avec M. Guyomar, 2013, 27-28). Surtout, le même auteur justifie, en fin de dossier, la mesure-clé qui emportera à ses yeux *la convergence pour une identité commune*, à savoir la nécessité de *créer une référence éthique commune pour les gendarmes et les policiers* (*id.*, 37). Et voici comment il en justifie la dévolution au législateur, prouvant ainsi que l'on ne pouvait guère réagir plus opportunément : *Le futur code commun de déontologie de la police et de la gendarmerie s'inscrit dans un tel cadre. L'élaboration d'une Charte de la sécurité publique républicaine pourrait venir compléter ce code en déclinant les principaux axes de cette culture professionnelle partagée et placée sous le timbre de l'État. Le besoin s'en fait d'autant plus sentir que se développent concurremment « des » cultures professionnelles territoriales (municipale ou intercommunale) de la sécurité publique et une culture professionnelle sectorielle de la sécurité privée* (Razafindranaly, *id.*, 37).

Au moment de la promulgation du texte, Jacques Mignaux, l'ex-DGGN, remplacé en septembre 2013 par le général Favier, est de retour au Conseil d'État. Dans un entretien éclairant, il témoigne du dernier acte de la journée qui précéda la promulgation du texte au *Journal Officiel*, le 4 décembre 2013 :

Nous, on disait qu'on n'avait pas besoin de ce nouveau code, mais puisque l'Exécutif voulait qu'il soit commun, on avait quand même des choses à en dire. On leur a fait passer une autocritique et ils ont été convaincus, compris la nécessité d'obtenir un consensus sans vainqueurs ni vaincus… Ce fut l'habileté du ministre qui devait éviter à tout prix un nouveau carton rouge, comme on l'avait vu durant les crises de 1989 et 2001. Donc, de notre côté, il avait fallu préalablement désamorcer des réticences. Le dialogue entre les conseillers avait très bien fonctionné, le ministre aurait pu passer outre et en force, mais il avait tenu à avoir les « visas » du Comité Technique Paritaire Police et l'avis du Conseil Supérieur de la Fonction Militaire Gendarmerie. Et ce furent d'ailleurs deux pièces nécessaires lors de l'examen du texte par le Conseil d'État, juste avant la promulgation du code. Bien sûr, ce n'est pas mentionné dans le décret, mais le Conseil d'État examine scrupuleusement ces pièces, même si elles ne lient pas le ministre.

Q/ Votre arrivée au Conseil d'État ne vous mettait-elle pas en porte à faux, puisque vous alliez être juge et partie sur le texte ?

Je vous rappelle d'abord qu'au Secrétariat Général du Gouvernement, il y a un conseiller juridique « Conseil d'Etat » qui examine le texte et détecte toutes ses imperfections. Le texte est transmis à l'une des deux sections, celle dite de « l'Administration » ou celle dite de « l'Intérieur ». Le texte avait été confié à la section dite de « l'Administration » au sein de laquelle j'avais été nommé. Je m'y suis 'déporté' sur instruction d'un préfet qui avait reçu les commissaires du gouvernement mandatés du ministère de la Défense et de l'Intérieur, sous le contrôle de la DLPAJ… Comme j'étais arrivé au Conseil d'État en septembre 2013, j'ai donné mon avis au rapporteur. Au total, le rôle du Conseil d'État a été de clarifier certains points sans du tout « chambouler la maquette », ce qu'il aurait pu faire s'il l'avait souhaité… Donc, pour récapituler, le Président de section a expliqué que Jacques Mignaux se déporterait, c'est-à-dire qu'il ne prendrait pas part au vote, mais qu'il pouvait donner son avis, ce que j'ai fait. Et c'est cette minute-là de la séance (ie, un PV contresigné par les magistrats) qui a pour fonction de bloquer définitivement la décision du Conseil d'État. Le ministre n'est pas tenu de suivre, mais en l'occurrence, il a signé le texte tel quel, et il a été promulgué au JO dans la foulée (Entretien, Jacques Mignaux, ex-DGGN et conseiller d'État, 29 novembre 2016).

Il importe surtout de montrer comment, une fois entré en vigueur le 1er janvier 2014, les directions de la formation s'en sont accaparé le contenu, chacune pour sa part, et comment il a été valorisé à titre pédagogique dans deux *guides d'analyse* ou de *vade mecum*.

Le Vade-mecum de la DRCPN

Comment le nouveau code a-t-il été « vendu » en interne aux futurs formateurs de la police et de la gendarmerie ? Dans le « *Vade-mecum* Déontologie » (DRCPN, 2014), un chapitre explique en quoi il s'agit d'un guide de conduite dont les policiers et les gendarmes (hors personnel civil sans contact avec la population) sont garants aux yeux

de la population[50]. C'est la dimension *relation police-population* qui est de loin la plus valorisée dans ce document. Le guide insiste sur les innovations les plus importantes, à savoir les contrôles d'identité et les palpations de sécurité *pour la première fois encadrées par un texte réglementaire* (57), outre la place accordée aux contrôles internes (hiérarchique et inspection) et au contrôle externe (DDD et autorités judiciaires). Il s'appesantit sur la notion de *discernement* qui se voit également reconnaître un cadre réglementaire. Il explique que l'identification individuelle de chaque agent obéit à un principe de transparence et de responsabilité devant l'usager (un numéro d'identification s'étant substitué à l'enjeu de la délivrance d'un récépissé, solution abandonnée qui aurait créé des contraintes excessives pour les forces de l'ordre déjà confrontées à une réalité difficile sur le terrain (59)). Il précise les modalités d'exécution des contrôles d'identité pour renforcer les principes de dignité des personnes et de non-discrimination, l'innovation majeure étant liée à la palpation de sécurité (différente de la fouille). Il rappelle que les personnes s'estimant victimes ou témoins de manquements à la déontologie peuvent en informer l'IGPN par la plate-forme de signalements mise en service le 2 septembre, et/ou le DDD. Il rappelle également que le vouvoiement est la règle dans la manière de s'adresser aux citoyens : *la correction et politesse observée, la tenue, l'expression, l'attitude générale sont autant de repères quant à la satisfaction de cette obligation de crédibilité des deux institutions* (…) *La courtoisie et la politesse sont des règles intangibles et restent compatibles avec une grande fermeté lorsque celle-ci s'avère nécessaire* (60). Après quoi, les 34 articles sont successivement commentés, avec dans la mesure du possible, un assortiment d'exemples pratiques de *comportements proscrits*, de *comportements fautifs*, et dans une moindre mesure quantitative de *comportements positifs*.

Secret et discrétion professionnelle, probité, discernement, impartialité, sont passés au crible des devoirs, ainsi qu'une masse assez conséquente de comportements portant atteinte à l'exemplarité ou à la dignité au chapitre du « crédit et du renom » des deux forces. S'agissant des relations des agents avec la population et du respect des libertés, six comportements fautifs et deux comportements positifs sont décrits. Au chapitre des contrôles d'identité, deux exemples de comportements à adopter sont rappelés avec insistance, d'une part la '*justification succincte de la mission qui ne doit*

[50] Sur la façon de lire des outils des documents pédagogiques dans les écoles de formation de la police, v. Loubet del Bayle, 2016, 257-277.

jamais prendre l'aspect d'une tracasserie ou d'une mesure vexatoire ; d'autre part, *la maîtrise de soi*, notamment lorsque la personne contrôlée conteste ou s'offusque de l'intervention. *Parler sans brusquerie, sans élever la voix*. *Rester ferme, sans être cassant ou ironique. Le calme, la politesse et la courtoisie, marques de professionnalisme, sont de nature à apaiser les tensions* (77). Au chapitre des personnes privées de liberté (en garde à vue ou rétention), pas moins de neuf exemples de comportements fautifs sont rappelés face à deux grands comportements à adopter. Quant à l'emploi de la force, pas d'exemple. Au regard de l'assistance aux personnes, le guide décline trois comportements fautifs, et pour l'aide aux victimes, quatre comportements fautifs… Enfin, s'agissant de l'usage des traitements de données à caractère personnel (la question de l'usage des fichiers), six exemples de comportements fautifs sont indiqués, dont beaucoup attestent que l'impact de « l'affaire Pichon » plane encore fortement sur le sujet (Ocqueteau, Pichon, 2011). Quant à celui du traitement des sources humaines (une manière euphémisée d'évoquer le rapport des policiers à leurs indicateurs), il est non moins indiscutable que plane lourdement le contexte de *l'affaire Neyret*. Mais à cette époque, cet épineux dossier n'est pas encore politiquement mûr et les conseils de prudence à ce sujet demeurent encore assez vagues. On ne fait référence qu'à une charte ayant donné lieu à une instruction en 2012, comme il existe un guide des bonnes pratiques dans la gendarmerie.

Après le descriptif des articles commentés les uns à la suite des autres, le document consacre un chapitre entier à décrire la grande innovation de la *notion de discernement* (95 - 108). Elle est pédagogiquement justifiée de la sorte : *une aptitude à l'intelligence des situations*. Plus particulièrement, au vu de l'article 8 qui la consacre, le formateur devra expliquer sa mise en pratique à partir d'un bon sens normal et la mobilisation combinée d'un *savoir, savoir-faire et savoir-être pour décider*. En corollaire à cette exigence de discernement, le document consacre un argument au temps : *avoir un temps minimal pour opérer un choix*. Or, rappelle-t-il « contrairement à une idée reçue, l'exigence de discernement dans l'activité policière ne se limite pas aux situations d'urgence ». Elle n'est atténuée que dans les situations d'urgence.

Creusant plus avant la notion de discernement dans les techniques de sécurité et d'interpellation, le document évoque *une estimation du danger (réel ou supposé) afin de trouver une réponse adaptée par une analyse s'effectuant à partir d'éléments perceptifs dans un laps de temps infime* (…). *C'est dans la justesse de cette estimation qui détermine*

pour le policier ses propres choix stratégiques dans le respect du cadre légal et des règles déontologiques, et qui va influer sur le climat relationnel de l'intervention : souplesse d'action, fermeté, affrontement, action différée (97).

Deux autres compétences s'articulent avec le discernement : la gestion du stress et le traitement des conflits. Il s'ensuit un long passage de psychologie vulgarisée relative aux fonctions entrant dans le jeu du discernement : l'attention, la mémoire, les fonctions exécutives, ainsi que des considérations du discernement « sous influence sociale » (conformisme, innovation, obéissance) ; enfin, des considérations sur les variantes du danger destinées à se faire une plus juste appréciation et anticipation de situations différentes auxquelles seront confrontés les agents : le péril, le risque, l'incertitude et la menace.

Le décret de promulgation du code n'est pas encore paru, mais à la direction centrale de la PN, dans le fil des Assises de la formation de 2013, on s'active pour que le futur code soit « enseignable » et « digérable » dans toutes les écoles de police. Dominique Odry, inspecteur de l'Éducation nationale détaché, alors conseiller à la sous-direction de la formation de Lognes depuis 2011, témoigne des circonstances dans lesquelles il s'est attelé à la pensée de la transmission de son contenu :

> *En 2013, aux Assises de la formation, le projet de code de déontologie était là…, et il fallait se préparer à piloter et à accompagner le code. Il fallait créer un dispositif d'accompagnement du nouveau code de déontologie, d'autant qu'il allait s'accompagner d'une déclinaison de formateurs chargés de le diffuser dans les services.* (…) *Donc moi, j'ai commencé à penser que pour la formation, il fallait procéder par étapes ; le premier modèle, la connaissance des textes ; il fallait offrir aux 8 000 formateurs policiers une « culture générale », et c'est pourquoi on a construit la mallette pédagogique (le kit pédagogique), qu'on a organisé des réunions pour le transmettre, problématiser le champ d'intervention dans la formation, leur offrir des outils de culture générale ; ils ne les avaient pas, c'était pas dans la « culture maison »*. (Entretien, D. Odry, 6 octobre 2016).

Cet agent eut par ailleurs à cœur de vouloir renouer avec des enseignements fondamentaux reposant sur les acquis de la recherche dans les sciences humaines spécialisées, dans l'éventualité du retour à une direction centrale de la Formation, depuis longtemps abolie. Bernard Cazeneuve, le nouveau ministre de l'Intérieur, se laissa en effet convaincre par Pierre Joxe de la réinstaller au nom d'une ancienne conviction ayant justifié les besoins de recherche et d'études à la création de l'IHESI en

1990 : « la police, ça se pense, ça ne fait pas qu'exécuter »[51]. Il s'appuya en cette occasion, pour faire vivre la formation des formateurs en déontologie, sur des compétences expertes de chercheurs spécialisés, réunies dans un document plus confidentiel (MI, DCRFPN, 2017)[52].

Réflexions du Commandement des Écoles de la Gendarmerie Nationale (2016)

Au vu de la compétition qui s'est durablement installée au sein des deux forces, et pour ne pas être en reste du *Vade-mecum* de la Police nationale, le général de corps d'armée Alain Giorgis, alors commandant des Ecoles de la Gendarmerie Nationale, décide de publier un ouvrage de réflexion collectif sur les valeurs éthiques et déontologiques. L'objectif est alors de fournir des références et de nourrir la réflexion et le questionnement aux formateurs de l'encadrement de contact (CEGN, 2016, 12) astreints eux-mêmes à signer leur propre charte éthique. Outre une réplique à l'identique du précédent document qui commente chaque article du nouveau code avec des exemples de comportements fautifs ou positifs, ce document innove. En effet, son originalité tient à ce qu'il y présente 21 fiches thématiques élaborées au sein de 21 écoles et centres de formation (14 – 53) à partir d'une réflexion de chacune d'entre elles sur l'une des « *valeurs fondatrices de l'état de gendarme* ».

> *À mon arrivée à la direction des Écoles en septembre 2013, alors que le contexte était toujours hostile au code commun puisqu'on avait déjà le code de défense et la charte, les choses avaient quand même changé du côté du CFMG. Par réalisme, il avait convaincu les hiérarchies d'y adhérer. Dès janvier 2014, je me suis rappelé comment l'un de mes prédécesseurs, Jean-Louis Esquivié, avait mis, vingt ans plus tôt, à contribution chaque école pour étudier un aspect particulier de l'éthique et de la déontologie des militaires de la Gendarmerie, à l'occasion d'un séminaire organisé à Montluçon en 1994. Alors, dans le même esprit, j'ai fait plancher 21 d'entre elles sur des sujets actualisés. Des groupes de 10 élèves ont été constitués dans chaque école, dirigés par deux officiers, et je leur ai laissé trois mois pour élaborer une fiche complète sur le thème retenu le plus en rapport possible avec leur école. Par exemple, pour l'entrée « Esprit de sacrifice », j'ai fait plancher le CNISAG (centre national d'instruction au ski et à l'alpinisme de la Gendarmerie) de Chamonix, et donc la démarche d'ensemble a été mieux acceptée. Je leur ai mis la pression et de l'émulation pour que les fiches puissent entrer dans un document*

[51] La nouvelle DCRFPN vient d'être confiée en février 2017, à l'Inspecteur général, Philippe Lutz.

[52] Ce document, sous le sceau de Luc Chalon, sous-directeur de la formation, s'intitule : « *La recherche, quelle plus-value pour la formation ? Entretiens avec 5 chercheurs* [*Évelyne Fouquerau, psychologie du travail ; Isabelle Huart, psychologie ; Christian Mouhanna, sociologie des organisations ; Solveig Fernagu-Oudet, sciences de l'éducation ; Marie-Laure Vitali, sciences de la formation professionnelle]*, Lognes, 48 p., à paraître en octobre 2017.

commun. Finalement, on l'a fait tirer à 300 exemplaires en juin 2016. 200 ont été distribués aux principaux formateurs de nos écoles, il s'est dégagé une fierté collective à l'existence de ce document papier. Désormais, chez nous, tout le monde peut le consulter et s'en inspirer puisqu'il est en ligne sur notre Intranet (Entretien, Général Giorgis, CEGN, 29 novembre 2016).

Le document présente à chaque entrée deux définitions de dictionnaires, renvoie dans la mesure du possible aux articles du code de la défense, du code de déontologie et de la charte du gendarme. S'ensuivent des illustrations à partir de citations d'auteurs connus ou inconnus. Les 21 entrées thématiques sont les suivantes : éthique-déontologie-morale ; vertus ; militarité ; autorité ; commandement ; contrôle hiérarchique ; courage ; devoir de réserve ; dévouement ; discernement ; disponibilité ; esprit de sacrifice ; exemplarité ; honneur ; impartialité, loyauté ; obéissance-discipline ; probité ; respect de l'intégrité physique et de la dignité humaine ; responsabilité ; secret et discrétion professionnelle.

Jean-Michel Schlosser, l'officier de police retraité devenu universitaire rencontré (voir *supra*), atteste d'une grande différence dans les diverses enceintes de la formation aux normes déontologiques. Il reconnaît une différence d'impact des messages diffusés à l'occasion de la formation initiale et de la formation continue. Les deux modes de socialisation étant très différents à ses yeux, le sens de la déontologie ne s'acquiert pas où on voudrait le croire (Schlosser, 2013). Et pourtant, les niveaux d'éducation préalable étant plus hauts parmi les nouvelles générations des recrues, de la distance intergénérationnelle dans des pratiques perçues comme tolérées ou intolérables s'y ferait jour progressivement.

En formation initiale, il y a toujours eu un souci d'évoquer des règles éthiques dans les enseignements, je m'efforce de les retracer dans mon travail de thèse. Par exemple, dans la promo des commissaires de 1956, je vois des « conf. d'ordre moral » ; dans une promo 1964, « une conf. de psychologie et de sciences humaines » ; dans une promo 1982, le terme semble faire son apparition dans une « conférence de socio-psycho + éthique et déontolo », je pense que c'était sous l'influence de Jean-Marc Erbès.

En formation continue, il n'y a pas de cours sur la déontologie à proprement parler, pas de mallettes pédagogiques, même s'il y a aujourd'hui des instructions claires et écrites dans la formation des formateurs de la formation continue… quand les élèves doivent s'y frotter pour des concours en franchissement de grades : il y a des considérations déontologiques débordant les connaissances en matière de procédures administrative et disciplinaire… On avait parlé au sujet des pratiques de harcèlement ou autres risques psychosociaux, de langages à bannir dans le

commandement, du genre : « vous les gonzesses, vous vous mettez dans ce groupe !, etc. ». Un autre point important, c'est l'apparition de DVD supports, je pense notamment à celui portant sur la notion de discernement : « discerner pour mieux agir » qui avait été mis au point en 2007 (…) *Mais j'insiste à nouveau : il faut bien comprendre que les directeurs des écoles de police restent libres et gardent toute latitude d'intégrer les quotas d'heures qu'ils veulent à l'enseignement de ces questions. Le plus souvent d'ailleurs, ils les ouvrent à des représentants extérieurs qui incarnent les questions morales, éthiques en tel ou tel aspect, des religieux, des historiens, des universitaires, etc. Pour moi, l'impact est faible. Je soutiens plutôt que les formateurs réguliers dans les écoles ont tendance à retenir les élèves dans une relative imperméabilité… d'ordre théorique, car ils craignent et savent que la socialisation par les pairs se fera autrement dans les services. Et qu'à ce contact-là, ils y perdront ce qu'ils leur auront appris en école. Ils savent que leur « emprise pédagogique » a tendance à disparaître rapidement… Ils n'ont donc pas d'autres moyens que de les préparer à leur faire acquérir une mentalité idéale… déontologique si on veut. Mais cette déontologie ne peut être justifiée qu'au carrefour d'un métier juridique et d'un métier technique. Or, ce n'est pas dans la première phase de scolarisation que cela peut s'assimiler* (Entretien, J.-M. Schlosser, ex-policier et formateur, 4 juillet 2016).

Après avoir brièvement exposé l'historique des modalités d'apparition des soucis éthiques dans les écoles de formation, le spécialiste se livre à une médiation rétrospective beaucoup plus personnelle sur le sujet, dont il montre en quoi elle l'oppose bien souvent aux sociologues extérieurs à l'institution :

Pour moi, la grande partie de la socialisation policière vient dans la phase seconde de la prise de service. Je reste convaincu, après tant de temps passé à y réfléchir d'après mon expérience que l'école de police initiale n'est qu'une phase transitoire (légale), mais conformément à ce qu'on dit dans l'armée (« à genou les hommes, debout les officiers »), on ne devient policier qu'une fois dedans. Mais j'admets également ceci, qui me permet quand même d'établir une distinction. On a vu arriver une génération plus éduquée avec le bac. Et donc, pour le jeune policier d'un niveau intellectuel plus élevé, cette notion de déontologie est pré-acquise, elle veut dire respect des traditions républicaines, et concrètement honnêteté et loyauté. Ils ont moins besoin du racontar des anciens. Ils sont beaucoup plus choqués qu'autrefois par les coups de bottins sur la tête, les claques, etc. (…) *Ils sont beaucoup plus sensibles aux discriminations ou au respect de l'altérité, car ils y ont été habitués avant leur scolarité (par ex., ils n'aiment pas les moqueries machos sur les « sales pédés », etc…)…. Donc, je dirais qu'il y a un effet socialisateur de génération positif mais qu'il ne se transmet pas vraiment dans le cadre des écoles de police.* (Entretien, *idem*).

CHAPITRE V

Mises à l'épreuve politico administratives de la déontologie[53]

La déontologie renvoie très certainement à des valeurs professionnelles vécues dans le for ou la conscience de chaque fonctionnaire. Et si l'on peut toujours la considérer comme une *manière d'être* avant d'être une *compétence* (Piraux, Wilkin, 2011), il n'en demeure pas moins que les valeurs véhiculées à travers les capabilités des agents (Nayer, 2011), ne peuvent être décryptées que par l'objectivation de leurs ratés problématiques. Nous nous attacherons ici à montrer l'impact de l'évolution significative des rôles respectifs attendus de l'IGPN et de l'IGGN, 'polices des polices' en examinant la façon dont la « nouvelle IGPN » interprète et résout les litiges dont elle est saisie pour sanctionner les comportements fautifs, après avoir présenté une première vue officielle de l'effectivité du travail disciplinaire de l'IGGN.

1 - Premiers aperçus chiffrés des sanctions disciplinaires en Gendarmerie

La Gendarmerie s'est vu reconnaître en 2009 d'un corps d'inspection et d'audit, l'IGGN, analogue au modèle des missions dévolues à l'Inspection Générale de la Police nationale pour assurer la discipline et la déontologie des gendarmes (arrêté du 30/12/ 2009 et instruction du 28/11/2013). L'acte de naissance formel de cet organisme a participé à justifier, après bien des atermoiements, à son enrôlement dans l'élaboration du nouveau code de déontologie de 2014.

La DGGN annonce régulièrement le résultat des produits de son activité disciplinaire, mais a aussi à cœur, dans son bilan social annuel, de réunir sous un même chapitre des données des *sanctions* avec des données de *récompenses et décorations*. Cet état de l'art n'a pas vraiment de signification décisive pour le sociologue, mais on doit reconnaître qu'à défaut de disposer d'autres sources, le dernier bilan social de la Gendarmerie mis en ligne révèle quelques tableaux intéressants dont on espère que les cadres seront stabilisés par la suite. La seule étude d'un sous-lieutenant à ce sujet vaut néanmoins le détour (Fouris, 2010). Elle reflète assez bien sur le mécanisme de

[53] Ce chapitre s'inspire largement d'un article publié à la suite d'une communication orale dans un colloque de l'AICLF tenu à Versailles, Ocqueteau, 2016.

rationalisation dans un ensemble de 25 rubriques de « motifs de sanctions disciplinaires » possibles, éparpillés dans les textes, et les relativise comme d'un instrument de gestion de l'ordre interne qui ne saurait se comprendre sans le système symétrique de valorisation des actes par les récompenses. Cette étude montre surtout l'incidence très limitée des sanctions sur les carrières des gendarmes en général.

Les premières statistiques disponibles en 2016 portent sur les trois années précédentes. Elles sont d'une part ventilées par « groupes de sanctions », de l'autre par « cibles des sanctionnés selon leurs grades et statuts ». On note une augmentation globale de 7,5% de 2015 par rapport à l'année précédente, un chiffre quasiment identique à celui de 2013. Ce sont essentiellement des sanctions du 1er groupe (99%) massivement infligées aux sous-officiers et personnels techniques et administratifs. Elles ne font assurément pas l'alimentation quotidienne de l'actualité médiatique.

Tableau 1. Évolution des sanctions disciplinaires par groupe en Gendarmerie

Groupes de sanctions	2013	2014	2015
1er groupe avertissement, consigne, réprimande, blâme, arrêts et blâme du ministre	3 490	3 266	3 508
2e groupe exclusion temporaire de fonctions de 5 jours maxi, abaissement temporaire d'échelon et radiation du TA	6	3	6
3e groupe retrait d'emploi, radiation des cadres ou résiliation du contrat	38	30	32
Total	3 534	3 299	3 546

Source : DGGN *in Bilan social 2015*, 2016, 117.

Tableau 2. Évolution de la cible des sanctions par grades et statuts en Gendarmerie

	Sanctions du 1er Gr.			Sanctions du 2e Gr.			Sanctions du 3e Gr.		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Officiers/OCTA	107	79	91	/	/	1	1	/	/
Sous Off./CSTAGN	2 560	2347	2 637	6	2	5	34	29	32
GAV	823	840	780	/	1	/	3	1	/
Total	3 490	3266	3 508	6	3	6	38	30	32

Source : DGGN *in Bilan social 2015*, 2016, 118.

2 - L'IGPN comme architecte et concepteur du code de déontologie

Mais c'est du côté de l'IGPN réformée par le décret du 28 août 2013[54] qu'il faut découvrir les véritables maîtres d'œuvre et artisans de l'édification pratique du code et des anticipations de son implémentation. Un sort doit notamment être fait au *Cabinet de l'Analyse, de la Déontologie et de la Règle (CADRE)*, un service transversal de la nouvelle IGPN, dirigé par un commissaire divisionnaire David Chantreux, par ailleurs juriste universitaire, qui, justifiant l'existence de la structure, en revendique une grande partie de la paternité :

> *L'attribution principale de notre service à l'IGPN est de nous préoccuper de toutes les questions qui touchent à la déontologie policière, y compris de l'application du code de déontologie qui est « sorti de chez nous »… Cela passe par donner notre avis sur quels enseignements on peut tirer en pratique de ce code, que ce soit dans l'analyse de l'utilisation des armes, jusqu'à toutes les interactions des agents avec les citoyens, car la dimension de relais pédagogique est importante dans notre service. Notre rôle à l'IGPN est aussi de peser en normant l'institution (policière), que ce soit dans son usage de la force, de l'utilisation de son armement, de la probité de ses pratiques. Je pense par exemple à l'acceptation de cadeaux dans une mission, dans le décryptage d'événements controversés et dans les sessions de formation en écoles, etc. De plus, nous faisons office de conseil juridique sur le droit policier, tant au niveau des enquêtes judiciaires qu'administratives, et nous sommes consultés sur les questions d'emploi* (Entretien, IGPN-CADRE, 15 avril 2016).

L'équipe de cette petite cellule de policiers pluridisciplinaires (formée de deux spécialistes du droit de la fonction publique et d'un ex-enquêteur de police) revendique trois actions significatives de son action : l'écriture du code, la pédagogie interne pour le faire accepter progressivement par les fonctionnaires, et sa contribution à la justification de procédures disciplinaires indépendantes des mises en cause judiciaires. 'Pré-législatrice', cette cellule aurait *contribué à 95% au premier jet de la rédaction du nouveau code* (Entretien, *id.*) après qu'il eût été médité stratégiquement de l'utilité d'y inclure les gendarmes dans un contexte *d'extrême résistance*.

Rappelons que la DGGN estimait suffisante sa propre charte, à ses yeux moralement plus contraignante qu'un code commun, bien qu'elle fut dépourvue de la

[54] La nouvelle IGPN est le fruit de la fusion de l'ancienne IGPN (couvrant le territoire) et de l'IGS (Inspection Générale des Services de la Préfecture de police de Paris et petite couronne, créée sous le Second Empire). Rattachée à la DGPN, elle se compose à l'échelon central de plusieurs unités (études, inspections et audits, contrôles et enquêtes, soutien et conseil) et de 7 délégations régionales. Saisie administrativement par le MI, le PP et les DGPN, elle s'est vue dotée, par un arrêté du 9 mai 2014, d'une « plate-forme des signalements IGPN » par les citoyens, une première.

moindre valeur juridique. L'argument martelé par l'IGPN de la nécessité d'un texte à valeur contraignante l'emporta en réunion du cabinet, à un moment où l'inéluctabilité de sa promulgation s'imposait au réalisme des syndicats de police ayant fait contre mauvaise fortune bon cœur, comme nous l'avons vu. L'argument pédagogique de *l'opposabilité* d'un code désormais *inscrit dans du droit dur* (entretien) aurait eu raison des réticences de l'IGGN. Du reste, la valeur de cet argument d'opposabilité était moins dirigée vers les citoyens que vers les fonctionnaires pouvant être mis en cause par l'institution elle-même.

En effet, il faut bien admettre que les plaintes et doléances du public à l'encontre de la déontologie des forces publiques arrivant à la plate-forme des signalements provoquèrent à l'IGPN des réflexes de vérifications des allégations plus poussées qu'auparavant. Notre enquête a pu documenter à ce sujet des précisions statistiques sur l'effectivité des différents circuits de traitements des doléances des citoyens, formulées en ligne vers ladite plate-forme des signalements[55].

Dès les premiers mois de la mise au point du dispositif, s'est instaurée une vitesse de croisière de 9,4 signalements/jour. En 2014, sur 3 360 signalements parvenus à la plate-forme, 40% furent classés après « information », et 60% « attribués », firent l'objet d'une délégation d'enquête sur la réalité et la gravité des faits signalés et décrits. Il s'agit de vérifier par un retour formel, la façon dont le problème a été solutionné par la direction d'emploi du DDSP de l'agent identifié et incriminé, ou par sa « cellule de déontologie »[56]. En 2015, la proportion 60/40 se serait inversée, le champ des affaires « attribuées » s'étant restreint depuis lors. Voici comment l'un des responsables de la rationalisation des appels à la plate-forme explique le processus de filtrage des plaintes et doléances à leur entrée dans le circuit :

> *Pour nous, c'est d'abord un espace de parole, un espace d'expression, une phase d'écoute de la souffrance. Mais ça n'a rien à voir avec le Médiateur de la PN qui a affaire à des gens déjà bien engagés dans des procédures disciplinaires. À la 'plate-forme', il y a une permanence téléphonique mais surtout une dérivation sur la formulation de la doléance en ligne qui est un peu dissuasive, car les gens qui se plaignent doivent s'identifier… Cela dit, il est sûr que se lâcher en ligne, ça désinhibe,*

[55] *Plate-forme des délations*, comme ne manquèrent pas de la baptiser cruellement les syndicats de police au départ profondément hostiles à cette initiative.

[56] Les grosses directions départementales sont censées disposer de « pôles de déontologie », les moyennes de « cellules », et les petites de simples « référents ». Cf. *infra*, chapitre VI.

c'est un moyen de communication plus simple. Quand les gens prenaient la plume jadis, c'était pour des motifs plus sérieux, il fallait articuler une doléance, on se responsabilisait plus… Là, les motifs ont baissé, on parle d'événements qui ne sont souvent que des points de vue… Dans la rencontre du policier et du citoyen, c'est souvent parole contre parole, et c'est vrai que pour nous, le doute bénéficie d'abord au fonctionnaire de police, d'autant plus s'il a toujours été bien noté… Mais on prend les points de vue comme tels, on vérifie, et on arrive souvent à se convaincre que ce n'est pas n'importe quoi : la « rencontre » a bien eu lieu… Et une fois le problème réglé avec l'agent, on rappelle les gens pour leur expliquer la suite donnée à ce qu'ils estimaient être leur état de victime d'un mauvais comportement ; ils sont souvent surpris, par exemple quand ils se sont plaints d'avoir été molestés par des CRS, ils disent que finalement non, ils n'ont pas fait de démarches personnelles, et que finalement, ils n'avaient pas été vraiment molestés… (Entretien, IGPN, 15 avril 2016).

L'argument de « l'opposabilité » du code allait surtout s'avérer un élément décisif de protection et de sécurité (un « garde-fou et une arme ») pour les agents mis en cause par les hiérarchies directes dans les services :

On les a rassurés [les syndicats de police] *sur le fait que s'il y avait beaucoup de devoirs dans ce code, la contrepartie importante était qu'il y avait aussi des droits, et que ces droits étaient des garanties contre les attentes déontologiques des hiérarchies dans les services, attentes pas toujours très explicites. Donc, des garanties pour tous les agents ! On les a convaincus que ce code n'allait pas être « le code des lampistes », contrairement à ce qu'ils pensaient* (Entretien, commissaire divisionnaire, IGPN-CADRE, 15 avril 2016).

Cette cellule revendique par ailleurs d'avoir contribué à affermir juridiquement et psychologiquement des terminologies vagues, telle la notion de discernement longuement évoquée *supra.*

Toutes les autorités usaient et abusaient de ce critère flou mais toujours en le présentant par des exemples négatifs, comme un manque (« il a / ils ont manqué de discernement »). Or aucun juriste ne l'avait encore définie positivement, ce n'était là que du « doigt mouillé ». Donc, maintenant qu'on l'a, à l'article R434-10 du CSI, et que tout le monde peut s'y référer, nous disposons à l'IGPN de deux critères pour le faire fonctionner : 1°) l'agent mis en cause a-t-il eu le choix entre plusieurs options possibles et leurs conséquences probables, que ce soit dans l'action ou dans l'abstention ? Car s'il est établi qu'il avait eu ce choix, il s'agira d'expliquer pourquoi avoir fait le mauvais calcul ; 2°) A-t-il eu ou non le temps de faire un choix ?... car plus il aura eu ce temps, plus on présumera que son discernement aura pu s'exercer. Donc, je suis sûr qu'il se dégagera une jurisprudence interne à partir des critères de cette notion (…)*. J'entends bien que ce n'est pas une science exacte, mais on a estimé qu'un temps suffisant dans l'action pour calculer différentes options était un critère opposable à l'agent pour qu'il puisse se justifier d'avoir fait preuve de discernement, ou de n'avoir pas pu correctement discerner faute de temps dans le feu de l'action* (Entretien, *ibid*.)

Cette cellule entreprit enfin une mission d'ajustement et de rationalisation systématique (toujours en cours), de « l'échelle des sanctions disciplinaires » en trois groupes de gravité distincte[57] mis en rapport avec les 22 items de manquements à divers intérêts protégés dégagés dans le nouveau code. Le même souci d'opposabilité interne et de lutte contre l'arbitraire de la répression disciplinaire l'anime :

> *Une fois qu'on a obtenu de ne plus mélanger les deux procédures désormais totalement cloisonnées, on a cherché à mettre sur la table toute la typologie des sanctions disciplinaires imputables à l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Elle ne repose en rien sur le principe de la légalité des délits et des peines… Pour justifier une proposition de sanction administrative à notre hiérarchie, nous avons listé 22 valeurs sociales protégées dans le code, et à partir de là, il va devenir plus simple à nos enquêteurs de se demander : lequel de ces items a été attaqué dans le comportement répréhensible sur le plan déontologique de la conduite de l'agent identifié comme fautif ? Donc, on a construit une chaîne de raisonnement cohérente : d'abord, les faits, puis la démonstration par l'enquêteur des items non respectés dans la conduite, enfin, une proposition de sanction administrative adéquate au manquement détecté. La notion de « manquement à la discipline » ne pourra plus autant reposer sur des critères subjectifs comme c'était le cas auparavant avec la politique du « doigt mouillé ». On n'aura plus besoin d'attendre que la justice qualifie les faits reprochés et les punisse ou les classe, pour agir préventivement auprès de l'agent* (*ibid.*).

La démarche s'inscrit dans une leçon méditée au cabinet du ministre liée à des incidents nuisant à la crédibilité de son image et au désir explicite d'en finir avec des « affaires » douloureuses hautement médiatisées. Celles au cours desquelles des gendarmes ou des policiers contestèrent des sanctions disciplinaires disproportionnées eu égard aux fautes déontologiques qui leur étaient reprochées[58]. Ils réussirent à démontrer qui, devant la CEDH, qui devant la justice pénale, mais pas devant la justice du Conseil d'État, la démesure ou disproportion des sanctions disciplinaires infligées, eu égard à la jurisprudence habituelle de la transgression de leur devoir de réserve et de loyauté. Enfin, une réflexion intense se développa au sujet de la pratique qui consistait à

---

[57] Rappelons qu'au sein des trois fonctions publiques, les policiers d'État (8%) subissent à eux seuls 50% de toutes les sanctions administratives possibles, le corps des gardiens et gradés en tête qui fait l'objet de la plupart des avertissements et blâmes distribués pour fautes mineures.

[58] Le premier, le chef d'escadron J.-H. Matelly, radié des cadres de la gendarmerie par décret du 25 mars 2010 pour « manquement réitéré au devoir de réserve » : il avait publiquement critiqué la décision de rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur. Le second, Philippe Pichon, mis à la retraite d'office, avait alerté la presse *via* la divulgation de deux fiches non apurées de célébrités, entendant dénoncer une abstention coupable de son administration dans l'apurement d'un fichier de police litigieux (Pichon, Ocqueteau, 2010 ; Ocqueteau, Pichon, 2011). Le Conseil d'État, dans un arrêt du 30 mars 2017 n'a pas retenu le caractère disproportionné de la sanction disciplinaire du ministre de l'Intérieur par rapport à la faute reprochée en manquement à l'obligation de réserve. Cf. CE, 31 mars 2017, n° 392319, Rec. Lebon.

enclencher une procédure disciplinaire à l'égard d'un fonctionnaire sur la foi du copié-collé d'un rapport à charge du procureur. Il devenait urgent de cloisonner les procédures disciplinaires du celles du pénal et d'en formaliser un nouveau mode d'emploi :

> *Nous n'avons rien à voir avec le pénal ou le judiciaire. D'ailleurs, on a voulu couper ces deux mondes et on a remis délibérément l'église au centre du village… Il a fallu justifier le disciplinaire en soi, et en finir avec ces principes qui apportaient plus de confusion et d'insécurité pour tout le monde… « Le pénal tient le disciplinaire en l'état », notamment… Or, il a toujours eu un effet désastreux, ce principe. Pourquoi ? Pendant que la justice, au nom de la société, prend son temps, devions-nous estimer qu'il ne devait rien se passer pour essayer de réformer le policier qui avait dévié ? C'était devenu impensable ! À la vérité, ce principe n'a jamais été vraiment appliqué, car on avait plutôt pris l'habitude de se caler sur la position de la justice, ce qui avait donné lieu à des abus. Il fallait étanchéifier des procédures qui n'ont pas du tout le même statut. Nous, à l'IGPN, on a le devoir d'intervenir plus rapidement auprès de l'agent, quand par exemple, on comprend que son attitude dévoyée peut s'expliquer pour des motifs privés.* [Un long exemple illustratif s'en suit : l'affaire d'une relation sexuelle imposée lors d'une garde à vue. Un ou des policiers auraient profité de la faiblesse d'une femme pour l'abuser]*. Va-t-on attendre que la justice pénale décide s'il y a eu viol aggravé ou non pour agir ? Non, il fallait que l'enquête de l'OPJ diligentée par le Parquet soit totalement dissociée de l'enquête administrative de l'IGPN, qu'on soit sûr d'abord que cela pouvait ne pas concerner les mêmes agents. L'enquête pré-disciplinaire (sic) ne devait plus rien avoir à faire avec le judiciaire* (Entretien, commissaire divisionnaire, IGPN-CADRE, 25 mars 2016).

Rappelons que la naissance de la plate-forme des signalements à l'IGPN a correspondu à la concession aux syndicats de police faite au ministère de l'Intérieur de renoncer à la promesse électorale du président, la remise du récépissé lors d'un contrôle d'identité dans la rue dans une stratégie de limitation d'un *harcèlement au faciès*. Ils durent accepter en échange qu'un moyen d'identification de l'agent par le citoyen contrôlé fut laissé apparent, d'où l'astreinte au port d'un numéro matricule sur la tenue, le RIO[59].

Ils tiennent par ailleurs à commenter par eux-mêmes de quoi et en quelles proportions procèdent les flux d'informations remontant à ladite plate-forme des signalements dans sa gestion au quotidien :

[59] L'obligation du port du RIO (du Référentiel des Identités et de l'Organisation) a été instituée par l'arrêté du 24 décembre 2013.
[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028387708&dateTexte=&categorieLien=id].

Il n'y a pas de rubrique bloquante sur notre logiciel ; les gens peuvent tout raconter… L'espace pour le rappel des faits est illimité. Vous seriez intéressé, comme sociologue, au constat de la montée de l'illettrisme, enfin vous devez être au courant. On est vraiment confronté à l'illettrisme… Donc, on analyse le message, on évacue les 20% qui sont hors sujet, c'est-à-dire en dehors de notre périmètre… On a un agent « psy » qui s'occupe de débroussailler 150 messages un peu tordus, sinon on rebascule aux directions d'emploi si ça concerne la GN ou l'UCLAT. Notre logiciel de traitement des signalements se décompose en 2 grilles : une grille du « contexte » avec des items des situations : GAV, interpellation, contrôle d'identité, accueil public, vie privée, etc… et une grille des allégations (que nous avons fabriquée durant les 4 premiers mois du rodage de la plate-forme) en interface avec les 22 manquements à la déontologie peaufinés dans l'autre service : comportemental, propos, violences, vols, pratiques indignes, propos et pratiques discriminatoires, etc. Le croisement des deux grilles nous donne un index à géométrie variable où les trois notions les plus souvent reprochées concernent 1e - l'irrespect en public (moqueries policières, tutoiements, injures, etc…), 2e - les violences ou autres pratiques brutales (plaquages au sol, etc…), 3e - et les refus de prises de plaintes dans nos commissariats, un grand classique, qui tiennent soit à des motifs juridiques (il y a une différence de point de vue avec le procureur à ce sujet – qu'est-ce qui relève du civil ou du pénal ?... beaucoup d'entre eux nous disent que ce n'est pas à nous décider…) ou à d'autres motifs, et là, on peut tout imaginer (…). (Entretien, IG, IGPN, 15 avril 2016).

C'est dans une autre unité du service de l'IGPN, que les agents commentent des statistiques plus précises de la matière traitée. Pour l'année 2015, ils observent trois grandes modalités de gestion des flux aux divers échelons de décentralisation et des diligences qui s'ensuivent :

En gros, nos résultats pour 2015 montrent que :

-> dans 76% des hypothèses, on classe nous-mêmes à l'IGPN, après avoir passé un coup de fil (1 fois sur 4), mais on apporte quand même aux gens un conseil juridique (3 fois sur 4).

- >Dans 20% des autres hypothèses, le « ventre mou » des plaintes et doléances, on va dire…, on crée un « dossier-vecteur » avec signalement, c'est-à-dire qu'on provoque un retour vers le service de la direction d'emploi du fonctionnaire incriminé à un niveau prédéterminé (DDSP, DIPJ, CRS). Sur ces 20%, on distingue deux circuits : 1/3 ***des signalements sont « pour attribution »*** *avec une demande de retour, car on sait que l'affaire liée à l'agent ou au service est déjà plus ou moins traitée sur place. Et dans 2/3 des cas, c'est du* ***« pour information »*** (sans retour)*… le plus souvent des sacs de nœuds. Mais on exige que le service apporte quand même une réponse au signalant. Au moins pour que le fonctionnaire qui a été nommément cité ou visé… sache que nous, à l'IGPN, on en a été alertés par son chef de service. Ce qui remonte de l'ensemble des DDSP, depuis qu'existe la plate-forme, c'est que leurs quérulents auraient trouvé là un nouvel exutoire à leur perpétuel besoin de se plaindre. Avant, ils passaient leur temps à téléphoner ou écrire partout, au ministre,*

au DDSP, au procureur, au maire, aux associations… Ce qui suscitait de multiples malentendus, vous imaginez !…

-> Et pour les 4% des hypothèses restantes, on confie l'affaire à enquêter à l'une de nos délégations « déontologie », pour au moins la décanter, parce qu'on a considéré qu'elle avait un caractère sérieux…

-> Pour le ressort des affaires de la Préfecture de police, c'est un peu différent, car quand « il y a du pénal » en jeu…, la substitut du Procureur de Paris spécialisée entend décider par elle-même si c'est du disciplinaire ou du pénal et nous l'a fait savoir. Et du coup, on agit comme traditionnellement : on va constater sur place, procéder à des investigations dans les services sous ses ordres (Entretiens, IGPN, Capitaine de police et ADS informaticien, 15 avril 2016).

3 - L'IGPN comme animateur des bonnes pratiques attendues

Dans ses nouvelles attributions officielles, l'IGPN est chargée de veiller au respect par les fonctionnaires de police des lois et des règlements et du code de déontologie de la police nationale. Dans ce cadre, elle effectue, dans une perspective traditionnelle, des enquêtes confiées par les autorités administratives et judiciaires qui seules peuvent la saisir. Mais vu la complexité de la tâche, il a fallu concevoir une large décentralisation de cette mission. Sept délégations de l'inspection générale de la police nationale ont donc été créées à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris et Rennes. Et un bureau de l'inspection générale de la police nationale à Nice. Si la réforme de l'IGPN a provoqué une décentralisation relative de la structure nationale d'enquête et d'audits, l'édiction du code de déontologie commun a suscité une intense pédagogie envers des « référents déontologie » dans les services régionaux déconcentrés jusqu'aux directions départementales de sécurité publique où ces questions sont les plus sensibles et où a été institué le principe d'un « référent déontologie » identifiable dans chaque DDSP. À ce titre, le témoignage réaliste d'un commissaire divisionnaire à la tête d'un « service zonal de déontologie » (regroupant 20 départements de province) montre que le dispositif n'est pas encore bien rodé. Il souffre notamment de ce que les compétences pour de tels postes ne soient pas toujours clarifiées, et que les choix qui y président ne soient pas des plus transparents. Mais ce dispositif se heurterait surtout à la possible résistance au pouvoir d'un DDSP local estimant devoir rester le « maître de l'enjeu chez lui », sans intrusion extérieure. On peut en déduire que les structures sont encore fragiles et formelles, assez peu stabilisés. Des autorités locales qui joueront véritablement un rôle

de relais de l'IGPN en régulation déontologique interne ne seraient d'ailleurs pas la priorité. La priorité dans l'immédiat serait d'unifier les messages dans les écoles et de cibler les géographies prioritaires pour les agents qui en auraient le plus besoin. Or, il existerait notamment de très notables différences dans les apprentissages des pratiques plus vertueuses, entre la Préfecture de police et les DDSP de régions, comme en atteste ce commissaire divisionnaire, informateur privilégié :

> *Il n'y a pas encore de profils type ou de qualités bien définies pour occuper ce type de postes : de la professionnalité antérieure comme PJistes enquêteurs, une bonne connaissance des hommes et de la « maison police ». Imposer d'autres critères comme celui de « la parité du sexe » parmi les référents déontologues pourrait être une erreur, car c'est encore très mal vécu dans les services de sécurité publique.* (Entretien, DR-IGPN, 15 septembre 2016).

Ce témoin estime qu'il faut réformer lentement la délégation du pouvoir déontologique, car il reste avant tout conçu comme un pouvoir disciplinaire. Or, les distorsions de pratiques n'auraient pas été longues à se faire sentir parmi les directions départementales elles-mêmes.

> *Tout cela reste un peu empirique. À X.* (D-IGPN) *nous n'avons pas institué de cellule de déontologie, à la différence de Y* (une agglomération, siège d'une DDSP et d'un SRPJ)*. Parce que ça reste surtout lié aux « besoins des DDSP ». Les circuits d'information restent centralisés à Paris par les courriers des citoyens qui remontent et par la plate-forme. Le risque d'une trop grande décentralisation serait qu'un DDSP en fasse « sa chose personnelle ». Dans la mesure où il incarne le pouvoir disciplinaire local, il pourrait fort bien donner le la à « sa cellule de déontologie »… et du coup, elles risqueraient d'être aussitôt vues comme « les enquêtes du DDSP ». Or, ce que je dis là est déjà tout à fait palpable, nous avons déjà dû « reprendre des copies », notamment des dossiers à notre niveau qui, pour des faits identiques, ne nous apparaissaient pas comme ayant fait l'objet de traitements équitables, sur le plan de la légalité des faits à charge et à décharge, et même sur la régularité de la procédure disciplinaire…. Je dirai donc que seuls les DDSP qui ont vraiment du recul avec la déontologie sont capables de faire le même boulot que le nôtre* » (Entretien, *id*.)

Là encore, on le voit, des tâtonnements expérimentaux dans le rodage du dispositif… La pédagogie reste à l'évidence le carburant essentiel des discours parmi les animateurs institués du nouveau code. À cet égard, la conscience reste vive d'une grande différenciation de pratiques entre la Préfecture de police (qui en théorie ne dispose plus d'IGS) et les délégations régionales. Le même témoin montre une nouvelle forme d'adaptation réaliste aux apprentissages de terrain selon que les recrues sont plus que d'autres exposées aux dérapages :

Depuis 5 ans, la DGPN reformate et uniformise les pratiques, même si persiste un fort sentiment d'appartenance à la « maison PP ». Ici, le patron n'est pas le commissaire mais le « préfet de police », c'est toujours vécu comme « la loi du Préfet »… Cela dit, cela évolue beaucoup à l'IGPN qui a voulu imposer à l'ex-IGS, les mêmes méthodes, imposer les mêmes procédures, uniformiser nos PV. La volonté d'avoir des traitements identiques en province et à Paris est bien là. Mais on n'est pas naïfs, et l'on voit très bien la différence de ressenti des rapports de force qui existent entre les agents et les populations. Donc, le seuil de déclenchement d'une procédure disciplinaire n'est pas exactement le même. Les jeunes recrues ont à cœur de « mieux faire » avec le public, mais les requérants sont également différents : les plaignants à Paris sont devenus plus nombreux, plus informés, même dans leurs signalements… C'est une perception des rapports de force qui a changé. Les seuils d'acceptation ou de l'inacceptable sont différents à Paris et en province et donc, les réactions des agents par rapport aux publics sont en général beaucoup plus durs à Paris PP et couronne. Nous sommes très attentifs au paramètre de la différence de ressenti des agents à l'égard des citoyens ou des délinquants, en tout cas en province, hors circo ZSP, selon d'où ils viennent. Et on le voit d'autant mieux dans la formation des gendarmes qui deviennent policiers. Par exemple, un policier du sud (ouest) de Toulouse trouve normal de mal parler à un citoyen qui n'en sera pas autant choqué qu'un citoyen du nord de la Loire…

Face à ces considérations réalistes liées aux contextes locaux, se pose évidemment la question de savoir comment évaluer l'impact des apprentissages du code sur l'ensemble du territoire national. « Qu'en tirez-vous comme conclusion : une uniformisation impossible dans les apprentissages de la déontologie ? Ou bien la nécessité de pédagogies différenciées selon les contextes dans les premiers temps de rodage ? ».

Eh bien oui, le réalisme fait qu'il y a nécessité d'une deuxième formation spécifique visant au reformatage des recrues définitives, et notamment à la PP. C'est ce qu'on appelle des stages d'acclimatation*. Et là, c'est spécifique car on voit rapidement la première déformation des obligations professionnelles à « la sauce PP » (tant à la DSPAP qu'à la DCPJ, DOPC ou renseignements).* (…) *Très concrètement, on leur explique l'accompagnement du processus, les mécanismes de suspension, des réaffectations, des mutations dans l'intérêt du service… On leur explique pourquoi l'obligation de rendre des comptes est importante, pas pour les emm…, mais parce que derrière, il y a les valeurs… Or, nous le savons, le regard change très vite sur la voie publique, surtout la première année à Paris, où les savoir-faire sont différents des mentalités de la province, car les agents ont affaire à une faune locale assez différente…* (…) *D'ailleurs, on le voit très bien, surtout avec les ADS qui ont déjà du vécu par rapport aux nouvelles recrues qui débarquent : les premiers remettent plus souvent en cause les droits et devoirs à la lumière de ce qu'ils ont vécu, ils ont des projections plus ancrées et plus incisives, plus réflexives, et surtout ils agissent avec un taux d'encadrement nettement inférieur… D'où, forcément, on détecte chez eux* [les ex-ADS] *des manquements beaucoup plus nombreux. Donc, si la déontologie est plus concentrée dans ces stages, on se dit que ce ne sera pas peine perdue quand ils repartiront en province avec ce bagage plus contraignant… Mais ça peut avoir son*

revers de médaille aussi : un « baqueux » à la PP a une mentalité très particulière, même s'il a fait l'objet de plus de contrôles ; il est habitué, lui et ses collègues, à prendre plus de risques… Quand il arrive à Morlaix, il a gardé son savoir-faire, il veut continuer à taper dans la fourmilière, sauf qu'il n'y a que 10 fourmis, et ses nouveaux collègues ont donc tendance à le freiner… C'est pas tellement qu'ils ne veulent pas changer leurs habitudes locales, mais c'est aussi parce que le zèle dont le Parisien fait preuve peut désorganiser les savoir-faire locaux. Et on a vu des agents demander à revenir à la PP, faute de pouvoir s'acclimater à la province en fin de carrière » (Entretien, DR-IGPN, 15 septembre 2016, *idem*).

*

Cédric Moreau de Bellaing est le seul sociologue à avoir pu dépouiller et traiter un corpus d'affaires disciplinaires de l'IGS (255 dossiers utiles courant la période des années 1993 à 1999). Il a montré comment, dans le champ de la pratique réelle du disciplinaire policier, la reconstruction patiente d'une affaire se manifestait par une série d'épreuves évaluatives visant à l'élaboration progressive d'une proposition de sanction. Et, au sujet des accusations de violences problématiques, il a montré comment l'enquête interne était le plus souvent conditionnée par un préjugé favorable à la version policière, l'*a priori* de la violence étant légitimé jusqu'à preuve du contraire par le jeu d'un raisonnement abductif ou inférentiel, partant simultanément de la règle déontologique formelle et du résultat réel de la sanction programmée (Moreau de Bellaing, 2015, 65).

Le manque de discernement de l'agent dans une interaction de totale asymétrie des protagonistes, l'acharnement comme démesure volontaire de l'acte policier, ou l'arbitraire pur et simple de l'acte sur une victime totalement assujettie face à la violence des coups portés, constituaient pour l'IGS les trois registres majeurs de l'inadmissible, la ligne de partage de la légitimité ou de l'illégitimité de l'acte poursuivi par la plainte. Faute de pouvoir distinguer le vraisemblable du possible et le possible de la réalité, cet analyste a montré que le destin de l'affaire résidait le plus souvent dans un classement sans suite. De manière assez contre-intuitive, le traitement des dossiers dépouillés par ce sociologue avait en outre montré que la plus extrême sévérité (l'expulsion du fonctionnaire du corps de la police équivalent à une mort professionnelle plus durement ressentie qu'une sanction pénale) n'était pas tant requise pour les nombreuses occasions d'usages douteux de la force que pour des affaires liées à des dévoiements de la fonction publique. Et notamment, des actes attestant d'une privatisation illégitime de l'usage du pouvoir coercitif et symbolique sur les corps, des objets policiers, de la

corruption ou du travail extra administratif de policiers opérant dans des sociétés de gardiennage (*moonlighting*).

Il en avait déduit que le plus grand des intérêts à protéger pour l'IGS tenait à la nécessité de surtout conjurer le *risque de contrefaçon des charges* (ou confusion symbolique des missions), en vue de prévenir un redoutable « trouble dans l'esprit du public ». Il donnait par-là indirectement crédit à la thèse de Jean-Paul Brodeur (Brodeur, 2008) s'interrogeant sur les différences de styles en contrôle du maintien de l'ordre par la police ou l'armée. Valait-il mieux choisir entre un usage parcimonieux de la force dans la police face à des adversaires multiples ou sa prodigalité par le militaire face à ses ennemis ? Cette question normative était devenue sensible avec le temps, dans une époque où la prétendue *militarisation de la force* était devenue un objet de débat permanent, bien que pas encore heuristiquement tranché dans toutes les démocraties. La question n'allait pourtant faire que s'actualiser à l'heure de « l'état d'urgence » à perpétuité.

Vingt ans après cette étude empirique restée unique en son genre, une nouvelle étape s'ouvrait. Elle ne pourrait plus être documentée et expliquée de la même façon. En effet, la reconstitution des faits litigieux sur papier et par témoignages oculaires est moins de mise ou est à tout le moins devenue fortement concurrencée par la généralisation des caméras de vidéosurveillance dans les espaces publics, la géolocalisation des forces déployées sur le terrain, les images divulguées par des citoyens opposant leurs versions des faits aux justifications des altercations policières sur tous les réseaux sociaux. Or, rien ne dit que les dispositifs de contrôle et d'enquête centraux de la déontologie à des fins disciplinaires n'aient pas (eu) à s'adapter horizontalement à ces nouvelles sources de mises en cause directes, d'autant que la *vidéo-preuve est entrée dans toutes les pratiques et croyances des protagonistes* (Lemaire, 2017). La déontologie policière est obligée de faire avec. Les diagnostics sociologiques, aussi performants aient-ils été sur des données des années 1990, sont peut-être devenus largement obsolètes aujourd'hui.

Car une *sous-veillance* de masse plus offensive prônée par les porte-parole des citoyens et des citoyens eux-mêmes a bel et bien commencé à changer la donne dans les versions controversées des altercations de rue. Et certains indices attestent même d'une adaptation stratégique des policiers désormais demandeurs d'équipements de *caméras-*

piétons en réponse à l'émergence citoyenne du *copwachting* (Tanner, Meyer, 2015 ; Meyer, Tanner, 2017). Les images filmées en temps réel, témoins des interventions policières dans la rue, deviendraient-elles alors le substitut oculaire de la mémoire défaillante des protagonistes en conflit ? Une occasion inédite d'étudier la déontologie policière « en direct ».

CHAPITRE VI

Sur l'impact des autres contrôles institués sur les forces de police

Deux nouvelles modalités de contrôle des déviances ou des malaises policiers d'inspirations profondément différentes ont vu le jour et commencé à s'ancrer dans le paysage institutionnel français. D'une part, des dispositifs endogènes de prévention des malaises internes que l'on s'efforce de ne pas voir déboucher sur de la conflictualité contentieuse, tant du côté de la police nationale (MIPN créé en 2013) que du côté des armées (Médiateurs militaires, un corps d'IGA créé en 2015). D'autre part, une sous-direction de la déontologie des métiers de la sécurité a vu le jour en 2011, quand la figure du Défenseur des Droits (DDD), autorité administrative indépendante constitutionnalisée en 2008 est entrée en action. Le temps écoulé depuis lors permet désormais d'en explorer l'impact extérieur avec un peu plus de recul.

1 - Médiateurs internes à la Police et aux armées, de nouveaux pacificateurs de conflits aux institutions d'ordre ?

Le MIPN (médiateur interne de la police nationale), ce nouveau personnage peu connu de la régulation des malaises policiers mérite un premier arrêt à partir du moment où l'on voit émerger de sa part une réelle autoréflexivité pour cerner l'impact du contenu de la structure qu'il habite désormais. Se persuadant de son utilité pratique, il argumente publiquement pour convaincre des effets vertueux de son action à l'égard de ceux qui souffrent de ne pas toujours rencontrer de solutions à leurs problèmes professionnels internes (MIPN, 2014, 2015, 2016). Les incidentes d'un mal-être latent des policiers provoqué par des sentiments d'injustice, de perte de confiance, d'inhibition et de démotivation (attestés par une littérature alarmiste attentive aux phénomènes de stress allant jusqu'au suicide, tels les harcèlements, les discriminations, et autres risques psycho-sociaux) ne sauraient donc être écartés d'une réflexion d'ensemble sur la mécanique de prévention inhérente à une pratique de la déontologie préventive et pas seulement sanctionnatrice des dérives et des errements extérieurs.

La création du MIPN aurait ainsi comblé un manque, l'absence de véritable savoir-faire dans les innombrables situations où n'existeraient pas de véritables solutions entre un pénal hypothéquant le disciplinaire dans la plus extrême confusion, et

les effets pervers du silence des directions au sujet de nœuds de conflictualité liés aux injustices des notations des agents dans les services, sentiments susceptibles d'avoir des répercussions collatérales envenimées dans les rapports des policiers avec leurs publics. Les rares travaux empiriques sur les commissaires et chefs de service ont assez montré que les bons managers participatifs des RH n'étaient pas très nombreux, en sécurité publique notamment (Ocqueteau, 2006). En dehors de quelques exceptions, rechercher l'apaisement dans un service de sécurité publique et le bien-être collectif chez ses propres agents n'a jamais constitué une priorité très valorisée dans la carrière d'un chef de service de sécurité publique poursuivant avant tout une stratégie personnelle d'ascension professionnelle sur des critères extérieurs à son institution, depuis la pression à la politique du chiffre et aux primes au mérite.

La détermination de Claude Baland, nouveau DGPN du ministère Valls, aidé par Marie-France Monéger, la nouvelle IGPN, de faire advenir une structure de médiation préventive en son sein, lui vint de deux intimes convictions : son regard porté sur les solutions mises au point par une Gendarmerie qui avait su se doter d'une Commission des Recours Militaires (préalable aux contentieux) en mai 2001. Cette dernière avait réussi à purger 85% de conflits internes sans recourir à un contentieux toujours problématique pour une institution hostile à toute publicité, et démontré que le reliquat des 15% du reste des avis émis avaient été suivi par les tribunaux administratifs dans une proportion de 95% (Entretien, 27/5/2016). Sa détermination avait en outre été renforcée par les bons résultats du médiateur de l'Éducation nationale et la forte légitimité qu'il s'était acquise parmi les fonctionnaires de ce ministère. L'innovation de Claude Baland avait de quoi séduire, dans la mesure où ce préfet, ayant longtemps officié à la tête de la DAPN, avait observé les effets destructeurs d'une absence de management participatif dans la plupart des services de la police nationale. Pénétré de la conviction qu'une bonne partie des conflits et des malaises internes étaient massivement liés à des injustices perçues pour des avancements et des notations de carrière inéquitables, plutôt qu'à de réels conflits de travail en bien plus faible proportion, il fallait que cette souffrance au travail, génératrice d'effets pervers internes et externes, pût être vidée ou du moins canalisée par des nouveaux circuits de dérivation échappant à l'IGPN. Le silence de l'administration, autant réel que juridique sur ces sujets par ailleurs mal pris en compte et sous-estimés, devenait assourdissant dans une conjoncture de « suicides épidémiques » parmi les forces de l'ordre (GENDXXI, 2016). Un Médiateur ayant été

pressenti pour occuper le poste à créer, sut convaincre la DGPN, les syndicats des commissaires et des officiers que ses futures attributions n'empièteraient pas sur les plates-bandes des uns et des autres. C'est ainsi que l'inspecteur général Frédéric Lauze, conforté par le DCSP et la certitude d'être secondé par un magistrat administratif également sensible aux RH, se vit consacré dans cette fonction officialisée par un arrêté du 27 novembre 2012 (31/12/2012).

Depuis trois ans, il tend à ancrer la légitimité de son action médiatrice[60] dans les limites d'une doctrine martelée en un slogan : que *l'administration devienne son propre recours*. Elle doit réduire les coûts des contentieux, redonner de la confiance et de l'espoir par une meilleure transparence interne dans le rétablissement de l'équité du traitement des agents *via* la publicité faite à son action de suivi des mesures mises en œuvre après sa saisine, s'emparer de sujets empoisonnés liés aux *indemnités, à la mobilité, à l'avancement, aux notations et aux évaluations de la discipline* de chacun. Trop récent pour évaluer lui-même l'impact de sa mission, néanmoins estimée positive par les syndicats de police interrogés, et peu assuré par ailleurs de son ancrage institutionnel, -d'où un besoin lancinant de se voir rehaussé dans un statut décrétal pour être moins à la merci d'un caprice politique-, le Médiateur de la PN concède :

> *On n'est pas vraiment dans la déontologie, on serait plutôt dans la résolution de problèmes humains qui n'avaient jamais été correctement gérés jusqu'à présent* (Entretien, MIPN, Frédéric Lauze, 23 mars 2016).

Il n'est pas sûr en effet que sur les 4 000 recours annuels des personnels formés contre les décisions de leur administration, le traitement des 549 saisines du nouveau MIPN et ses 492 avis rendus en 2015 (dont 338 favorables et 147 défavorables aux demandeurs) puissent en faire une figure dotée d'une immense légitimité. Pour autant, si la fonction comble la nécessité d'une nouvelle modalité d'huilage dans les rouages des hiérarchies internes et diminue sensiblement les effets les plus néfastes de l'épreuve disciplinaire contentieuse aléatoire parmi des agents en délicatesse avec leur hiérarchie, alors son rôle indirect pour réduire la tension psychologique opposant souvent la police avec son public, ne saurait être négligé.

---

[60] Elle est largement rendue publique par la mise en ligne de ses rapports annuels sur le site du ministère de l'Intérieur. Le 3e rapport du Médiateur de 2016 récapitule son action pour 2015 et l'ensemble de ses recommandations depuis trois ans [http://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/RapportMediateur2015.pdf].

À la différence toutefois de l'IGPN et du DDD, le rôle du MIPN se situe bien en aval des plaintes et doléances formulées par les citoyens devant eux : les affaires dont il est saisi en interne sont bien plus avancées sur un plan précontentieux. Il a beau faire œuvre utile dans les solutions d'apaisement recherchées, il n'est pas encore assuré que son action préventive ait eu un impact décisif sur le mieux-être des fonctionnaires de la PN. Il n'est pas sûr non plus qu'il ait réussi à détrôner l'action de soutien moral, juridique et psychologique des syndicats de police de leurs adhérents dans les instances disciplinaires ou devant les tribunaux. Ni d'ailleurs qu'il soit même parvenu à changer les routines administratives ancrées des directions préférant toujours largement déplacer les « victimes » de harcèlement ou de discriminations plutôt que de sanctionner l'inertie des hiérarchies par rapport aux auteurs. Jacques Toubon, l'actuel Défenseur des Droits explique ce phénomène de l'extérieur, non sans quelque ironie : *Par une sorte d'atavisme*, (l'autorité hiérarchique) *tend encore trop souvent à protéger la victime en la déplaçant, ce qui tend à l'isoler et à lui donner l'impression d'être sanctionnée comme si elle était la cause du problème, alors que l'auteur des faits, lui reste, en place* (Toubon, Guyomar, 2014, 24).

Signalons que, pour ne pas être en reste dans la compétition institutionnelle systématique qui s'est instituée sur tous les plans, les militaires ont également approuvé de se voir dotés d'une structure de médiation interne aux objectifs analogues à ceux de la Police. C'est ainsi qu'un décret et un arrêté du ministère de la Défense ont institué le 30 mars 2015, une nouvelle fonction de *médiateur militaire,* ainsi justifié par le ministre : *chaque militaire pourra saisir ce médiateur pour résoudre des conflits ou des différends avec son supérieur que le dialogue hiérarchique ne permettait pas de résoudre* (Le Drian, *in* Rapport MD – CIGA, 2015, 2).

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, s'est montré plus explicite six mois plus tard, le 17 juin 2015, dans l'affichage du nouveau dispositif : *Tous les différends ne sauraient être réglés par le juge et d'autres modes de régulation sociale doivent être utilisés, soit en remplacement, soit en complément de son intervention : des modes plus horizontaux, plus souples, plus efficaces, plus rapides aussi, qui ménagent l'avenir et, en particulier, la qualité des rapports humains et sociaux. C'est en particulier le cas lorsque des personnes entrées en conflit sont appelées à se côtoyer durablement* (*in* Premier Rapport des Médiateurs militaires, 2015).

Qu'est-il possible de dire de l'implémentation de ce dispositif un an plus tard ?[61] Six postes ont été confiés par les nouveaux textes à des Inspecteurs Généraux (Santé ; Terre ; Armement ; Gendarmerie ; Air ; Marine). Le premier retour d'expérience montre que 56% des militaires de la gendarmerie ont saisi la nouvelle instance, suivis de 13% de militaires Terre et 9% de militaires Air… 35% des saisines proviennent des militaires du corps des officiers, et 49% de celui des sous-officiers. 70% des motifs seraient de nature précontentieuse, 30% des motifs personnels.

S'agissant de l'action de l'actuel médiateur des militaires de la Gendarmerie, l'IGAG Jean-Régis Véchambre fait état de 83 médiations sur la première année : 1/3 auraient concerné un conflit interpersonnel (lié à du harcèlement moral au travail et à un conflit d'ordre hiérarchique) ; 1/3 aurait concerné un conflit lié à la mobilité (et notamment à des procédures de mutations d'office) et le dernier à des problèmes divers. Comme on peut sans doute l'imaginer, la nouvelle institution n'a pas acquis pour le moment de grande légitimité, c'est le moins qu'on puisse en dire. Des représentants d'associations reconnues n'hésitent d'ailleurs pas à faire état de leur scepticisme, voire à enfoncer le clou sur les réseaux sociaux, en médiatisant ouvertement l'objet de leurs discordes avec leurs supérieurs hiérarchiques, sinon avec les médiateurs[62].

2 - Le Défenseur des Droits, une autorité extérieure de plus en plus populaire ?

La principale limite du pouvoir de l'ancêtre du DDD, la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité instituée (Ocqueteau, Enderlin, 2011), résidait dans le caractère indirect de sa saisine, les citoyens étant tenus d'en passer par le filtrage préalable des parlementaires pour se plaindre des défaillances de la déontologie « policière » dans la rue (contrôles d'identité, fouilles palpations, ou réceptions des plaintes et doléances aux commissariats), dans l'hypothèse où ils ne trouvaient pas de solution ailleurs.

La consécration du DDD a relativement changé la donne sous l'autorité de ses deux présidents, Dominique Baudis (2011-2013) et Jacques Toubon. À la différence de l'ex-

[61] [http://www.defense.gouv.fr/portail/mediatheque/publications/rapport-annuel-des-mediateurs-militaires-2015].

[62] Par exemple, cf. sur le *journal Armées Media*, le conflit opposant ouvertement le lieutenant Paul Morra, 50 ans, président de l'APNM *Adefdromil Gend*, au général J.-R. Véchambre [http://www.armee-media.com/2017/03/22/igag-mediateur-militaire-chronique-dun-fiasco-annonce/].

CNDS, le DDD bénéficie de pouvoirs beaucoup plus substantiels : directement saisi par tous les citoyens, il est doté d'un pouvoir d'enquêter sur la pertinence de leurs réclamations ; il peut se saisir d'office, mettre en demeure, faire des recommandations en équité, proposer des médiations, des transactions et présenter ses propres observations devant les juridictions. Si 80% de la matière des réclamations ventilées annuellement entre ses quatre sous-directions sont traités à l'amiable par ses délégués territoriaux, les 20% restants, s'agissant d'abus à la « déontologie de la sécurité » ont précisément concerné : 363 affaires en 2011 ; 491 en 2012 (dont 63,3% mises en cause de policiers, 14,4% de gendarmes et 11% d'agents pénitentiaires, …) ; 571 en 2013 (dont 62% de policiers, 11% de gendarmes, 13% d'agents pénitentiaires, …) ; 702 en 2014 (respectivement : 50,3% ; 15% ; 22,2%, ...), et 910 en 2015 (respectivement : 53% ; 14% ; 22%, ...). Elles ont donc plus que doublé en cinq ans. Un récent pointage de l'effectivité de son travail extrait de l'année 2015 (DDD, *Rapport* 2016), a montré qu'à l'origine des réclamations, 28% étaient liées à des violences, 17% au non-respect des procédures, 13% à des refus d'intervention, 12% à des propos déplacés, 11% à un manque d'impartialité, 10% à d'autres griefs, 4% à des verbalisation abusives, 3% à des mises en cause pour défaut d'attention à la santé des personnes, et 2% à des fouilles intégrales pénitentiaires.

Deux ans auparavant, le bilan tiré du mandat de Dominique Baudis par Françoise Mothes, vice-présidente (DDD, *Rapport* 2014), faisait état de 56% de saisines liées à des « contestations d'une mesure de contrainte », 23% à des « violences », 8% à des « décès » (suspects), 5% à un « mauvais accueil de victimes ou de témoins » et 3% à des « propos déplacés », et divers.

La politique du premier DDD fut marquée par une grande prudence à l'égard du ministère de l'Intérieur, préférant suggérer, dans la négociation relative au code de déontologie alors en gésine, de trouver des solutions de dissuasion et de négociation des policiers avec le public, plutôt que d'avoir à justifier les occasions de recourir ou non à la force, et de leur conseiller de se montrer beaucoup plus loyaux dans la rédaction de leurs PV. S'il n'eut pas véritablement le temps de marquer l'institution de son empreinte, son principal mérite fut néanmoins d'avoir affronté la question des contrôles d'identité policiers abusifs. Son engagement fut constant sur le bien-fondé de la délivrance de récépissés aux citoyens, au point d'avoir voulu en faire inscrire les modalités pratiques

au sein du CPP. Les travaux de ses services allèrent même jusqu'à suggérer une obligation de s'identifier par le numéro matricule lors de la remise du récépissé (soit un ticket anonyme avec numéro d'identifiant et lieu de rattachement de l'agent ; soit une attestation avec indication des motifs de contrôle, etc.), et au moins d'en expérimenter la pratique dans certaines villes pilotes. On sait comment il n'en fut rien, la bronca policière enclenchée ayant eu rapidement raison de cette suggestion du DDD finalement rejetée par le ministre.

Sous le sexennat du nouveau DDD Jacques Toubon (2014-2020), et la réorganisation de la mission de déontologie de la sécurité, on observe une montée en puissance de l'institution et une nette politisation dans le sens de la protection des libertés contre les excès de la politique sécuritaire d'un gouvernement confronté, dès le début de 2015, à une sidérante vague d'attentats terroristes liés à l'islamisme radical sur le sol national. Le dernier rapport de ses activités en 2015 (DDD, Rapport 2016) permet de prendre la mesure offensive et nuancée de la diversification des activités de son office en direction d'un spectre beaucoup plus large d'acteurs, institutionnels ou non.

Par exemple, il a formulé des recommandations générales dans 10% des dossiers traités, adressé des observations à la cour d'appel de Paris dans « l'affaire des Africains » protestant contre des contrôles d'identité discriminatoires, fait état de trois décisions et avis à l'égard de manquements individuels de fonctionnaires pour leur imposer des sanctions disciplinaires réelles. La fermeté de ses prises de position fut encore de mise à l'égard de mesures jugées excessives ou inutiles en matière de maintien de l'ordre (virulente critique des tactiques d'encagement de protestataires à l'occasion de manifestations pacifiques, ou à l'égard de suppressions de banderoles attentatoires à leur liberté d'expression).

Consulté pour avis par une mission parlementaire sur le maintien de l'ordre, il argumenta un autre avis au Sénat sur le chapitre de la sécurité dans les gares face à la menace terroriste et les limites à ne pas dépasser en matière de traçabilité des personnes suspectées. En un geste plus spectaculaire encore, il s'est *auto-saisi* à la suite d'une intervention gendarmique liée à l'usage d'un Taser X26 ayant provoqué la mort d'un prétendu « candidat au suicide » agité, démontrant comment une véritable négociation verbale aurait pu éviter le drame à ce sujet. Ce fut là une bonne occasion de monter à nouveau au créneau du dossier très controversé de l'usage prétendument non

létal des armes de force intermédiaire (Flash ball LBD 40.46 et Taser X 26) : le DDD y recommanda la plus extrême précaution face aux individus à la santé mentale précaire, et la prohibition pure et simple de l'usage des flash-balls lors de toute manifestation autorisée.

Afin toutefois de ne pas trop donner de lui l'image du « père fouettard » de la police pour compenser l'habituelle timidité de sa tutelle et de l'IGPN, il fit en outre état de multiples actions de formation à la déontologie, dans dix écoles de police, une action de sensibilisation ayant touché 2 109 élèves gardiens de la paix. Il fut également l'instigateur à Paris du 2e congrès dédié au thème de « l'encadrement démocratique des foules » dans le cadre du réseau d'une dizaine de ses partenaires de l'IPCAN (*Independant Police Complaints Authorities Network*). Enfin, ses prises de position savamment médiatisées à l'égard des conséquences d'une *entrée dans l'ère des suspects* signe, à ses yeux, d'un inquiétant *abaissement de l'état de droit* (*Le Monde*, 5/2/2016, 8) depuis l'état d'urgence et l'entrée en guerre de la France contre l'État islamique, ont fait du DDD une figure désormais incontournable de la conscience citoyenne.

On peut y voir un signe supplémentaire de son ancrage institutionnel réussi en tant que poil à gratter face à l'autoritarisme du gouvernement. Si l'affiche de sa campagne de communication intitulée « *Être défendu est un droit pour moi aussi !* » déclencha l'indignation des syndicats de police, vu qu'elle mettait en scène une fouille-palpation dans la rue de trois policiers encerclant un individu, sa médiatisation ne pouvait pas nuire à sa cause. Quant à son soutien discret mais réel aux dénonciations de l'ACAT (Daillère, 2016), il ne fait non plus aucun doute (Entretien, agent DDD, 11 mai 2016). Dans cette « concurrence » pour l'attribution du pouvoir symbolique légitime auprès des medias, face à l'action de l'IGPN, le DDD a indéniablement marqué des points.

Prenant fait et cause pour les ONG en portant directement la contradiction au ministère ayant souvent tendance à minimiser les fautes les plus spectaculaires de ses fonctionnaires, il a réussi à faire admettre la nécessité d'obtenir l'établissement d'un bilan statistique annuel des violences policières illégitimes, pour mettre en épreuve tangible la rhétorique défensive de l'IGPN selon laquelle la police serait bel et bien le corps le plus contrôlé et le plus sanctionné de toute la fonction publique d'État (Vigouroux, 1996). L'IGPN admit, après quelques réticences internes, la nécessité de mettre au point un outil statistique pour « comptabiliser les cas d'usage illégitimes de

la force par la police », ce qui n'était jamais venu à l'idée de personne auparavant (Entretien, Direction IGPN, 28 mars 2017).

Pour une IGPN audacieuse, ayant par ailleurs su faire appel à des fonctionnaires modernistes capables d'admettre l'hypothèse de se passer d'inutiles, voire de contre-productifs contrôles d'identité dans la rue pour y assurer la sécurité (Chantreux, 2015), présenter à l'opinion publique une statistique périodique des « bavures » commises par ses fonctionnaires en « auteurs » et non pas seulement en « victimes » de violences abusives ne fut pas un message des plus faciles à faire passer aux troupes. Peut-être faut-il voir dans ce geste qui entendait s'aligner sur des exemples étrangers vertueux, le signe d'un tournant historique majeur dans l'histoire des rapports envenimés des Français avec leur police. Le signe d'un enjeu d'avant-garde pour une police à la recherche d'une déontologie consciente de la redevabilité de l'action de ses ressources humaines limitées en direction des citoyens ?

En guise de conclusion, un hommage…

Dans un article séminal de Dominique Monjardet (Monjardet, 2005) appuyé sur les derniers enseignements de sa célèbre cohorte (Monjardet, Gorgeon, 2004 ; Gorgeon, 2008), ce spécialiste avait expliqué la propension de la police à se montrer beaucoup plus attentive au respect de ses règles de fonctionnement interne qu'au traitement volontaire ou contraint réservé à sa « clientèle ». Admettant volontiers que l'exercice de la contrainte physique était, dans l'État de droit français, encadré par des règles très strictes, l'ensemble de ses travaux avait surtout montré qu'elles ne s'imposaient jamais d'elles-mêmes. Au moins trois conditions majeures étaient requises afin que l'usage d'un recours dévoyé à la force fasse plutôt l'objet d'une abstention ou d'une action déontologique vertueuse : *une forte conviction individuelle, une déontologie professionnelle puissante et un encadrement hiérarchique rigoureux,* affirmait-il (*id.*, 84). Car l'important n'était pas tant que l'on aurait toujours affaire, dans la police, à une minorité *d'agents brutaux*, à *des entraînements collectifs non maîtrisés* ou à *des cadres absents, passifs ou boutefeux*, –à quoi se réduit toujours et encore le manichéisme du débat public à ce sujet-, que de constater la persistance de ce désolant effet de système profondément ancré en France, et sans cesse confirmé par la sociologie spécialisée après lui (par ex., Mouhanna, 2011) : *le primat de l'action répressive est indiscuté dans la culture professionnelle policière ; il est en total décalage avec la demande sociale de sécurité qui porte d'abord sur la prévention de la délinquance et donc la victimation* (Monjardet, 2005, 85).

L'objectif de ce rapport n'était pas d'essayer de démentir ce qui semblait passer jusqu'à présent pour une quasi loi d'airain, au moins depuis l'échec et l'enterrement définitif de la seule tentative politique qui voulut inverser le cours de cette tendance générale, c'est-à-dire la réforme de la 'police de proximité' mise au point à la charnière des deux siècles.

Il visait plutôt à nous extraire temporairement de la saisie d'un système policier réduit à son essence philosophique comme instance qui détiendrait l'indiscutable monopole de la force légitime socialisée par la justice (valeur et institution) dans son combat contre le mal. Et cela pour contextualiser le propos :

1 - en tenant compte de l'effet des changements liés aux mouvements de la société elle-même, aux technologies à la portée des citoyens eux-mêmes, à la nature des menaces qui les inquiètent, à la prolifération des dispositifs de surveillance et des contrôle policiers à distance ou à proximité dans la rue, en sécurité urbaine comme en maintien de l'ordre manifestant ;

2 - en tenant compte de ce que les citoyens apprennent progressivement des *modus operandi* de la police auxquels ils sont confrontés, avec ou sans l'aide des sociologues et des ONG qui les défendent en tant que victimes, et des nouveaux « rapports de force » qui s'ensuivent sous l'arbitrage des politiques.

3 – en tenant compte enfin de la multiplication des instances périphériques de contrôle et de régulation des dérives des conduites policières par le vécu de leur relative indépendance et interdépendance statutaire.

Si le Défenseur des Droits porte, de l'extérieur, le fer dans la plaie de ce qu'une IGPN ou une IGGN n'entendent pas facilement donner à voir à la société civile de leurs mécanismes de régulation interne, sauf à afficher une fermeté punitive de principe au total peu dissuasive chez leurs agents, il convenait également de rendre compte des logiques alternatives d'autres corps agissant dans la pénombre faute de légitimité suffisante, tel les médiateurs de la PN et de la GN, qui tentent d'en changer le logiciel. Le MIPN fonctionne sur d'autres ressorts que la stricte discipline punitive, serait-elle mieux cadrée, à partir d'une réflexion sur la prévention empirique du mal-être lié à la montée des litiges envenimés entre les fonctionnaires et leurs hiérarchies, dans une conjoncture de plus en plus tendue.

Dans les deux domaines examinés très contrastés, il semble que se joue quelque chose d'une reviviscence de la justice procédurale telle qu'elle a été théorisée par les travaux de Tom Tyler, notamment mobilisés dans son enquête sur les ressorts de l'acceptation de l'autorité policière (Tyler, 1990, 2004 ; Tyler, Wakslak, 2004). On y saisit *un point d'équilibre* entre le besoin policier d'intervention au sein des populations turbulentes et le besoin d'acceptation des publics à l'égard de ces interventions sous certaines conditions. Les objectifs de la justice procédurale qui ambitionnent de faire respecter et d'équilibrer équitablement des besoins apparemment antithétiques se rejouent au sein des relations hiérarchiques de l'organisation policière d'ensemble.

Finalement, il se pourrait que les codes de déontologie policiers, de plus en plus accessibles à leurs publics et à leurs usagers deviennent des référentiels et des langages d'amélioration demandés, des voies de recours en cas d'insatisfactions des publics, des possibilités de diffusion de normes d'intégration sociétale parmi les professionnels de l'ordre.

Puisqu'une déontologie comme *pratique et sanction à la récompense et à la faute de leurs agents* fait désormais l'objet de codifications dans les mondes régaliens, que la mode des codes en a été lancée dans tous les métiers de l'ordre[63], il est assez juste que les citoyens policiers, les citoyens non policiers ou les citoyens soldats, prennent au sérieux la mesure d'un tel phénomène. Il serait juste que les sociologues jouent leurs rôles de passeurs, en rendant compte des logiques internes et en se retirant temporairement du jeu de la critique scientifique lorsqu'ils redeviennent eux-mêmes citoyens.

À l'heure d'une limitation implicitement acceptée de nos libertés fondamentales, voire de la montée inquiétante d'un « droit pénal de l'ennemi » (Cahn, 2016), au bénéfice de l'espoir d'une plus grande efficacité dans la lutte contre les attentats terroristes (Bourgoin, 2015 ; Martin du Gard, 2016), le sociologue-citoyen ne peut que formuler le vœu de s'emparer de ces boîtes à outils que sont les codes de déontologie afin d'en mieux sonder les ressources et les instrumentations symboliques, stratégiques et normatives. Il ne peut espérer que de parvenir à susciter une pensée critique mieux en prise avec la réalité d'un système régalien adaptatif car toujours secoué par des conjonctures instables.

Et nous lui proposons même d'aller se ressourcer aux plus belles autorités morales défendant une certaine conception de l'État de droit. Rendre un ultime hommage au conseiller d'État Christian Vigouroux, l'un des plus profonds « passeurs » entre frontières académiques et institutionnelles sur les déontologies professionnelles.

Dans un ouvrage historico-juridique dédié à la figure de Georges Picquart et à ses engagements politiques et moraux durant l'affaire Dreyfus (Vigouroux, 2009), l'auteur s'empare de ce personnage pour en faire l'icône emblématique de ce qui devrait motiver

[63] On s'interroge sur la possibilité d'un code de déontologie pour les services de renseignement, Mothes, 2016 ; et on pourrait le faire pour la nouvelle Garde nationale…

la déontologie de tout grand ou petit serviteur de l'État, peut-être aussi pour donner de la chair manquant à son célèbre traité (Vigouroux, 2012). Il y dépeint avec minutie les ressorts de l'attitude du haut fonctionnaire du renseignement militaire qui, en présence d'une information à l'origine d'un monstrueux *crime de bureau*, sut, face aux épreuves, se montrer inflexible et incorruptible. À commencer par l'intransigeance dont il fit preuve face aux pressions immédiates de la hiérarchie militaire de son époque visant à faire disparaître la preuve du faux en sa possession qui allait innocenter définitivement le capitaine. Picquart sut en effet rester de marbre face à la mise en garde du général Gorse : « *si vous ne dites rien, personne ne le saura* ».

C. Vigouroux offre une belle médiation sur *le ressort d'un agent public face ses obligations déontologiques, aux confins de l'art professionnel, de la justice, de la politique et de l'histoire* (*id.*, 2009, 3). Obsédé par une haute idée de la Justice que seule *l'exactitude des faits* est capable de retenir des faiblesses et des errements de ceux qui la rendent, le conseiller d'État rassemble dans la vie publique et privée de Picquart tous les éléments de la « bonne attitude », en démêlant dans la biographie scrutée à la loupe de son héros un ensemble de valeurs qui charpentent l'ossature de son propre traité de jurisprudence (un *livre de droit et de prudence*, dit-il, 5).

Non sans lyrisme, Picquart est dépeint comme un *intellectuel qui croit à l'intelligence des faits* (…) *par horreur de l'approximation, de la généralité et de l'imprécision* (2009, 40). Picquart aurait su incarner cet *homme qui ne se conduit pas autrement que ces scientifiques engagés qui défendent le sens de la méthode contre l'obscurantisme* (43), pour qui *l'amour de l'exactitude, la Gründlichkeit,* [auraient tenu] *lieu de vie*. En définitive, Picquart aurait été porté par cette conviction inébranlable qu'*une injustice* [aurait été] *une faiblesse intellectuelle ou une faute de goût, plus qu'une erreur morale ou politique* (40).

Pour C. Vigouroux, le souci de l'exactitude devrait commander toutes les valeurs du haut fonctionnaire de l'État de droit, féconder toutes les valeurs du service public. Par-delà les conséquences qui s'ensuivirent chez Picquart, ce souci dicta en effet la conscience d'une Antigone des temps modernes : celle d'un serviteur resté loyal à sa hiérarchie, bien que poussé à résister aux pressions des autorités qui surent faire dégringoler en un clin d'œil ses remarquables notations de service ; un serviteur ayant surmonté les innombrables épreuves de harcèlement destinées à le briser

psychologiquement, grâce à un orgueil professionnel à toute épreuve. Pour expliquer le ressort de sa résistance psychologique, Picquart disposait d'un atout bien plutôt qu'une faiblesse : la capacité à subir un calvaire, étant convaincu à terme des conséquences bienheureuses de l'héroïsme de son acte.

À aucun moment, l'historien n'entend prêter le flanc à la critique du conséquentialisme, celle qui justifierait d'une dose minimale de réalisme cynique chez son héros, celui du parieur anticipant les conséquences funestes de ses choix d'action ou d'abstention. Car pour le juriste énarque qui parle en lui, les valeurs éthiques du fonctionnaire doivent commander un droit de l'État entendu comme vecteur d'accomplissement d'un 'service public' digne de ce nom, et si traces de calcul anticipateur il y a évidemment chez tout agent qui se respecte, ce calcul ne serait guère plus qu'un mécanisme second dans certaines circonstances dramatiques. Il fouille les multiples dimensions de cette attitude dans d'innombrables variations, après avoir pris soin de rappeler, dans son traité de droit et de prudence, la distinction devenue célèbre tant elle est utile, entre la vocation du philosophe-juriste ayant à s'occuper d'éthique et de morale, et la vocation du juge administratif ayant à s'occuper de déontologie, une question purement fonctionnelle et professionnelle entendue comme art d'accommoder la théorie vertueuse au réel de la pratique scabreuse : *S'il fallait distinguer éthique et morale face à la déontologie, l'on pourrait soutenir que l'éthique est interrogation, la morale est définition, la déontologie est pratique et sanction* (Vigouroux, 2012, 10).

De fait, le juge administratif, en reconstituant et pesant *post hoc* les faits litigieux et conflictuels qui lui sont soumis, fonderait sa décision sur une déontologie normée de l'acte objet du litige, à la condition que toutes les circonstances factuelles en aient été correctement mises à plat et élucidées avec certitude. D'après lui, le juge administratif se bornerait simplement à déterminer des principes d'action, qui, dans les arguments opposant les victimes et les plaignants, auraient à être préservés par rapport à la contingence, à l'idée qu'il aurait dû et pu en aller autrement. En tant qu'auteur de doctrine, C. Vigouroux estime devoir influencer et actualiser la légitimité du travail des justes en les confrontant aux principes supérieurs guidant la fonction publique générale.

S'agissant des *forces de police* qui (avec les militaires, les magistrats, les préfets, les diplomates, et les pénitentiaires) seraient des métiers régaliens les plus observés de la fonction publique (Vigouroux, 2012, 51 *sq*.), *la police* ne sera *pleinement service public*,

dit-il, qu'au service de la loi de tous, c'est-à-dire contrôlée et rendant les comptes de toute charge publique. *Autocontrôlée*, *contrôlée par la hiérarchie, les syndicats, les inspections générales, le parlement, la presse, le pouvoir local, les scientifiques, les autorités administratives indépendantes, les tribunaux judiciaires et administratifs*, la police fera enfin l'objet d'un douzième contrôle, le *contrôle du citoyen*, un contrôle à part (Vigouroux, 1996).

On aura remarqué comment 11 autres types d'autorités formelles ou informelles exercent leur influence par le dedans, par le haut ou par les voies latérales périphériques, mais très étonnamment pas par le bas. Le *contrôle du citoyen* (non mis au pluriel) diffèrerait en tous points des autres, le citoyen restant à l'évidence sous sa plume une abstraction non incarnée dans la mesure où « (le contrôle citoyen) *est une fin en soi que les autres contrôles ont pour but de faciliter ou de suppléer* (*id.*, 745). Mais C. Vigouroux va plus loin que cette simple affirmation normative. Il considère que le contrôle du citoyen ne serait pas un mythe puisque *de plus en plus, l'usager voit, réfléchit et se plaint* (*ibid*., 752).

Nous en concluons alors que « le public » est composé d'*usagers*. Or, l'usager est pour C. Vigouroux un *témoin de ce qu'il voit* ; il *réfléchit, invente et propose* ; il *se plaint au service, au juge, au médiateur*… Mais de police, en tant que *service aux publics de différents usagers*, tenue de rendre des comptes à ses divers publics, il n'est hélas jamais véritablement question dans le célèbre traité. Car le *public de la police*, c'est un bon citoyen indifférent qui n'a rien à se reprocher, une victime ou un témoin. Mais c'est évidemment aussi et d'abord pour le juriste le « gibier » présumé innocent jusqu'à ce qu'il soit déclaré coupable. Et encore, le fonctionnaire loyal (résumé en 3 P : « permanent », « professionnel », « protégé », Vigouroux, 2006) qui doit, selon les circonstances, autant savoir se taire (Vigouroux, 2009) que savoir sortir de son silence quand il le faut (Vigouroux, 2010). Tous ces personnages ne prennent vie que dans leur opposition ou adhésion à l'État de droit, par le biais des armes légales ou illégales dont ils disposent.

Or, l'État de droit, dans la vision libérale du conseiller d'État, ne dispose pas véritablement du « monopole de la violence légitime ». Ou du moins, et l'auteur joue habilement sur les mots, n'a-t-il pas *à la faire (la violence)*, car, l'ordre public, s'il découle de l'action de « la force publique », et même s'il est autoritaire, reste avant tout un *ordre*

négocié (cf. Audition de C. Vigouroux, *A.N.,* Commission N. Mamère, 16 avril 2015, 2-10, à la suite de l'émotion suscitée par la mort de Rémi Fraisse dans une malheureuse opération de maintien de l'ordre par les BGM).

Nous voilà désormais parvenu au seuil de la justification ultime de l'arrière-cuisine déontologique mise en pratique et vécue dans les rangs des forces de police. Il ne s'agit pas que d'une histoire de pratique et de sanction d'êtres de chair et de sang, encadrés de toutes parts. Il s'agit surtout d'une guidance morale de la haute conscience de leur mission parmi les fonctionnaires astreints à garder le sens de la mesure dans l'usage d'une force tenue en respect par du droit.

Et pour préciser une dernière fois les références du juriste, on comprend bien qu'elles s'originent moins dans l'autorité du sociologue Max Weber, que dans celle de Blaise Pascal, dans sa célébrissime Pensée :

> *Il est juste que ce qui est juste soit suivi. Il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi. ---- La justice sans la force est impuissante. La force sans la justice est tyrannique. La justice sans force est contredite parce qu'il y a toujours des méchants. La force sans la justice est accusée. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste. La justice est sujette à dispute. La force est très reconnaissable et sans dispute. Ainsi on n'a pu donner la force à la justice, parce que la force a contredit la justice, et a dit qu'elle était injuste, et a dit que c'était elle qui était juste. Et ainsi ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste.* (Pascal, *Fragments Raisons des Effets, n° 20/21*).

BIBLIOGRAPHIE

ALAIN M., 2011, Les facteurs de perméabilité aux valeurs traditionnelles du métier de policier, *Déviance et société*, 35, 3, 385-413.

ALAIN M., GRÉGOIRE M., 2007, L'éthique policière est-elle soluble dans l'eau des contingences de l'intervention ? Les recrues québécoises, trois ans après la fin de la formation initiale, *Déviance et société*, 31, 3, 257-282.

ALAIN M., PRUVOST G., 2011, Police : une socialisation professionnelle par étapes, *Déviance et société*, 35,3, 267-280.

BARGEAU A., 2010, *Réforme des corps et carrière et syndicats policiers, des enjeux de positions aux stratégies de légitimation*, Mémoire Master II, Strasbourg, Université de Strasbourg, IEP.

BAUDIS D., 2013, La déontologie, c'est aussi une garantie pour le fonctionnaire, *Les cahiers de la fonction publique*, 334, 33-37.

BEIGNER B., 2003, Déontologie, *in* ALLAN D., RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 361-363.

BELORGEY J.-M., 1991 [1982], *La police au rapport*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy.

BERGOUGNOUX P., 2012, *L'Intérieur, un ancien directeur général de la police témoigne*, Paris, Fayard.

BERGOUGNOUX P., 2017, *Sécurité, ce qu'on vous cache,* Paris, Flammarion.

BERLIÈRE J.-M., LÉVY R., 2011, *Histoire des polices en France de l'Ancien régime à nos jours*, Paris, éd Nouveau monde.

BEZES P., 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, PUF.

BOURGOIN N., 2015, *La République contre les libertés, le virage autoritaire de la gauche libérale 1995-2015*, Paris, l'Harmattan.

BRADFORD B., JACKSON J., 2011, Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police, *La vie des idées,* 1er mars.

BRODEUR J.-P., 2008, Que dire maintenant de la police ?... *in* MONJARDET D., *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*, Paris, La Découverte, 255-268.

CAHN O., 2016, « Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre ». Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi, *Archives de politique criminelle*, 38, 1, 89-121.

CENTRE NATIONAL DE DOCUMENTATION PÉDAGOGIQUE, 1989, *1789, Recueil de textes du XVIIIe siècle à nos jours*, Avant-propos de P. Joxe, M.I. et préface de L. Jospin, ministre de la Jeunesse et des Sports.

CHANTREUX D., 2015, Le procès fait aux contrôles d'identité est-il fondé ? *in* MUTELET V., VASSEUR-LAMBRY F. (dir), *Qui suis-je ? Dis-moi qui tu es. L'identification des différents aspects juridiques de l'identité*, Arras, Artois Presses Universitaires, 215-232.

CLÉMENT S., 2003, *Vivre en caserne à l'aube du XXIe siècle, l'exemple de la Gendarmerie*, Paris, l'Harmattan.

DAILLÈRE A., 2016, *ACAT, L'ordre et la force* [https://www.acatfrance.fr/rapport/l-ordre-et-la-force].

DAVET G., LHOMME F., 2017, *« Un président ne devrait pas dire ça », les secrets d'un quinquennat*, Paris, Point Seuil.

DEBOVE F., 2013, Les forces publiques de sécurité intérieure ont-elles une déontologie ? *Cahiers de la fonction publique*, 331, 40-42.

DELEPLACE B., 1987, *Une vie de flic,* Paris, Gallimard.

DELVAUX T., 2014, *De l'éthique du gendarme à la déontologie (1974-2014), Charte du gendarme ou code de déontologie : quels changements pour le gendarme ? Image, éthique et management*, Melun, Mémoire Master, EOGN et IAE Créteil-Paris Est.

DE MAILLARD J., MOUHANNA C., 2017, France. Governing metropolises: the false pretences of metropolisation, *in* DEVROE E., EDWARDS A., PONSAERS P. (eds), *Policing European Metropolises. The politics of security in city-regions*, Abington, Routledge, 77-94.

DEMEZON G., 2010, *Gendarmerie nationale et dialogue social. La cité, la ruse et les gardiens*, Rennes, Thèse de doctorat sociologie politique, Université Rennes 2.

DEMONQUE P., 1981, *Les policiers,* Paris, La Découverte.

DIEU F., 1993, *Gendarmerie et modernité*, *étude de la spécificité gendarmique aujourd'hui,* Paris, Montchrestien.

DIEU F., 1999, Autopsie d'un mouvement social atypique : la fronde des gendarmes. Dix ans après, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, LII, 414-430.

DIEU F., 2002a, *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Bruxelles, Complexe.

DIEU F., 2002b, *Policer la proximité, les expériences britanniques, françaises et new yorkaises*, Paris, L'Harmattan.

DIEU F., 2008, Être gendarme. Spécificité gendarmique et changement social à la fin du XXe siècle, *in* BERLIÈRE J.-M., DENYS C., KALIFA D., MILLIOT V. (dir.), *Métiers de police, être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècles,* Rennes, PUR, 377-391.

DIEU F., 2009, La rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique,* LXII, 4, 367-374.

DIEU F., MIGNON P., 1999, *La force publique au travail, deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes*, Paris, L'Harmattan.

DOUILLET A.-C., GERMAIN S., HEILMANN E., MELCHIOR P., 2012, *Vidéo-surveillance ou video-protection ?* Paris, Le Muscadier.

DUPIC E., DEBOVE F., 2014, *Déontologie policière,* Paris, Lextenso, préface D. Baudis.

DUSSEL X., 2006, *La dualité policière : une problématique en constante évolution*, Paris, Mémoire Master, Univ. Paris II.

DUVAL B., 2010, *Gendarmerie et police : une déontologie commune ?,* Aix-en-Provence et Melun, Mémoire Master IEP – EOGN.

EASTON M., 2001, *De demilitarisering van de Rijkswacht*, Brussel, VUB Press, Criminologische studies, 7.

ÉBEL É., 2005, Déontologie, *in* AUBOUIN M., TEYSSIER A., TULARD J., 2005, *Histoire et dictionnaire de la police du Moyen-Âge à nos jours*, Paris, Bouquins-Laffont, 641-442.

FASSIN D., 2011, *La force de l'ordre, une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil.

FONTAINE J.-Y., 2008, *Socio-anthropologie du gendarme*, Paris, L'Harmattan.

FOUGIER G., 2002, L'impossible réforme de la police, *Pouvoirs,* Paris, Seuil, n° 102, 97-116.

FOURIS T., 2010, *Les sanctions professionnelles : un instrument managérial pertinent pour la gendarmerie nationale ?* Mémoire EOGN – IAE Paris 12-Créteil,

FROMENT B., 2002, Les contrôles de la police, *Pouvoirs,* Paris, Seuil, n° 102, 43-56.

GAUTRON V., 2015, Fichiers de police, *Rép. Pénal Dalloz*, 1-83.

GORGEON C., 2008, La cohorte des gardiens de la paix : quels apports pour la connaissance de la culture professionnelle des policiers ?, *in* MONJARDET D., *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*, Paris, La Découverte, 229-243.

GORIS I., JOBARD F., LÉVY R., 2010, *Polices et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris*, Open Society Justice Initiative.

HAVRIN J.-P., 2010*, Il a détruit la police de proximité*, Paris, Gawsewitch éd., préface de Pierre Joxe.

JOBARD F., 2002, *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, Paris, La Découverte.

JOBARD F., LÉVY R., 2010a, Les contrôles d'identité à Paris, *Questions pénales,* 23, 1.

JOBARD F., LÉVY R., 2010b, Le profilage racial [http://*www.criminologie.com*/article/profilage-racial].

JOBARD F., MAILLARD de J., 2015, *Sociologie de la police, politiques, organisations, réformes*, Paris, A. Colin.

JOHNSTON E., (dir.), 2016, *Relations police-population : enjeux, pratiques locales et recommandations,* Paris, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine.

KAPPELER V., SLUDER R., ALPERT G., 1998, *Forces of deviance: understanding the dark side of policing*, Prospect Heigts, Waveland Press.

KLOCKARS C. B., KUTNJAK IVKOVIK S., HABERFELD M.R., 2004, *The contours of police integrity*, Sage publications.

LATOUR X., MBONGO P. (dir.), 2012, *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques.

LEMAIRE E., 2017, La fabrique de la vidéo-preuve, *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XIV, [http://champpenal.revues.org/9487] ; DOI : 10.4000/champpenal.9487.

LETTERON R., 2016, La gendarmerie au début du XXIe siècle, *in* LUC J.-N., (dir.) *Histoire des gendarmes, de la maréchaussée à nos jours*, Paris, Ed. Nouveau monde, 195-218.

LEVEZOU DE VEZINS A., 2010, *Les relations police-gendarmerie vues par la presse corporative 2001-2010*, Aix, Mémoire EOGN-IEP Aix-en-Provence.

LÉVY R., 2016, La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale, *Déviance et société*, 40, 2, 139-164.

LÉVY R., OCQUETEAU F., 1987, Police performance and fear of crime: the experience of the left in France between 1981 and 1986, *International Journal of the sociology of law*, 15, 259-280.

LOPEZ L., 2014, *La guerre des polices n'a pas eu lieu : gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité publique sous la Troisième République, 1870-1914*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne.

LOUBET DEL BAYLE J.-L., 2006, *Police et politique, une approche sociologique*, Paris, L'Harmattan.

LOUBET DEL BAYLE J.-L., 2016, *Sociologie de la police*, Paris, L'Harmattan.

LUC J.-N. (dir.), 2010, *Soldats de la loi, La gendarmerie au XXe siècle*, Paris, PUPS.

LUC J.-N. (dir.), 2016, *Histoire des gendarmes, de la maréchaussée à nos jours*, Paris, Ed. Nouveau monde.

MAILLARD de J., HUNOLD D., ROCHÉ S., OBERWITTLER D., ZAGRODSKI M., 2016, Les logiques professionnelles et politiques du contrôle, des styles de police différents en France et en Allemagne, *Revue française de science politique*, 66, 2, 271-293.

MALOCHET V., 2017, *La participation des citoyens en matière de sécurité locale ; diversité des regards et des modes d'implication*, Paris, IAU-Île de France.

MARTIN DU GARD L., 2016, *Police, la fin de l'état de grâce*, http://www.laurent-mucchielli.org/public/Police_la_fin_de_l__etat_de_grace.pdf

MATELLY J.-H., 2002, Une obligation de résultat pour les gendarmes ? *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 49, 187-206.

MATELLY J.-H., 2006, *Une police judiciaire… militaire ? La gendarmerie en question*, Paris, L'Harmattan.

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

MATELLY J.-H., MOUHANNA C., 2007, *Police : des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.

MATELLY J.-H., MOUHANNA C., MUCCHIELLI C., 2009, Feu la gendarmerie nationale, *Pouvoirs locaux*, 80, 1, 12-13.

MBONGO P., 1999, *La gauche au pouvoir et les libertés publiques (1981-1995),* Paris, l'Harmattan, 255-360.

MBONGO P., LATOUR X. (dir.), 2012, *Sécurité, libertés et légistique. Autour du Code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques.

MEYER M., TANNER S., 2017, Filmer et être filmé : la nouvelle visibilité policière à l'ère de la sousveillance. Une perspective de terrain, *Réseaux*, 201, 177-205.

MONJARDET D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

MONJARDET D., 2005, Les sanctions professionnelles des policiers. Ce que disent les chiffres et au-delà, *Informations sociales*, 127, 7, 76-85.

MONJARDET D., 2006, Comment apprécier une politique policière ? Le premier ministère Sarkozy, *Sociologie du travail*, 2, 188-208.

MONJARDET D., GORGEON C., 2004, *La socialisation professionnelle des policiers, dix ans après*, Rapport IHESI – CERSA – ACADIE, Paris, ronéo.

MONJARDET D., OCQUETEAU F., 2004, *La police, une réalité plurielle,* Problèmes politiques et sociaux, Paris, La documentation française.

MOREAU L., 2004, *La déontologie de la sécurité en droit public français*, Thèse de droit public, U. Montpellier.

MOREAU DE BELLAING C., 2015, *Force publique, une sociologie de l'institution policière*, Paris, Economica.

MOTHES F., 2013, Au cœur des relations police/population : le contrôle d'identité, *in* DEBOVE F., RENAUDIE O. (dir.), *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 341-350.

MOTHES F., 2016, La déontologie est-elle envisageable pour les services de renseignement ? *Après-demain*, 37, 37-39.

MOUHANNA, 2001, Faire le gendarme : de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique, *Revue française de sociologie*, 42-1, 31-55.

MOUHANNA C., 2011, *La police contre les citoyens ?* Nîmes, Champ social.

MOUHANNA C., 2013, *La déontologie policière en pratiques. Recherche exploratoire sur sa perception et les effets induits auprès des personnels de sécurité publique*, CESDIP, rapport non publié.

MOUHANNA C., 2017, Le code de déontologie : un outil de régulation des relations police-population ? *Droit et Société*, à paraître.

MUCCHIELLI L., (dir.) 2008a, *La frénésie sécuritaire, retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La Découverte.

MUCHIELLI L., 2008b, Le « nouveau management de la sécurité » à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007), *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. V [https://champpenal.revues.org/3663].

NAYER A., 2011, L'administration aux prises avec l'éthique et la déontologie. Conclusion de la journée d'étude du 27 octobre 2010, *Pyramides*, 22 [https://pyramides.revues.org/916].

OCQUETEAU F., 2006, *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, A. Colin.

OCQUETEAU F., 2008, Le commissaire de police en « manager de service ». Nouveaux rôles et repositionnements identitaires aux débuts du XXIe siècle, *in* BERLIÈRE J.-M., DENYS C., KALIFA D., MILLIOT V. (dir), *Métiers de police, être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècles,* Rennes, PUF, 287-301.

OCQUETEAU F., 2016, Qu'est-ce qu'une police déontologique ? *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, LXIX, 3, 349-383.

OCQUETEAU F., DAMIEN O., 2009, À propos de l'encadrement de la police nationale par les commissaires. Regards croisés entre un sociologue et un commissaire syndicaliste, *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Confrontations, Vol. VI, [http://champpenal.revues.org/4203].

OCQUETEAU F., ENDERLIN S., 2011, La Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité : un pouvoir d'influence, *Revue Française d'Administration Publique*, 139, 113-132

OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., 2002, *Ordonner le désordre, une contribution au débat sur les indicateurs du crime,* Paris, la Documentation française.

OCQUETEAU F., PICHON P., 2011 : Secret professionnel et devoir de réserve dans la police. Le pouvoir disciplinaire face aux lanceurs d'alerte, *Archives de Politique Criminelle*, 33, 113-132.

OLIVERA A. de, CHOQUET C., 2009, La loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale : un nouvel équilibre pour le dualisme policier, *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, 819-829.

PABION B., 2009, *La construction identitaire du syndicalisme policier : l'exemple de l'UNSA-Police*, Master IEP Lyon, Univ. Lyon II.

PASCAL B. [1960] *Pensées,* Fragments Raisons des Effets, n° 20/21 [http://www.penseesdepascal.fr/Raisons/Raisons20-moderne.php].

PÉCAUD D., 2011, La moralité attribuée à la règle : l'appropriation du métier policier, *Revue française d'administration publique*, 140, 693-705.

PICHON P., OCQUETEAU F., 2010, *Une mémoire policière sale, fichier STIC*, Paris, Gawzewitch éd.

PIRAUX A., WILKIN L., 2011, Éthique publique et administrative : la déconvenue ? *Pyramides*, 22, 9-17 [https://pyramides.revues.org/918].

RAZAFINDRANALY J., 2013a, Police et gendarmerie : deux cultures professionnelles différentes, *Les cahiers de la fonction publique*, 338, 30.

RAZAFINDRANALY J., 2013b, Une perspective de convergence des cultures professionnelles : cinq mesures-clés pour construire une identité commune, *Les cahiers de la fonction publique,* 338, 36-37.

RAZAFINDRANALY J., 2016, *La France, les Français et leur sécurité : que penser ? Que faire ? Pour une sécurité publique quotidienne durable : redressement, réforme et rénovation*, éd. compte d'auteur, online, 2 tomes.

RAZAFINDRANALY J., GUYOMAR M., 2013, Police-Gendarmerie : vers une culture professionnelle commune, Entretien avec José Razafindranaly, commissaire divisionnaire honoraire, *Les cahiers de la fonction publique*, 338, 27-28.

RECASSENS O., DÉCUGIS J.-M., LABBÉ C., 2006, *Place Beauvau, la face cachée de la police*, Paris, R. Laffont.

RECASSENS O., HASSOUX D., LABBÉ C., 2017, *Bienvenue Place Beauvau. Police : les secrets inavouables d'un quinquennat*, Paris, R. Laffont.

RENAUDIE O., 1999, Police nationale, syndicalisme et alternance politique, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 37, 183-213.

RENAUDIE O., 2008, *La préfecture de police*, Paris, LGDJ.

ROCHÉ S., 2005, *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.

ROCHÉ S., 2012, Les politiques de sécurité intérieure, une approche technicienne, une efficacité douteuse, *in* MAILLARD J. de, SUREL Y. (dir.), *Les politiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de science po, 248-269.

ROCHÉ S., ZAGRODZKI M., MANEVEAU R., L'HEVEDER A., 2015, *Étude relative à l'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, Paris, Cabinet Publicité et ministère de l'Intérieur, ronéo, juin.

SAMSON F., FONTAINE J-Y ., 2005, *Malaise dans la gendarmerie*, Paris, PUF.

SCHLOSSER J.-M., 2013, *Le rapport aux savoirs liés aux sciences humaines et sociales chez les policiers et les transformations induites*, Paris, Mémoire de Master, Sciences de l'Éducation, U. Paris-Descartes.

SOUBELET B., 2016, *Tout ce que l'on ne peut pas dire*, Paris, Plon.

SOUHID S., MONTALI J.-M., *Omerta dans la police,* Paris, Le Cherche-midi.

TANNER S., MEYER M., 2015, Police work and new 'security devices': a tale from the beat, *Security Dialogue*, 46, 4, 384-400.

THOMAS-TUAL B., 1991, Un texte passé inaperçu : le code de déontologie de la police nationale, *Revue Droit Public,* 1385.

TOUBON J., GUYOMAR M., 2014, Les risques psychosociaux, entretien avec… Jacques Toubon, Défenseur des droits, *Les cahiers de la fonction publique*, 349, 27-29.

TYLER R.T., 1990, *Why people obey the law?* New Haven, CT, Yale University Press.

TYLER R.T., 2004, Enhancing police legitimacy, *Annals of the American academy of political and social science,* 593, 84-99.

TYLER R.T., WAKSLACK C. J., 2004, Profiling and police legitimacy: procedural justice, attributions of motive and acceptance of police authority, *Criminology,* 42, 2, 253-282.

VAN OUTRIVE L., 2005, *La nouvelle police belge. Désorganisation et improvisation*, Bruxelles, Bruylant.

VIGOUROUX C., 1996, Le contrôle de la police, *in* COLLECTIF, *État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 743-760.

VIGOUROUX C., 2008, *Georges Picquart, dreyfusard, proscrit, ministre. La justice par l'exactitude*, Paris, Dalloz.

VIGOUROUX C., 2009, Le droit de se taire, *in* COLLECTIF, *Le dialogue des juges, Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 1113-1119.

VIGOUROUX C., 2010, Le devoir de parler, *Commentaire,* 129, 197-201.

VIGOUROUX C., 2012 [2006] *Déontologies des fonctions publiques*, *droits, obligations, garanties, discipline,* 2e éd, Paris, Dalloz référence.

WATIN-AUGOUARD M., 2001, La « militarité » de la gendarmerie, *Revue de la gendarmerie nationale*, 201, 5-29.

Littérature technique (par ordre chronologique) :

1987, Rapport Jean Cabannes, 1er avocat général à la cour de cassation, président de la *Commission de liaison d'harmonisation entre la police et la gendarmerie*.

1995, Roussot (CGA), Nouailles de Gorce (IGA), *Rapport sur le redéploiement police-gendarmerie*

[https://www.ccomptes.fr/content/download/1745/17440/version/4/file/Tome-1-redeploiement-police-gendarmerie.pdf].

1998, Carraz R. (député MDC), Hyest J.-J. (sénateur UMP), *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*

[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000826.pdf].

1999, Bauer A., Où sont les policiers ?, *La Gazette des communes*, 8 février.

2000, Haut Conseil de Déontologie de la Police Nationale, *Guide pratique de la déontologie dans la police nationale*, Paris, éd. SIRP, préface Jean-Pierre Chevènement.

2007, IFMPN-CNFMA, *Discerner pour mieux agir*,

[http://www.dailymotion.com/video/x56fnb_discerner-pour-mieux-agir-police-na_news].

2008, Gissler E. (IGF), Séguin P. (CGA), *Avis sur le rapport « Vers la parité globale au sein d'un même ministère », mai*.

2008, P. N. – G. N., Groupe de travail intérieur-défense, *Police-Gendarmerie : vers la parité globale au sein d'un même ministère*, janvier.

2008, Syndicat des commissaires de la Police nationale (S. Feucher et E. Roux) à Mme M. Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur sur la *Parité Police-Gendarmerie*, Lettre du 24 juillet.

2009, Vansson F. (député), *Avis présenté à la commission des lois sur la gendarmerie nationale*, Assemblée Nationale, 20 mai

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1690.pdf].

2009, Bauer A., Soullez C., Où sont les policiers et les gendarmes, dix ans après ? *La Gazette des Communes*,

2011, Escoffier A.-M. (sénatrice), Moyne-Bressand A. (député), *Rapport d'évaluation au 1er ministre de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale*

[http://www.senat.fr/rap/a11-108-11/a11-108-111.html].

2011, Le Bris G., Mourrut E. (députés), *Rapport d'information sur le dialogue social dans les armées*, Assemblée nationale

[http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4069.asp].

2012 a et b, Teyssier A. (IGA), Léonnet J. (IGPN), *Rapports au ministre de l'Intérieur Claude Guéant sur l'harmonisation des filières métiers et l'adaptation de la fonction hiérarchique dans la Police nationale*

[https://www.google.fr/search?q=rapport+iga-igpn+harmonisation+police+gendarmerie+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=_FNWWcLBKe_U8ged7ZOQAg]

(https://www.google.fr/search?q=rapport+iga-igpn+harmonisation+police+gendarmerie+2012&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=_FNWWcLBKe_U8ged7ZOQAg].

2012, Défenseur des Droits, *Rapport pour 2011,*

http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-annuels-dactivite/rapport-annuel-dactivite-2012].

2013, Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail,* Rapport public thématique.

[http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000185.pdf].

2013, Fourage H. (député), Pillet J. (sénateur), *Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale*

[http://www.maire-info.com/upload/files/rapportgendarmerie.pdf].

2014, Médiateur interne de la police nationale, *Rapport pour 2013,*

[http://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/MIPN-RA2013.pdf].

2014, DRCPN – Odry D. (dir.), *Vade-mecum, Déontologie à l'intention des formateurs de la police nationale*, Lognes, INFPN, SG, SIDD.

2014, Défenseur des droits, *Rapport pour 2013*,

[http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/publications/rapports/rapports-annuels-dactivite/rapport-annuel-dactivite-2013].

2015, Cour des comptes, *Lettre du premier président Didier Migaux au ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve sur « la gestion des carrières dans la police et la gendarmerie nationales ».*

2015, Ministère de la Défense (MD) - Collège des Inspecteurs généraux des armées (CIGA), *Rapport annuel des médiateurs militaires,*

[https://www.google.fr/search?q=rapport+annuel+des+m%C3%A9diateurs+militaires&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=qVBWWYS7LPDU8gfLgbCIAg].

2015, Médiateur interne de la police nationale**,** *Rapport pour 2014.*

[http://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/2015/avril/Rapport_MediateurInterne_PN_2014.pdf].

2015, Défenseur des Droits, *Rapport pour 2014,*

[http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/raa_court_2014_0.pdf].

2016, Ministère de l'Intérieur, *Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale*, 11 avril

[http://www.alternativepn.fr/medias/files/11-04-2016-protocole2016.pdf].

2016, Préfecture de Police, SGA-DRH, *Charte de gestion du corps de conception et de direction à la préfecture de police, métiers et parcours de carrières. Accompagnement des commissaires de police*, éd., 1er décembre.

2016, Giorgis A., CEGN (dir.), *Gendarmerie Nationale, Commandement des Ecoles, Réflexions sur l'éthique et la déontologie ; les valeurs fondatrices de l'état de gendarme*, CEGN, Rochefort s/mer.

2016, DGGN, *Bilan social de la Gendarmerie 2015*,

[http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/bilan-social/bilan-social-2015].

2016, Médiateur interne de la police nationale, *Rapport pour 2015*

[http://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/RapportMediateur2015.pdf].

2016, GENDXXI, *Le suicide des gendarmes et des policiers, analyse 2016. Décennie 2006-2015*, https://www.gendxxi.org/les-suicides-de-gendarmes-et-policiers-analyse-2016-decennie-2006-2015/#more-1508

2016, Défenseur des Droits, *Rapport pour 2015,*

[http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/rapport-annuel-d'activite-2015-du-defenseur-des-droits].

2017, Inspection Générale des Finances – Inspection Générale de l'Administration (E. Gissler, J. Schneider, L. Ruat, D. Reberry), *Évolutions des effectifs de la police et de la gendarmerie nationale*,

[https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents-classes-par-date-de-mise-en-ligne/Evolution-des-effectifs-de-la-police-et-de-la-gendarmerie-nationales].

2017, Grosdidier Fr., *Rapport au Sénat sur le projet de loi relatif à la sécurité publique* [http://www.senat.fr/rap/l16-309/l16-3091.pdf].

2017, Cour des comptes, *Rapport pour 2016*

[https://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2017].

2017, Médiateur interne de la police nationale, *Rapport pour 2016,*

2017, MI - DCRFPN, *La recherche, quelle plus-value pour la formation ? Entretiens avec 5 chercheurs*, Lognes, 48 p., à paraître en octobre.

GLOSSAIRE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACAT : action des chrétiens pour l'abolition de la torture

ACMA : agents du corps de maîtrise et d'application (gradés et gardiens)

ADEFDROMIL : association de défense des droits des militaires

ADS : adjoint de sécurité

AEF Sécurité globale : agence de presse spécialisée

AICLF : Association internationale des criminologues de langue française

ALLIANCE CFE-CGC : syndicat Alliance et confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres

ALLIANCE SYNERGIE : syndicat d'officiers de police

AN : assemblée nationale

ANAS : association nationale d'action sociale (de la police)

ANFG : association nationale des femmes de gendarmes

APNM : association professionnelle nationale de militaires

ARIANE : application de rapprochement, d'identification et d'analyse pour les enquêteurs (fichier)

BAC : brigade anti-criminalité

BGM : brigade de gendarmerie mobile

CAP : commission administrative paritaire

CARPO : centre d'analyse des régulations politiques

CD : code de déontologie

CEA : corps d'encadrement et d'application

CEDH : cour européenne des droits de l'homme

CEGN : commandement des écoles de la gendarmerie nationale

CERSA : centre d'études et de recherches de science administrative

CESDIP : centre d'études et de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales

CFM : conseil de la fonction militaire

CFMG : conseil de la fonction militaire gendarmerie

CGA : contrôleur général des armées

CGPN : contrôleur général de la police nationale

CNAPS : conseil nationale des activités privées de sécurité

CNDS : commission nationale de déontologie de la sécurité

CNISAG : centre national d'instruction de ski et d'alpinisme de la gendarmerie

CNRS : centre national de la recherche scientifique

CPP : code de procédure pénale

CRS : compagnie républicaine de sécurité

CSFG : conseil supérieur de la fonction Gendarmerie

CSFM : conseil supérieur de la fonction militaire

CSI : conseil de sécurité intérieure

CSTAGN : corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale

DAPN : direction de l'administration de la police nationale

DCFPN : direction centrale de la formation de la police nationale

DCPJ : direction centrale de la police judiciaire

DDD : défenseur des droits

DDSP : direction départementale de la sécurité publique

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGGN : direction (directeur) générale de la gendarmerie nationale

DGPN : direction (directeur) générale de la police nationale

DLPAJ : direction des libertés publiques et des affaires juridiques

DOCP : direction de l'ordre public et de la circulation (préfecture de police)

DOPC : direction de l'ordre public et de la circulation (préfecture de police)

DOSTL : direction opérationnelle des services techniques et logistiques (préfecture de police)

DPJ : direction de la police judiciaire (préfecture de police)

DPUP : direction de la police urbaine de proximité (préfecture de police)

DRCPN : direction des ressources et des compétences de la police nationale

DRH : direction des ressources humaines

DRPP : direction du renseignement (préfecture de police)

DSAP : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (préfecture de police)

DSPAP : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

DUDHC : déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen

DVD : disque numérique polyvalent

EOGN : École des officiers de la gendarmerie nationale

ETPT : équivalent temps plein travaillé

FASP : fédération autonome des syndicats de police

FP : fonction publique

FPIP : fédération professionnelle indépendante de police (syndicat d'extrême droite)

GAV : garde à vue

GAV : gendarme adjoint volontaire

GD : gendarmerie départementale

GM : gendarmerie mobile

GN : gendarmerie nationale

IA : inspection (inspecteur) d'administration

IFOP : Institut français de l'opinion publique (Institut de sondage)

IFPN : institut de formation de la police nationale

IGA : inspection (inspecteur) générale de l'administration

IGAG : inspecteur général de l'administration gendarmerie

IGAI : inspection générale des affaires intérieure (Portugal)

IGF : inspection générale des finances

IGGN : inspection (inspecteur) générale de la gendarmerie nationale

IGPN : inspection (inspecteur) générale de la police nationale

IGS : inspection générale des services (préfecture de police)

IHESI : institut des hautes études de la Sécurité intérieure

INFPN : Institut national de formation de la police nationale (Clermont-Ferrand)

INHESJ : institut national des hautes études de Sécurité et de justice

IPCAN : independant police complaints authorities network

ISSP : indemnité de sujétion spéciale police

JUDEX : système judiciaire de documentation et d'exploitation (fichier de la gendarmerie)

LOLF : loi d'orientation des lois de finances

LOPS : loi d'orientation et de programmation de la sécurité

LOPSI : loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure

LR : Les Républicains (parti politique)

LSI : loi sur la Sécurité intérieure (2003)

MAP : modernisation de l'action publique

MDC : mouvement des citoyens (parti politique)

MFG : mouvement des femmes de gendarmes

MFP : mouvement pour la France (parti politique souverainiste)

MI : ministère (ministre) de l'intérieur

MIPN : médiateur interne de la police nationale

MO : maintien de l'ordre

MPF : mouvement populaire français (parti politique)

OCTA : officier du corps technique et administratif

OND : observatoire national de la délinquance

ONG : organisation non gouvernementale

OPEX : opération extérieure (gendarmerie)

OPJ : officier de police judiciaire

PAGRE : plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées

PJ : police judiciaire

PJGN : police judiciaire de la gendarmerie nationale

PLF : projet de loi de finance

PN : police nationale

PP : préfecture de police

PPCR : parcours professionnels carrières et rémunérations

PPNG : plan préfecture « nouvelle génération »

PPP : préfecture de police de Paris

PRG : parti des radicaux de gauche

PS : parti socialiste (parti politique)

PSIG : peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie

QB : qualification brigadier

RGPP : révision générale des politiques publiques

RH : ressources humaines

RIO : référentiel des identités et de l'organisation

SCPN : syndicat des commissaires de la police nationale

SCSI-UNSA : syndicat des cadres de la sécurité intérieure - UNSA

SGAMI : secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur

SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police

SGP : syndicat des gardiens de la paix

SNATAPSI – SAPACMI : syndicat national alliance des personnels administratifs techniques et scientifiques de l'Intérieur - syndicat autonome des préfectures et de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur

SNIPAT : syndicat national indépendant des personnels administratifs, techniques et scientifiques de la police nationale

SNOP : syndicat national des officiers de police

SRPJ : service régional de police judiciaire

STIC : système de traitement des infractions constatées (fichier)

SYNERGIE OFFICIERS : (syndicat de police)

TAJ : traitement des antécédents judiciaires (fichier fusionnant STIC et JUDEX)

TGI : tribunal de grande instance

UCLAT : unité de coordination de la lutte antiterroriste

UDF-FD : union pour la démocratie française-force démocrate (parti politique)

UMP : union pour un mouvement populaire (parti politique)

UNITE SGP POLICE : syndicat de gardiens de la paix

UNPRG : union nationale des personnels et retraités de la gendarmerie nationale

UNSA POLICE : union nationale des syndicats autonomes de police

VAP : voie d'accès professionnelle

ZSP : zone de sécurité prioritaire

ANNEXES

ANNEXE 1

Campagne d'entretiens (2016-2017)

Tous les témoins ont été soumis à une consigne à peu près invariable pour des entretiens non directifs d'une heure à deux heures et demie : « *Je conduis une étude sur le nouveau code de déontologie commun à la PN et à la GN auprès de différents acteurs susceptibles d'avoir quelque chose de particulier à en dire, comme vous-même. À partir de votre position d'aujourd'hui [on retrace en premier lieu la fonction actuelle et le parcours historique], comment expliquez-vous l'apparition de ce code alors qu'il en existait un depuis 1986 ? Qu'est-ce que celui-ci représente comme nouveauté ? Que signifie pour vous aujourd'hui la « déontologie » dans les fonctions de sécurité publique ? À quoi et à qui peut-elle servir ?* »

Date ENTRETIENS	PERSONNES INTERROGÉES	QUALITÉ
23 février 2016	Céline BERTHON Bernard ANTOINE (commissaires de police)	Syndicat Commissaires Levallois-Perret
2 mars	Valérie SAGANT (magistrate)	Magistrate ENM (Collège DDD) Paris
11 mars	Denis PERAIS (policier – permanent syndical)	Syndicat Sud Police Paris
14 mars	Nicole BORVO-COHEN (ex-sénatrice)	Ex-sénatrice (Collège DDD) Paris
22 mars	Frédéric LAUZE (Inspecteur général PN)	MIPN Paris
25 mars	David CHANTREUX (+ 3 agents service) (Commissaire, enseignant juriste)	IGPN – CADRE Paris
30 mars	Claudine ANGELI-TROCCAZ (magistrate)	Magistrate (DDD collège sécurité) Paris
6 avril	Alexandre LANGLOIS (policier – permanant syndical)	CGT Police Paris
14 avril	Philippe HEULOT (policier syndiqué)	Gardien de la paix Paris
15 avril	Christian HIRSOIL (+ 2 agents service) (Contrôleur général)	IGPN, n° 3 Paris
10 mai	Jérôme MOISANT (policier – permanent syndical)	SGP – FO Police Montreuil
11 mai	Benoît NARBEY (juriste ; conseiller)	Juriste, DDD Paris
18 mai	Pierre JOXE	Ancien ministre

	(ex-ministre)	Paris
27 mai	Claude BALAND (ex-DGPN)	Ancien DGPN Boulogne-Billancourt
28 mai	Sarah MASSOUD (magistrate)	Magistrate (collège DDD) Paris
31mai	Jean-Marc ERBÈS (ex-haut fonctionnaire MI)	Ex-IHESI Paris
15 juin	Christian VIGOUROUX (conseiller d'État)	Conseil d'État Paris
15 juin	H. X. (commissaire divisionnaire)	Commissaire de police X
27 juin	Françoise MOTHES (avocate)	Avocate (ex-DDD) Paris
29 juin	José RAZAFINDRANALY (Inspecteur, commissaire honoraire)	Commissaire de police émérite Paris
4 juillet	Jean-Michel SCHLOSSER (commandant policier et universitaire)	Policier retraite, doctorant Montreuil
15 septembre	Philippe CONROUX (commissaire divisionnaire)	DR-IGPN – Rennes Paris
6 octobre	Dominique ODRY (inspecteur Éducation nationale)	DRCPN Lognes
15 octobre	Pascal LALLE (direction centrale PN)	DCSP Paris
15 octobre	Denis JACOB (policier – permanent syndical)	Syndicat Alternative Police (CFDT) Paris
25 novembre	Hervé LAFRANQUE (commissaire retraité reconverti privé)	Directeur Sûreté La Poste Paris
29 novembre	Jacques MIGNAUX (I) (ex-DGGN, conseiller d'État)	Ex-DGGN Paris
29 novembre	Alain GIORGIS (Général GN, retraité)	Général Gendarmerie Paris
15 décembre	Jacques MIGNAUX (II) [*idem*]	Ex-DGGN Paris
18 mars 2017	Jean-Hugues MATELLY (Officier Gendarmerie, retraité)	Ex-G N
28 mars 2017	Marie-France MONEGER (direction IGPN) David CHANTREUX (II)	IGPN Commissaire Paris
28 avril 2017	Michel VILLERMINAZ Gendarme, dirigeant Association	Gendarme (GEND XXI) Paris

ANNEXE 2

Comparaison du Code de déontologie de la PN (décret du 18 mars 1986) et du Code de déontologie de la PN et de la GN (décret du 4 décembre 2013)

Code déontologie PN (1986)	Code déontologie PN et GN (2013)
PRINCIPES	**CADRE GÉNÉRAL, CHAMP ET PRINCIPES** **(art. R 434-1 *et sq* du code sécurité intérieure)**
Art 1/ La PN concourt, sur l'ensemble du territoire, à la garantie des libertés et à la défense des institutions de la République, au maintien de la paix et de l'ordre publics et à la protection des personnes et des biens	**Cadre général** R434-2/ Placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour l'accomplissement des missions de sécurité intérieure et agissant dans le respect des règles du code de procédure pénale en matière judiciaire, la police nationale et la gendarmerie nationale ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens. Au service des institutions républicaines et de la population, policiers et gendarmes exercent leurs fonctions avec loyauté, sens de l'honneur et dévouement. Dans l'accomplissement de leurs missions de sécurité intérieure, la police nationale, force à statut civil, et la gendarmerie nationale, force armée, sont soumises à des règles déontologiques communes et à des règles propres à chacune d'elles. Ces dernières sont précisées au titre III du présent décret.
Art. 2/ La PN s'acquitte de ses missions dans le respect de la DUDHC, de la Constitution, des conventions internationales et des lois.	**Nature du code et champ d'application** R434-3/ Les règles déontologiques énoncées par le présent code procèdent de la Constitution, des traités internationaux, notamment de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes généraux du droit, et des lois et règlements de la République. Elles définissent les devoirs qui incombent aux policiers et aux gendarmes dans l'exercice de leurs missions de sécurité intérieure pendant ou en dehors du service et s'appliquent sans préjudice des règles statutaires et autres obligations auxquelles ils sont respectivement soumis. Elles font l'objet d'une formation, initiale et continue, dispensée aux policiers et aux gendarmes pour leur permettre d'exercer leurs fonctions de manière irréprochable. II. - Pour l'application du présent code, le terme « policier » désigne tous les personnels actifs de la police nationale, ainsi que les personnels exerçant dans un service de la police nationale ou dans un établissement public concourant à ses missions et le terme « gendarme » désigne les officiers et sous-officiers de la gendarmerie, ainsi que les gendarmes adjoints volontaires.
Art. 3/ La PN est ouverte à tout citoyen français satisfaisant aux conditions fixées par les lois et les règlements	**Principe hiérarchique** R434-4/ L'autorité investie du pouvoir hiérarchique prend des décisions, donne des ordres et les fait appliquer. Elle veille à ce que ses instructions soient précises et apporte à ceux qui sont chargés de les exécuter toutes informations pertinentes nécessaires à leur compréhension. L'autorité hiérarchique assume la responsabilité des ordres donnés. Ordres et instructions parviennent à leurs destinataires par la voie hiérarchique. Si l'urgence impose une transmission directe, la hiérarchie intermédiaire en est informée sans délai.

	II. - Le policier ou le gendarme porte sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, ayant entraîné ou susceptible d'entraîner sa convocation par une autorité de police, juridictionnelle, ou de contrôle.
Art. 4/ La PN est organisée hiérarchiquement. Sous réserve des règles posées par le CPP en ce qui concerne les missions de PJ, elle est placée sous l'autorité du MI.	**Obéissance** R434-5/ Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions et obéit de même aux ordres qu'il reçoit de l'autorité investie du pouvoir hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. S'il pense être confronté à un tel ordre, il fait part de ses objections à l'autorité qui le lui a donné, ou, à défaut, à la première autorité qu'il a la possibilité de joindre, en mentionnant expressément le caractère d'illégalité manifeste qu'il lui attribue. Si, malgré ses objections, l'ordre est maintenu, il peut en demander la confirmation écrite lorsque les circonstances le permettent. Il a droit à ce qu'il soit pris acte de son opposition. Même si le policier ou le gendarme reçoit la confirmation écrite demandée et s'il exécute l'ordre, l'ordre écrit ne l'exonère pas de sa responsabilité. L'invocation à tort d'un motif d'illégalité manifeste pour ne pas exécuter un ordre régulièrement donné expose le subordonné à ce que sa responsabilité soit engagée. Dans l'exécution d'un ordre, la responsabilité du subordonné n'exonère pas l'auteur de l'ordre de sa propre responsabilité. Le policier ou le gendarme rend compte à l'autorité investie du pouvoir hiérarchique de l'exécution des ordres reçus ou, le cas échéant, des raisons de leur inexécution. Dans les actes qu'il rédige, les faits ou événements sont relatés avec fidélité et précision.
Art. 5/ Le présent CD s'applique aux fonctionnaires de la PN et aux personnes légalement appelées à participer à ses missions.	**Obligations incombant à l'autorité hiérarchique** R 434-6/ Le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés. Il veille aussi à leur santé physique et mentale. Il s'assure de la bonne condition de ses subordonnés. L'autorité investie du pouvoir hiérarchique conçoit et met en œuvre au profit des personnels une formation adaptée, en particulier dans les domaines touchant au respect de l'intégrité physique et de la dignité des personnes ainsi qu'aux libertés publiques. Cette formation est régulièrement mise à jour pour tenir compte des évolutions affectant l'exercice des missions de police administrative et judiciaire.
Art. 6/ Tout manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire, sans préjudice le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale	**Protection fonctionnelle** R434-7/ L'État défend le policier ou le gendarme, ainsi que, dans les conditions et limites fixées par la loi, ses proches, contre les attaques, menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il peut être victime dans l'exercice ou du fait de ses fonctions. L'État accorde au policier ou au gendarme sa protection juridique en cas de poursuites judiciaires liées à des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il l'assiste et l'accompagne dans les démarches relatives à sa défense.
I – DEVOIRS GÉNÉRAUX FONCTIONNAIRES PN	**II- DEVOIRS DU POLICIER ET DU GENDARME**
Art. 7/ Le fonctionnaire de la PN est loyal envers les institutions républicaines. Il est intègre et impartial ; il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. Placé au service du public, le fonctionnaire de police se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire. Il a le respect	**Secret et discrétion professionnelle** R434-8/ Soumis aux obligations du secret professionnel et au devoir de discrétion, le policier ou le gendarme s'abstient de divulguer à quiconque n'a ni le droit, ni le besoin d'en connaître, sous quelque forme que ce soit, les informations dont il a connaissance dans l'exercice ou au titre de ses fonctions.

absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques.	
Art. 8/ Le fonctionnaire de police est tenu, même lorsqu'il n'est pas en service, d'intervenir de sa propre initiative pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public et protéger l'individu et la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens.	**Probité** R434-9/ Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions avec probité. Il ne se prévaut pas de sa qualité pour en tirer un avantage personnel et n'utilise pas à des fins étrangères à sa mission les informations dont il a connaissance dans le cadre de ses fonctions. Il n'accepte aucun avantage ni aucun présent directement ou indirectement lié à ses fonctions ou qu'il se verrait proposer au motif, réel ou supposé, d'une décision prise ou dans l'espoir d'une décision à prendre. Il n'accorde aucun avantage pour des raisons d'ordre privé.
Art. 9/ Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et, en particulier, à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre.	**Discernement** R434-10/ Le policier ou le gendarme fait, dans l'exercice de ses fonctions, preuve de discernement. Il tient compte en toutes circonstances de la nature des risques et menaces de chaque situation à laquelle il est confronté et des délais qu'il a pour agir, pour choisir la meilleure réponse légale à lui apporter.
Art. 10/ Toute personne appréhendée est placée sous la responsabilité et la protection de la police ; elle ne doit subir, de la part des fonctionnaires de police ou de tiers, aucune violence ni aucun traitement inhumain ou dégradant. Le fonctionnaire de police qui serait témoin d'agissements prohibés par le présent article engage sa responsabilité disciplinaire s'il n'entreprend rien pour les faire cesser ou néglige de les porter à la connaissance de l'autorité compétente. Le fonctionnaire de police ayant la garde d'une personne dont l'état nécessite des soins spéciaux doit faire appel au personnel médical et, le cas échéant, prendre des mesures pour protéger la vie et la santé de cette personne.	**Impartialité** R434-11/ Le policier ou le gendarme accomplissent leurs missions en toute impartialité. Ils accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal.
Art. 11/ Les fonctionnaires de police peuvent s'exprimer librement dans les limites résultant de l'obligation de réserve à laquelle ils sont tenus et des règles relatives à la discrétion et au secret professionnels.	**Crédit et renom de la police nationale et de la gendarmerie nationale** R434-12/ Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation.
Art. 12/ Le ministre de l'Intérieur défend les fonctionnaires de la PN contre les menaces, violences, les voies de fait, les injures,	**Non cumul d'activité** R434-13/ Le policier ou le gendarme se consacre à sa mission. Il ne peut exercer une activité privée lucrative que dans les cas et les conditions définis pour chacun d'eux par les lois et règlements.

diffamations ou outrages dont ils sont victimes dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions.	
II – DROITS ET DEVOIRS DES FONCTIONNAIRES PN ET DES AUTORITÉS DE COMMANDEMENT	**IIA - DISPOSITIONS COMMUNES PN et GN**
Art. 13/ L'autorité investie du pouvoir hiérarchique exerce les fonctions de commandement. À ce titre, elle prend les décisions et les fait appliquer ; elle les traduit par des ordres qui doivent être précis et assortis des explications nécessaires à leur bonne exécution.	**Relation avec la population** R434-14/ Le policier ou le gendarme est au service de la population. Sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement. Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.
Art. 14/ L'autorité de commandement est responsable des ordres qu'elle donne, de leur exécution et de leurs conséquences. Lorsqu'elle charge un de ses subordonnés d'agir en ses lieu et place, sa responsabilité demeure entière et s'étend aux actes que le subordonné accomplit régulièrement dans le cadre de ses fonctions et des ordres reçus. Le fonctionnaire de police doit exécuter loyalement les ordres qui lui sont donnés par l'autorité de commandement. Il est responsable de leur exécution ou des conséquences de leur inexécution.	**Port de la tenue** R435-15/ Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle.
Art. 15/ L'autorité de commandement transmet ses ordres par la voie hiérarchique. Si l'urgence ne permet pas de suivre cette voie, les échelons intermédiaires en sont informés sans délai.	**Contrôles d'identité** R434-16/ Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle. Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet. La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui. Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public.
Art. 16/ Hors le cas de réquisition, aucun ordre ne peut être donné à un fonctionnaire de police qui ne relève pas de l'autorité fonctionnelle de son auteur, si ce n'est pour faire appliquer les règles générales de la discipline.	**Protection et respect des personnes privées de liberté** R434-17/ Toute personne appréhendée est placée sous la protection des policiers ou des gendarmes et préservée de toute forme de violence et de tout traitement inhumain ou dégradant. Nul ne peut être intégralement dévêtu, hors le cas et dans les conditions prévus par l'article 63-7 du code de procédure pénale visant la recherche des preuves d'un crime ou d'un délit. Le policier ou le gendarme ayant la garde d'une personne appréhendée est attentif à son état physique et psychologique et prend toutes les mesures possibles pour préserver la vie, la santé et la dignité de cette personne. L'utilisation du port des menottes ou des entraves n'est justifiée que lorsque la personne appréhendée est considérée soit comme

	dangereuse pour autrui ou pour elle-même, soit comme susceptible de tenter de s'enfuir.
Art. 17/ Le subordonné est tenu de se conformer aux instructions de l'autorité, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Si le subordonné croit se trouver en présence d'un tel ordre, il a le devoir de faire part de ses objections à l'autorité qui l'a donné, en indiquant expressément la signification illégale qu'il attache à l'ordre litigieux. Si l'ordre est maintenu et si, malgré les explications ou l'interprétation qui lui ont été données, le subordonné persiste dans sa contestation, il en réfère à la première autorité supérieure qu'il a la possibilité de joindre. Il doit être pris acte de son opposition. Tout refus d'exécuter un ordre qui ne répondrait pas aux conditions ci-dessus engage la responsabilité de l'intéressé.	**Emploi de la force** R434-18/ Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut.
Art. 18/ Tout fonctionnaire de police a le devoir de rendre compte à l'autorité de commandement de l'exécution des missions qu'il en a reçues, ou, le cas échéant, des raisons qui ont rendu possible leur exécution impossible.	**Assistance aux personnes** R434-19/ Lorsque les circonstances le requièrent, le policier ou le gendarme, même lorsqu'il n'est pas en service, intervient de sa propre initiative, avec les moyens dont il dispose, notamment pour porter assistance aux personnes en danger.
III – DU CONTRÔLE DE LA POLICE	**Aide aux victimes** R434-20/ Sans se départir de son impartialité, le policier ou le gendarme accorde une attention particulière aux victimes et veille à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Il garantit la confidentialité de leurs propos et déclarations.
Art. 19/Outre le contrôle de la chambre d'accusation, qui s'impose à eux lorsqu'ils accomplissent des actes de police judiciaire, les personnels de la police nationale et les autorités administratives qui les commandent sont soumis au contrôle hiérarchique et au contrôle de l'inspection générale de l'administration et, s'agissant des seuls personnels de la police nationale, également à celui de l'inspection générale de la police nationale.	**Usage de traitements des données à caractère personnel** R434-21/ Sans préjudice des exigences liées à l'accomplissement de sa mission, le policier ou le gendarme respecte et préserve la vie privée des personnes, notamment lors d'enquêtes administratives ou judiciaires. À ce titre, il se conforme aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent la création et l'utilisation des traitements de données à caractère personnel. Il alimente et consulte les fichiers auxquels il a accès dans le strict respect des finalités et des règles propres à chacun d'entre eux, telles qu'elles sont définies par les textes les régissant, et qu'il est tenu de connaître.
Art. 20/ Le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *JORF*.	**Traitement des sources humaines** R434-22/ À l'occasion de la recherche des renseignements nécessaires à ses missions, le policier ou le gendarme peut avoir recours à des informateurs. Dans ce cas, il est tenu d'appliquer les règles d'exécution du service définies en la matière pour chacune des deux forces.

	IIB - CONTRÔLE DE L'ACTION PN et GN
	Principes du contrôle R434-23/ La police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle des autorités désignées par la loi et par les conventions internationales. Dans l'exercice de leurs missions judiciaires, la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle de l'autorité judiciaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale.
	Défenseur des droits R434-24/ La police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution. L'exercice par le Défenseur des droits de ce contrôle peut le conduire à saisir l'autorité chargée d'engager les poursuites disciplinaires des faits portés à sa connaissance qui lui paraissent de nature à justifier une sanction. Lorsqu'il y est invité par le Défenseur des droits, le policier ou le gendarme lui communique les informations et pièces que celui-ci juge utiles à l'exercice de sa mission. Il défère à ses convocations et peut à cette occasion être assisté de la personne de son choix.
	Contrôle hiérarchique et des inspections R434-25/ L'autorité investie du pouvoir hiérarchique contrôle l'action de ses subordonnés. Le policier ou le gendarme est également soumis au contrôle d'une ou de plusieurs inspections générales compétentes à l'égard du service auquel il appartient. Sans préjudice des règles propres à la procédure disciplinaire et des droits dont le policier ou le gendarme bénéficie en cas de mise en cause personnelle, il facilite en toute circonstance le déroulement des opérations de contrôle et d'inspection auxquelles il est soumis.
	Contrôle des pairs R434-26/ Les policiers et gendarmes de tous grades auxquels s'applique le présent code en sont dépositaires. Ils veillent à titre individuel et collectif à son respect.
	Sanctions des manquements déontologiques R434-27/ Tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le présent code l'expose à une sanction disciplinaire en application des règles propres à son statut, indépendamment des sanctions pénales encourues le cas échéant.
	TITRE III - DISPOSITIONS PROPRES PN et GN
	Considération, respect et devoir de mémoire R434-28 (**PN**)/ La fonction de policier comporte des devoirs et implique des risques et des sujétions qui méritent le respect et la considération de tous. Gardien de la paix, éventuellement au péril de sa vie, le policier honore la mémoire de ceux qui ont péri dans l'exercice de missions de sécurité intérieure, victimes de leur devoir.
	Devoir de réserve R434-29 (**PN**)/ Le policier est tenu à l'obligation de neutralité. Il s'abstient, dans l'exercice de ses fonctions, de toute expression ou manifestation de ses convictions religieuses, politiques ou philosophiques. Lorsqu'il n'est pas en service, il s'exprime librement dans les limites imposées par le devoir de réserve et par la loyauté à l'égard des institutions de la République. Dans les mêmes limites, les représentants du personnel bénéficient, dans le cadre de leur mandat, d'une plus grande liberté d'expression.
	Disponibilité R434-30 (**PN**)/ Le policier est disponible à tout moment pour les nécessités du service.
	L'état de militaire, le service de la Nation et le devoir de mémoire R434-31 (**GN**)/Le militaire de la gendarmerie obéit aux règles militaires et adhère aux valeurs inhérentes à son statut. L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité,

	loyalisme et neutralité. Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation. Les honneurs militaires sont rendus aux militaires de la gendarmerie nationale victimes du devoir ou du seul fait de porter l'uniforme. Leur mémoire est honorée.
	Devoir de réserve R434-32 (**GN**)/ Les militaires de la gendarmerie ne peuvent exprimer des opinions ou croyances, notamment philosophiques, religieuses ou politiques qu'en dehors du service et avec la réserve exigée par l'état militaire, conformément aux dispositions du code de la défense. Dans le cadre du dialogue interne mis en place au sein de l'institution militaire, ils disposent de différentes instances de représentation et de concertation dans lesquelles les membres s'expriment librement.
	Autres textes afférents à la déontologie des militaires de la gendarmerie nationale R434-33 (**GN**)/ Le gendarme, soldat de la loi, est soumis aux devoirs et sujétions prévus par le statut général des militaires défini par le code de la défense, ainsi qu'aux sujétions spécifiques liées aux conditions de l'exercice du métier de militaire de la gendarmerie.

ANNEXE 3

Mémoire déposé et soutenu devant le conseil d'enquête de Jean-Hugues Matelly[64]

Frédéric OCQUETEAU,
Directeur de recherche au CNRS
à
M. le Colonel **Alain SALORT,** Officier rapporteur**,**

Paris, le **16 septembre 2009**

Objet : Dossier J-H. Matelly, votre courrier du 11 septembre 2009,

J'ai eu, à plusieurs reprises, l'occasion d'entrer directement en contact avec lui, en 2001-2002, en 2006, en 2007-2008 et en 2009. Ces rencontres m'ont conforté dans l'idée que j'avais affaire à un agent intellectuellement brillant, propre à apporter une meilleure compréhension sociologique au fonctionnement général des institutions de sécurité publique, dont la Gendarmerie Nationale.

2001/2002 - J'ai accueilli favorablement sa proposition d'un article à l'époque où j'étais rédacteur en chef de la précédente version de la *revue des Cahiers de la Sécurité Intérieure* (Une obligation de résultat pour les gendarmes ? *CSI*, 2002, n° 49, p. 187-206). Il s'agissait des premiers éléments d'une enquête auprès des gendarmes et officiers, différemment confrontés au vécu de la notion émergente « d'obligation de résultat ». Sans rien connaître des travaux antérieurs de M. Matelly, j'ai accepté, avec mes collaborateurs, cet article qui m'a paru original, après quelques retouches de détail, d'autant que je n'avais encore rien lu d'aussi inspiré sur un sujet analogue dans la Police Nationale. Cet article est d'ailleurs devenu une référence souvent citée, preuve que nous avions vu juste.

2006 – Monsieur Matelly m'a fait parvenir le 23 septembre 2006, un exemplaire de son ouvrage *Une police judiciaire… militaire ? (*aux éd. *L'Harmattan)* en me suggérant une recension dans la même revue (au sein de laquelle je n'officiais plus, mais où j'animais encore souvent la rubrique des comptes rendus d'ouvrages dédiés à la sécurité).

Je me suis plongé dans son travail avec beaucoup de plaisir et l'esprit critique plus aiguisé, sans lui faire part de la décision que je prendrais. Il connaissait sans doute ma réputation de scientifique indépendant. Il se trouve que ce livre m'a beaucoup appris sur un monde que j'avoue ne pas bien connaître. Quand ma critique a été publiée, il m'en a évidemment remercié, mais n'a pas hésité à me faire part d'éléments qui n'avaient pas son assentiment. Nous avons alors bien évidemment échangé à ce sujet, et nous nous sommes rencontrés alors pour la première fois. Ces échanges verbaux furent très courtois et chaleureux. Il m'en est resté l'image d'un chercheur qui avait la passion de convaincre, et acceptait le principe de la liberté de critique des uns et des

[64] Pièce inédite.

autres. Je ne savais qu'une chose : entre temps, il avait soutenu sa thèse de doctorat à Toulouse en 2004, dont ce travail était directement issu. Observons que ce livre a paru dans la collection dirigée par le Professeur J-L. Loubet del Bayle, directeur du CERP.

Un an plus tard, monsieur Matelly a publié, de son côté, et dans les mêmes conditions, un compte rendu critique dans la *revue Droit et Société* de mon propre ouvrage dédié aux commissaires de police. Il n'hésita pas à y pointer quelques faiblesses dans certains de mes développements sur la Gendarmerie. Je les ai acceptées, comme c'est le jeu normal entre collègues qui s'estiment, et ai même trouvé qu'il avait raison sur les points soulevés à ce sujet.

2007-2008. J'ai été en revanche moins convaincu par son ouvrage co-écrit avec Christian Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, paru chez Michalon en 2007. Je trouvais qu'il avait un côté plus ouvertement partisan, et nous avons eu à ce sujet des discussions passionnées sur leur thèse. Une thèse directement inspirée de la sociologie des organisations, selon laquelle les agents de première ligne, tant en police qu'en gendarmerie, s'adapteraient de façon parfois déviante à des injonctions de rentabilité, quand la pression en serait trop prégnante sur leur travail quotidien. Je pense surtout que cette thèse est un peu trop univoque et ne peut pas nécessairement s'appliquer aussi uniformément aux deux administrations. J'en trouvais pour tout dire, le caractère trop abrupt ou trop systématique, et peut-être un peu trop polémique. Mais il est un fait que leur travail a conduit à mettre en avant des aberrations dans les remontées de chiffres, reconnues par la DGGN, lesquels ont été rectifiés par la suite, ce qui prouve assez que certains points de leur critique avaient porté, et donc…, l'utilité de leur démarche.

J'ai voulu enquêter à ce sujet, en tant que membre du conseil d'orientation de l'OND. À la suite de cette enquête, nous avons invité les deux auteurs à l'une de nos séances. Cela remonte au printemps 2008. Nous les avons assurés qu'ils devaient pouvoir faire état, sans crainte, de leurs opinions à l'OND, après que j'eus pris soin de recueillir l'avis des représentants de la DGPN et de la DGGN sur le même sujet, les problèmes posés par le recueil et les résultats des statistiques de crimes et délits dans les deux maisons. Nous avons agi de la sorte conformément aux règles du jeu propres au fonctionnement du conseil d'orientation de l'OND. Je rappelle que la règle y est en effet de recevoir toute prise de position de spécialistes invités à s'exprimer, car toutes les opinions y sont respectables à partir du moment où elles sont argumentées et non diffamatoires.

Les deux auteurs se sont également exprimés par écrit à la suite de l'article liminaire que j'avais produit moi-même lors de cette mission d'étude, dans le rapport annuel de l'OND 2007, *La criminalité en France, Rapport de l'OND sous la direction d'A. Bauer*, Paris, éd. CNRS, 2007 (cf. dossier complet aux pages 259 à 280), comme s'y exprimèrent tour à tour les représentants de la DGPN et pour la DGGN, Messieurs Muller et Antoniadès. Nous avons même accepté de publier les critiques de la DGGN, membre du conseil d'orientation, sur mon propre papier et sur les commentaires de C. Mouhanna et J.-H. Matelly (cf. pp. 279-280). La DGGN a donc pu y faire largement part des inexactitudes qu'elle a estimé devoir y relever en cette occasion.

Ce fut pour nous, à l'OND, une sorte d'épreuve de vérité, l'occasion d'une nouvelle pratique de démocratisation et de transparence du savoir sur des sujets sans doute hautement sensibles, mais nécessaires pour

que nous puissions tous aller de l'avant. La majorité du conseil d'orientation ne s'y est d'ailleurs pas trompée, qui valida la contribution de MM. Mouhanna et Matelly, l'ayant jugée correctement argumentée et mesurée. De mon point de vue, à la suite à cet épisode, il n'y avait aucun soupçon possible de déstabilisation de la part de M. Matelly à l'encontre de la DGGN. Les règles du jeu étaient transparentes pour tous, et le président Bauer les fit appliquer comme il convenait.

2009 – J'ai eu vent de l'affaire de signature conjointe (avec MM. Mouhanna et Mucchielli) évoquée dans votre courrier, pour laquelle M. Matelly est traduit devant un conseil d'enquête, et à cause d'un article consultable sur le site Rue89.com. Je n'ai jamais été consulté sur cette décision tripartite dont ils assument en commun la responsabilité, ès qualité de scientifiques.

Au vu de ces éléments, ma conclusion est donc la suivante :

Avec Jean-Hugues Matelly, nos échanges professionnels ont toujours été confiants, cordiaux, vifs et passionnés, sans aucune arrière-pensée, même dans nos propres divergences de vues. J'ai une grande estime pour sa rigueur intellectuelle, et pour sa capacité à se distancier de son rôle dans la Gendarmerie, une institution de sécurité qu'il connaît mieux que personne et qu'il sert du mieux qu'il peut, j'imagine. Comme son regard est souvent un regard décentré de scientifique, il convient me semble-t-il, de l'accepter et de ne pas commettre l'erreur d'un procès en défiance pour cause de crime de « lèse institution ». En effet, l'apport scientifique, par définition « critique » de ses travaux, peut permettre à terme à l'institution de progresser par suite d'une meilleure compréhension de son propre fonctionnement. Il me semble avoir prouvé que son institution d'appartenance avait su largement tirer profit de ses remarques critiques. Quoiqu'il en soit, Monsieur Matelly me paraît avoir toutes les qualités requises pour les formuler par ailleurs, d'autant qu'elles lui ont été reconnues par les instances universitaires compétentes et nos collègues du CNRS.

Pour ce que je puis en connaître, j'ajoute qu'il ne me semble pas vraiment avoir paru, dans les seuls écrits que je connaisse vraiment dont j'ai traité *supra*, outrepasser une quelconque « obligation de réserve », à partir du moment où ces écrits ont toujours été signés *ès* qualité, chef d'escadron de gendarmerie et/ou politologue docteur d'État (ou l'inverse). Une accusation de « comportement attentatoire à la déontologie et à l'éthique militaire », au vu de l'ensemble de ces éléments, me paraîtrait disproportionnée.

J.-H. Matelly fait partie de cette minorité d'intellectuels facilement détectables dans les deux institutions policière et gendarmique, qui, passionnés par le destin de leur maison d'appartenance, essaient plus ou moins adroitement, d'en montrer quelque chose de constructif. Autrement dit, quelque chose qui soit susceptible d'abolir la trop grande distance entre le monde des professionnels de la sécurité et le monde profane de la citoyenneté (dont font aussi partie les « intellectuels académiques » qui ne connaissent pas toujours bien les institutions de sécurité de l'intérieur, et sont souvent conduits, à leur insu, à faire perdurer des préjugés).

Voici, parallèlement, les *précisions* que je peux apporter aux trois questions posées dans votre courrier :

1 – Je ne suis pas au courant de l'objet des autres recherches de M. Matelly ni du mandat qui les justifie, car je n'ai aucune compétence statutaire pour diriger son travail, ni de près ni de loin. Je pense qu'il travaille régulièrement avec les chercheurs du CESDIP et non avec ceux du CERSA : nos deux labos du CNRS n'ont pas les mêmes objets ni les mêmes statuts, même si parfois certaines préoccupations de membres se recoupent.

2 – Nous avons eu une réunion de travail informelle au CERSA au printemps 2009, avec plusieurs chercheurs du CNRS, dont monsieur Mouhanna, CR au CESDIP, et monsieur Piazza, du CARPO. J'y ai invité M. Matelly, docteur en science politique rattaché au CESDIP. L'objectif était une réunion de calage sans mandat explicite, sur des questions générales de préfiguration d'un séminaire commun au CERSA-CESDIP-CARPO, dédié aux questions générales de *policing et société*. Cette réunion informelle est restée sans suite à ce jour.

3 – Lors de cette réunion de fin de journée, qui s'est donc déroulée en dehors du cadre de son travail quotidien au sein de la Gendarmerie, M. Matelly avait le statut de *Chercheur associé au CESDIP*. Je ne me souviens pas qu'il ait formulé de demande administrative particulière, mais je pense qu'il n'avait pas à le faire. En effet, cette réunion put être organisée en fonction des disponibilités des uns et des autres. Votre demande de précision, un peu obscure, me paraît donc sans objet.

Frédéric OCQUETEAU,
Directeur de recherche au CNRS (CERSA),
Membre du conseil d'orientation de l'OND

Frédéric OCQUETEAU

FUSIONNER POLICE ET GENDARMERIE NATIONALES ?

sur l'histoire d'un essai non transformé

Ce rapport est issu d'une réflexion d'étape et d'une enquête préalablement centrée sur l'élaboration d'un code de déontologie commun à la Police et à la Gendarmerie nationale en janvier 2014. Il est rapidement apparu que, pour mieux en saisir la portée, il fallait inscrire dans une temporalité plus longue ce moment normatif symbolique de la promulgation d'un corpus de droits et devoirs commun aux agents des deux institutions de la sécurité publique. C'est pourquoi il inscrit sa genèse dans un processus complexe de « rapprochement » progressif des missions des deux institutions civiles et militaires depuis les années 1980 (chapitre 2). Il s'appesantit sur le contexte social, administratif et politique ayant présidé à trois moments décisifs qui ont cristallisé des rapprochements de politique publique décisifs entre les deux institutions régaliennes au point de les rendre irréversibles : la LOLF, qui a conduit en 2006, à prescrire des objectifs de sécurité globale communs aux deux forces dans une conjoncture de réforme des corps et des carrières de la police nationale ; la politique de la RGPP initiée en 2007 en réduction conjointe des effectifs qui s'est poursuivie jusqu'en 2014, avant de subir une nouvelle inflexion politique à la hausse en 2015 (chapitre 1) ; enfin, la réforme de 2009 qui a permis de rattacher, sous certaines conditions, la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur (chapitre 3). Ces trois moments ont constitué un tournant majeur dans l'histoire des rapports mouvementés des deux institutions de l'appareil de sécurité intérieure français. Le dossier de leur éventuelle « fusion » fut tellement politisé que l'on put croire un temps à une normalisation européenne par un effet de civilianisation des polices militaires perçues comme anti-démocratiques. Civiliser la gendarmerie au point de la fondre dans un corps unique de police civile, ce programme ou cet objectif pouvait-il réellement aboutir en France ? Le rapport montre que si certains syndicats policiers firent résonner ce son de cloche aux oreilles du personnel politique, l'hostilité de la hiérarchie gendarmique campée sur la défense de la militarité de ses valeurs et de son personnel, eut assez vite raison de cette idée de « fusion », finalement délaissée comme un essai non transformé. Le Code de déontologie commun aux deux forces pouvait alors être assumé au sein d'un compromis où la gendarmerie sut sauvegarder la spécificité de son propre corpus de valeurs (chapitre 4), d'autant que les deux institutions étaient prêtes à en faire passer le message pédagogique dans leurs écoles respectives (chapitre 5). Le rapport insiste enfin sur la part qu'ont prises récemment de nouvelles figures de régulation extérieures, tel le Défenseur des droits, dans les rapports conflictuels opposant des citoyens aux forces de l'ordre ; et celle de nouveaux dispositifs de prévention interne des conflits au sein des deux hiérarchies (chapitre 6). Il suggère que ces nouveaux dispositifs n'ont pas encore détrôné de manière décisive l'impact et le poids des inspections internes modernisées sur le plan disciplinaire, ni contribué à rendre la Justice pénale plus attentive aux déviances policières. En revanche, le rapport fait l'hypothèse que les citoyens en quête d'égalité et d'équité de traitement se montrent de plus en plus vigilants à l'endroit de l'effectivité des pratiques policières déontologiques.

Mots–clés : *Appareil de sécurité public dualiste, Codification, Déontologie, Discipline, France, Gendarmerie, Identités professionnelles, Police, Sociologie administrative, Sociologie des politiques publiques.*

ISBN : 2 - 9073 - 70 - 91 - X