

# **Gouvernance de la police**

**Notions et bonnes pratiques  
dans les Etats de l'Union  
Européenne**

## Introduction

Dans le vocabulaire de la communauté internationale et du développement, l'expression 'gouvernance de la police' s'emploie dans un sens essentiellement normatif avec un objectif d'approfondissement du caractère démocratique de la police. Elle désigne la somme des organes et processus mis en place pour assurer que les agences ayant des pouvoirs de police répondent des actes de leurs membres (intégrité), de l'application des lois, politiques, règlements et doctrines qui régissent leurs activités (légalité) et, finalement, des services rendus, de leur qualité et de leurs coûts (performance).

A la métaphore des « couches de gouvernance » d'usage dans un bon nombre de discussions de la gouvernance du secteur de la sécurité, nous préférons l'idée que le régime de gouvernance de la police s'articule autour de deux axes, l'un vertical et l'autre horizontal. Ce sont sur ces deux axes que se positionnent les acteurs différents qui exercent des fonctions de gouvernance de la police.

---

### ***L'axe vertical***

L'axe vertical réfère à la division des responsabilités entre l'autorité exécutive et les polices ainsi qu'aux mécanismes et organes qui assurent que le pouvoir de l'autorité de tutelle s'exerce (tout en respectant l'autonomie opérationnelle de la police dans les pays où cette notion existe)

---

### ***L'axe horizontal***

L'axe horizontal renvoie quant à lui aux responsabilités, organes et processus indépendants de l'autorité exécutive de tutelle dans l'exercice d'un pouvoir de régulation, de contrôle, de coordination ainsi que d'influence sur la police. Aux côtés des appareils parlementaires et judiciaires classiques, on trouve sur cet axe d'autres acteurs comme les autorités indépendantes de surveillance et d'enquête sur des sujets sensibles, des entités administratives autonomes telles que les collectivités locales avec qui s'organise la concertation sur les questions de prévention de la délinquance ou encore, finalement, le public lui-même qui exerce un pouvoir d'influence sur la police de plus en plus reconnu et formalisé

---

La gouvernance convoque des institutions et des mécanismes formels prescrits par le droit international, les constitutions et le droit national ; mais ce n'est bien sûr pas tout. Pour que ces institutions ne soient pas des coquilles vides, il faut les doter de capacités. Les organes de contrôle indépendants peuvent ainsi échouer dans leur mission s'ils ne sont dotés des ressources matérielles et humaines indispensables à l'accomplissement de leur mission. A cela s'ajoute que la gouvernance est aussi un état d'esprit. On le verra plus bas, la consultation du public est une pratique administrative en Grande Bretagne qui renvoie in fine à une culture de gouvernement.

Ce *Repérage* se borne à présenter des éléments des régimes de gouvernance de la police en Europe. Les éléments retenus nous paraissent utiles dans le cadre d'une réflexion plus large sur les transformations requises pour les systèmes de gouvernance des Etats aspirant à rejoindre l'Union européenne ou, d'une manière encore plus large, pour les Etats en transition. Il discute avant tout les cas de la France et de la Grande Bretagne sans pour autant se limiter entièrement à eux.

## L'axe vertical de la gouvernance

Si la police doit pouvoir être autonome dans la réalisation de ses missions, c'est à l'autorité civile de 1) déterminer les politiques de la police et fixer le cadre réglementaire (régulation), 2) prescrire les objectifs à réaliser (planning stratégique), 3) contrôler la performance (contrôle) et 4) sanctionner les cadres les moins performants (gestion des cadres). Dans l'exercice de ces quatre fonctions de l'autorité civile les variations sont sensibles en Europe. La Grande Bretagne se distingue à bien des égards comme modèle centré sur l'autorité civile alors que, en France, le modèle de gouvernance donne plus de poids à la police. C'est ce qu'on verra à travers quelques exemples.

### *Le pouvoir de régulation*

L'autorité civile de tutelle est en charge de la définition des politiques, des missions et du cadre réglementaire (règlements, doctrines) dans lequel s'exerce l'action policière. Parce que cette tâche civile requiert de l'expertise, les Etats renforcent leurs capacités administratives pour s'en acquitter et s'attachent également les services de centres de recherches appliquées. L'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) a été créé en France sous le premier mandat de François Mitterrand dans le but affiché de développer l'expertise et la connaissance civile nécessaires à la régulation et les réformes en matière de police. L'institut, devenu entre-temps *Institut national des hautes études de sécurité et de justice*, est rattaché administrativement au Premier Ministre depuis 2009 et doté d'un conseil académique

pour le volet recherche proprement dit. En Grande-Bretagne, l'Agence nationale d'amélioration de la performance de la police (NPIA) joue un rôle assez similaire à l'IHESI ; toutefois le NPIA est plus important, mieux doté et plus opérationnel qu'en France et, surtout, il est dirigé par la police elle-même. Sans une capacité d'expertise civile, la police jouit de facto d'un pouvoir important sur la définition des doctrines.

Outre l'expertise civile, l'opinion du public joue également un rôle croissant dans le principe de la régulation. En Grande Bretagne, la définition des politiques de la police s'accompagne ainsi systématiquement de procédures de consultation du public. Alors que la consultation est plus rare en France, et limitée de fait à des aspects transversaux tels que la prévention de la délinquance, elle est devenue systématique en Grande-Bretagne pour les questions de réformes de la police et les thèmes jugés plus sensibles que d'autres.

### *L'audit*

S'agissant de l'audit, il faut distinguer d'emblée entre les organes internes de contrôle et les organes externes. Les services d'audit et d'inspection de la police (à l'exception de l'inspection des finances) en Grande Bretagne sont tous regroupés au sein d'une seule et même agence externe à la police, située administrativement au sein du Ministère de l'Intérieur et dédiée entièrement aux questions policières. Le HMIC (ou Commissariat à l'Inspection de sa Majesté) a la charge de tous les contrôles administratifs et organisationnels des forces de police et émet des recommandations en vue de l'amélioration de la performance des polices. Il n'existe pas en Grande-Bretagne d'inspectoriats internes aux services de police. Le principe appliqué ici est celui qu'on ne peut être à la fois juge et partie. La

police ne peut s'inspecter elle-même; il en va de la crédibilité de l'inspection.

On discerne en Grande Bretagne une tendance à vouloir séparer la fonction d'audit de l'exécutif ou, du moins, à rendre l'inspection plus largement autonome au sein du ministère de tutelle de la police. Le directeur du HMIC passe ainsi des auditions devant le parlement de Grande-Bretagne avant d'être nommé. Il ne s'agit pas à proprement parler d'auditions de confirmation comme cela se pratique aux Etats-Unis pour certaines hautes fonctions, mais plutôt d'une consultation avant emploi du Parlement précédant la nomination formelle par le Ministre de l'Intérieur du directeur de l'Inspectorat.

La relative autonomie dont bénéficie le HMIC au sein du Ministère de l'Intérieur s'accompagne d'une latitude pour mener des consultations publiques. Devenue responsable de l'élaboration des critères stratégiques en fonction desquels la performance de la police est mesurée en Grande Bretagne, le HMIC a par exemple soumis le choix de ces critères à une consultation publique. Cela lui permet en quelque sorte de légitimer par le bas les choix stratégiques dont elle a la responsabilité. On reviendra plus loin sur cette notion de l' « influence » du public qui prend toujours plus d'importance en Europe.

Le cas britannique fait figure de pionnier dans le paysage européen de la gouvernance de la police. En France, par exemple, la fonction de l'inspection n'est pas aussi clairement dissociée de la police. Si le Ministère de l'Intérieur dispose bel et bien d'un organe de contrôle externe (l'Inspection générale), la très grande majorité des inspections reste le fait des inspectorats internes à la police et à la gendarmerie. L'essentiel des audits et évaluations organisationnels, administratifs et individuels est réalisé par ces inspectorats internes aux agences policières. Le champ de contrôle civil de la police en France s'en trouve singulièrement réduit si on

le compare au cas britannique et cela malgré une tendance assez nette en France à la conduite d'inspections dites conjointes impliquant l'Inspection générale et les inspectorats internes.

La logique qui sous-tend l'évolution de l'organisation des inspections est double. Il y va, d'une part, du renforcement du contrôle de l'autorité de tutelle sur les services de police et, d'autre part, de la crédibilité aux yeux du public des inspections sur la performance de la police. Les rapports d'inspection, en Grande-Bretagne, sont accessibles au public à quelques exceptions près prescrites par la loi; en France, seule une infime partie des rapports d'inspection de l'Inspection générale de la police nationale sont spontanément rendus publics même si une loi de 1978 sur la communication des documents administratifs permet de faire une demande de communication.

#### *Le planning stratégique et le contrôle de la performance*

La technologie, les principes du new public management ainsi qu'une volonté affichée d'objectivité sont responsables du développement et de l'emploi systématique de « tableaux de bord » pour la conduite stratégique des polices en Grande-Bretagne. Ces tableaux de bords en matière de sécurité publique reposent sur des indicateurs de performance stratégiques, mesurables et alimentés par des données recueillies selon des protocoles scientifiques stricts. Ils permettent de mesurer la performance des polices locales en fonction d'une série d'indicateurs préalablement définis. Les cadres de la police sont tenus de réaliser les objectifs fixés et mesurés de la sorte annuellement par l'autorité civile. C'est le HMIC, en Grande Bretagne, qui contrôle la réalisation des objectifs et qui formule des recommandations au Ministre de l'Intérieur lorsque des actions correctives s'imposent. Le HMIC recommande également les nominations et transferts des cadres de la police

sur la base des résultats des évaluations de performance des services qu'ils ont dirigés.

Les tableaux de bords stratégiques sont une réalité plutôt anglophone et largement répandue, pour ne prendre qu'un exemple, en Australie. En France, ils restent d'un usage limité même si la tendance pointe dans cette direction. Des indicateurs de performance sommaires sont ainsi présentés au Parlement. Il existe des initiatives informelles à l'échelle de quelques grandes villes européennes (Paris et Berlin notamment) qui mesurent leurs performances respectives en fonction d'indicateurs standardisés. Le tableau de bord français se contente de quelques indicateurs mesurant les taux de criminalité mais ne comprend pas, pour l'heure, d'indicateurs de satisfaction du public vis-à-vis des services de police. La Grande Bretagne a fait œuvre de pionnier en Europe dans l'utilisation systématique de données de sondage pour mesurer le degré de satisfaction du public, le sentiment d'insécurité et l'image de la police d'une manière générale. Ces données sont intégrées aux tableaux de bord stratégiques de la police gérés depuis près de vingt ans maintenant de la sorte par l'administration civile britannique.

## L'axe horizontal de la gouvernance civile de la police

Sur l'axe horizontal, de manière très classique, on retrouve les institutions du Parlement et de la Justice et les mécanismes de régulation et de contrôle qui leur sont associés. L'originalité vient plutôt de la prolifération récente de nouvelles entités latérales et indépendantes qui assument des fonctions de contrôle de la police. Ces organes peuvent avoir leur origine dans des obligations internationales et exercent sur la police un contrôle souvent considérable. Au premier chef, on pensera aux organes indépendants qui reçoivent les plaintes et enquêtent sur les abus de la police ou leur usage de l'arme à feu. Le second développement est lié à la multilatéralisation du thème de la sécurité et des corollaires de la concertation et de la coordination administrative. Finalement, toujours sur cet axe, le "soft power" ou "pouvoir d'influence" du public sur les politiques de sécurité publiques est de plus en plus reconnu et régulé. C'est ici, par exemple, que s'ancre la problématique liée aux Conseils nationaux de la police ou, à l'échelon local, aux forums de quartier et autres Conseils locaux de sécurité.

### *De l'indépendance du contrôle sur des thèmes sensibles*

La dernière décennie a été témoin d'une prolifération d'organes de surveillance sur des thèmes sensibles liés à l'exercice du pouvoir de la police. Les organes les plus connus sont sans doute les commissions indépendantes mises en place pour recueillir et traiter les plaintes contre la

police ainsi que les commissions en charge de la protection des données. L'indépendance de ces organes leur est conférée par une procédure de nomination impliquant le Parlement national, un cahier des charges prescrit par la loi (parfois relevant d'obligations internationales) ainsi qu'une autonomie budgétaire.

Pour donner suite aux exigences du Conseil de l'Europe sur l'indépendance des enquêtes contre la police, les Etats européens mettent peu à peu en place des commissions indépendantes pour traiter les plaintes contre la police. Les premières générations n'avaient souvent que des fonctions de supervision; les enquêtes proprement dites étaient effectuées par la police sous leur haute surveillance. Cela a bientôt semblé insuffisant pour gagner la confiance du public dans l'intégrité de la police. La dernière génération accorde à ces organes des pouvoirs d'enquête dans des cas prescrits par la loi ainsi que les ressources indispensables pour enquêter sur les cas les plus sérieux. L'Irlande du Nord a franchi un pas supplémentaire avec la création d'une entité indépendante externe – le bureau de l'Ombudsman de police – qui traite l'intégralité des plaintes contre la police.

Le Commissaire pour les Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a émis en mars 2009 un Avis remarqué. Celui-ci recommande aux Etats la mise sur pied de mécanismes indépendants de la police pour traiter les plaintes contre celle-ci et suggère même qu'à terme il pourrait être souhaitable que les Etats se dotent de mécanismes indépendants au niveau judiciaire pour l'engagement de poursuites contre la police. Nommer des procureurs indépendants, spécialisés, pourrait se révéler une mesure judicieuse sachant que les procureurs entretiennent par ailleurs des relations quotidiennes avec la police. La Norvège a d'ores et déjà franchi ce pas.

Les commissions en charge de la protection des données fonctionnent selon le même principe. La procédure nomination des commissaires ou des délégués à la protection des données ainsi que leur mise à pied impliquent formellement l'accord du Parlement. La collaboration accrue entre les Etats en matière d'échange d'informations et les conventions internationales qui régissent ce flux (EUROPOL, Schengen) qui ont renforcé la nécessité de leur création. Ces organes indépendants sont rendus obligatoires par ces conventions et, dans l'Union européenne, la Charte européenne sur les droits fondamentaux les rend désormais nécessaires dans les Etats membres comme mesure de protection de la sphère privée.

#### *Du « soft power » à l'usage de la police*

La gouvernance civile évolue rapidement également dans un tout autre champ : celui du « soft power » ou du pouvoir d'influence du « public ». Des forums locaux de consultation du public sur des questions de sécurité locale ont proliféré dans la foulée de l'adoption généralisée du paradigme de police de proximité en Europe. Ces forums, appelés Conseils locaux de sécurité en France, sont notamment chargés de consulter le public afin d'adapter les prestations en matière de sécurité publique à la demande sociale. Ajoutons que, en principe, la société civile fait partie intégrante des Conseils locaux de sécurité même si, en France, contrairement aux pays anglo-saxons, elle y joue un rôle plus marginal. La France a compté jusqu'à 500 Conseils locaux de sécurité à la fin des années 1990 avant que des règles moins contraignantes les rendant facultatifs pour les communes rurales n'en réduise significativement le nombre. Une loi datant de 2007 les rend obligatoires uniquement pour les villes de plus de 10'000 habitants ou celle ayant un quartier très défavorisé et délinquant (nommé Zone Urbaine Sensible). A l'échelle nationale, la consultation s'est également organisée notamment autour des

questions transversales de prévention de la délinquance avec la constitution d'organes nationaux au sein desquels peuvent siéger aux côtés des fonctionnaires des ministères des représentants de la société civile et des experts.

En Grande-Bretagne, la consultation du public est devenue pour ainsi dire une seconde nature. Elle s'organise systématiquement dans le processus de définition des nouvelles doctrines et de politique générale. Pour la définition de la nouvelle génération de critères d'évaluation de la police, le HMIC qui en est responsable a lancé une procédure de consultation publique en 2010. Des pratiques de consultation se mettent en place dans l'Union européenne dans l'évaluation de certains services comme le maintien de l'ordre par exemple. Le « soft power » du public s'exerce ainsi de manière croissante via des pratiques de consultation qui relèvent tout autant de la culture politique que du droit qui, dans des cas bien précis, rend ces consultations obligatoires.

#### *De la concertation entre les acteurs*

La gouvernance de la police implique de plus en plus souvent des pratiques de collaboration et de concertation. L'approche partenariale dans le domaine policier a un fondement idéologique ou doctrinal, mais elle s'ancre également profondément dans la réalité administrative produite par la décentralisation. En réintégrant la question sociale dans le champ de vision de la police, la philosophie de la police communautaire a assez naturellement rompu avec l'idée d'un monopole de la police sur les « problèmes » de sécurité. Les problèmes donnant lieu à des incidents ayant souvent une origine sociale, la méthode de la résolution de problème privilégiée par la police de proximité passe par le partenariat avec de multiples acteurs. Mais les pratiques du partenariat et de la concertation n'ont pas qu'une origine idéologique ; elles répondent aussi à une réalité administrative qu'a provoquée la vague de décentralisation administrative des années 1980

en Europe. La décentralisation a engendré de sérieux problèmes de coordination des politiques publiques de prévention de la délinquance à l'échelle locale. Le représentant du gouvernement – le préfet en France – n'ayant plus de prérogatives sur un certain nombre de politiques publiques désormais administrées de manière autonome par le représentant du pouvoir local – le maire -, la cohérence des politiques locales de sécurité a été très sérieusement mise à mal. En France, les Conseils locaux de sécurité sont venus en somme colmater la brèche et jouent le rôle de plateformes de concertation en vue de la coordination des politiques de prévention de la délinquance.

A l'échelle nationale, la transversalité des questions de prévention de la délinquance et le lien connexe entre les politiques de la ville et de la sécurité publique ont donné lieu à la mise en place de comités nationaux chargés de donner et de définir régulièrement des priorités nationales. En France, le Comité interministériel de la prévention de la délinquance est présidé par le Premier Ministre et gère des fonds nationaux mis à disposition de projets de prévention de la criminalité locaux pour autant que ces derniers se conforment aux priorités nationales. Ce mécanisme financier, administré par le préfet au niveau local, a contribué à conférer une plus grande cohérence dans les projets de prévention menés sur le territoire national.

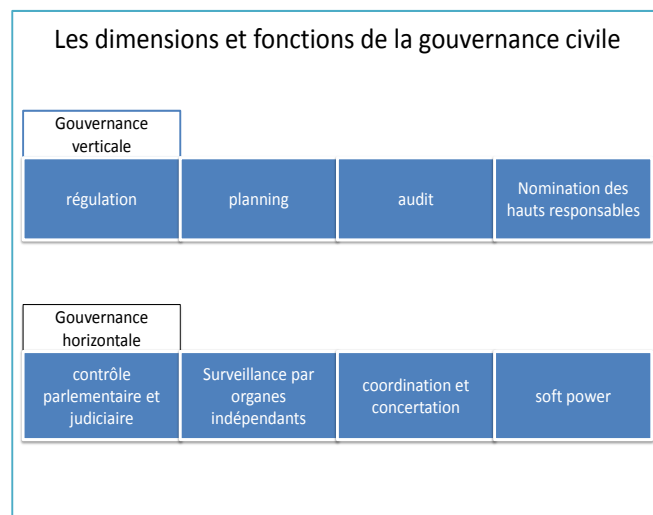
## Pour conclure

Ce *Repérage* propose une série de clefs pour penser la gouvernance de la police et illustre le propos à l'aide d'exemples tirés des vieilles démocraties de l'Union européenne. A mesure qu'elle évolue et se renforce, la gouvernance démocratique met en branle deux mouvements : un mouvement ascendant et un mouvement latéral. Le transfert de ressources et de compétences – souvent contrôlées jusque-là par la police - vers l'autorité civile permet à cette dernière de réguler, planifier, contrôler et sanctionner sur la base d'impératifs d'objectivité et de transparence tout en respectant l'autonomie opérationnelle de la police. A cela s'ajoute que certaines des fonctions traditionnelles de l'autorité, comme celles du contrôle et de la sanction, ont une tendance assez nette à devenir plus autonomes au sein de l'exécutif lui-même. De la même manière, l'exercice du pouvoir civil de régulation tend, dans l'espace anglo-saxon en tout cas, à s'accompagner de consultations du public.

L'axe horizontal de la gouvernance s'est renforcé très significativement ces deux dernières décennies. Et cela dans trois domaines. Tout d'abord, les autorités indépendantes de surveillance, munies maintenant de pouvoirs d'enquêtes, se sont multipliées dans les domaines les plus sensibles de l'action policière (abus de pouvoir, droits de l'homme, transfert de données). Le pouvoir de ces organes s'étend progressivement. Ensuite, la police se coordonne avec et concerta toujours plus ses partenaires tant au niveau interministériel qu'à l'échelle locale

sous l'effet conjugué de l'introduction de la police de proximité et de la décentralisation administrative. Les Conseils locaux de sécurité font aujourd'hui partie intégrante du paysage européen de la sécurité locale. Finalement, le pouvoir d'influence de la société civile et du public en général est une notion qui fait son chemin dans l'administration. Les textes réglementaires stratégiques, les critères de performance de la police, et parfois même, comme cela pourrait bientôt être le cas en Grande-Bretagne, la nomination des cadres locaux de la police impliquent le public directement.

Figure 1 : Les deux axes de la gouvernance démocratique



Pour finir, un mot même bref sera utile pour mettre en perspective cette discussion sur la gouvernance de la police en Europe. Tout d'abord, il faut reconnaître que la Grande-Bretagne joue un rôle de pionnier dans bien des domaines de la gouvernance démocratique. Les autres pays européens – et l'on a mentionné le cas de l'inspection en France – ne vont souvent pas aussi loin. On aurait pu multiplier les exemples de « retardataires ». En Suisse, une vieille démocratie si l'en est, l'adhésion à l'espace Schengen a nécessité des modifications

substantielles et un renforcement conséquent de l'indépendance du Délégué à la protection des données. La Suisse, toujours elle, ne s'est jusqu'à ce jour pas dotée d'un organe indépendant pour traiter les plaintes contre la police. Faut-il ajouter que plusieurs cantons suisses, et non des moindres comme Zurich, n'ont pendant longtemps pas légiféré dans le domaine de la police et qu'on se contentait d'une clause générale qui autorisait l'usage de la force dans des cas et selon des modalités prescrits par la jurisprudence.

Deuxièmement, le développement de la gouvernance civile va de pair avec une capacité administrative qui, bien souvent, est hors de portée des Etats en transition et en construction. La mise en place de tableaux de bord à l'instar de la Grande Bretagne est certes un garant extraordinaire de l'objectivité de l'audit, de la « vérifiabilité » des objectifs de performance fixés ou encore de l'objectivité des recommandations en matière de qualité de la conduite des cadres de la police. Mais ces tableaux de bord mobilisent des technologies si sophistiquées qu'elles sont le plus souvent hors de portée des Etats en construction. Le « problème » de la politisation des nominations des cadres de police ne se pose pas avec autant d'acuité que dans un Etat où ce genre de tableaux de bord n'est pas envisageable. Dans ce cas, d'autres organes ou institutions, comme les Commissions Nationales de Police à l'instar du Canada, du Sri Lanka, et de bien d'autres Etats, peuvent jouer un rôle important dans la dépolitisation et le consensus sur les nominations des cadres de la police.

Ce *Repérage* a été rédigé par  
Dominique Wisler  
Sebastian Roché.

*La série Repérage propose une analyse synthétique par les experts de COGINTA sur des thèmes brûlants des réformes policières.*

COGINTA est une ONG basée à Genève, Suisse, spécialisée dans les réformes policières et le développement.

[www.coginta.org](http://www.coginta.org)