

LES SANCTIONS PROFESSIONNELLES DES POLICIERS

Ce que disent les chiffres et au-delà

Dominique Monjardet

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) | « Informations sociales »

2005/7 n° 127 | pages 76 à 85

ISSN 0046-9459

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-7-page-76.htm>

Pour citer cet article :

Dominique Monjardet, « Les sanctions professionnelles des policiers. Ce que disent les chiffres et au-delà », *Informations sociales* 2005/7 (n° 127), p. 76-85.

Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF).

© Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Dominique Monjardet – sociologue, directeur de recherche au CNRS

Les sanctions professionnelles des policiers

Ce que disent les chiffres et au-delà



“Dis-moi qui tu sanctionnes...” *L’analyse chiffrée des sanctions infligées aux policiers indique la priorité du respect dû aux règles internes à l’institution. Ce qui n’est pas forcément la préoccupation première du public, plus sensible, quant à lui, aux règles concernant l’usager. Un système sévère à l’intérieur et ressenti comme plutôt laxiste à l’extérieur. Le grand écart.*

Comme l’annonce avec bonhomie le site Internet de la Police nationale, *“le contrôle de l’activité des services de police relève [...] du Parlement par le moyen de questions écrites et orales que ses membres peuvent poser au Gouvernement. C’est notamment par cette voie qu’un bilan global des sanctions prises à l’encontre des policiers est rendu public annuellement”* (1). C’est ainsi que (sauf erreur ou omission), le dernier “État des sanctions disciplinaires prononcées à l’encontre des fonctionnaires de police” connu date de juin 2000 (2). Des informations de presse, début 2005, ont produit quelques chiffres en provenance de la place Beauvau, qui témoignent que *“les sanctions pleuvent”* (3) ou qu’à tout le moins *“les sanctions disciplinaires sont en forte hausse dans la police”* (4). La conclusion cependant la plus assurée à laquelle parvient quiconque essaie de s’informer sur cette question est qu’elle fait l’objet d’une extrême discrétion de la part de l’admi-

nistration, et plus encore quand il s'agit de la gendarmerie que de la police. Cette situation, pour ancienne qu'elle soit, n'en est pas moins doublement surprenante. En premier lieu parce qu'elle contredit frontalement une des croyances les mieux ancrées et les plus partagées du corps policier, celle en l'exemplarité des sanctions. Cette exemplarité repose elle-même, cela va de soi, sur la publicité de la sanction. Il faut donc supposer que l'administration policière, en se gardant de toute publicité sur ce sujet, témoigne de quelque doute sur les vertus préventives de la répression – tout au moins quand il s'agit de ses propres troupes. En second lieu, cette discrétion contraste également avec le comportement usuel de la quasi-totalité des services de police dans les pays comparables au nôtre, qui publient régulièrement des données détaillées sur leurs régimes de contrôle interne et de sanction. On ne sache pas que leur activité en soit ainsi déstabilisée, leur prestige amoindri, et la confiance du public entamée. L'inverse est au contraire tout à fait assuré, puisque selon un autre axiome de la culture professionnelle policière, c'est le secret qui nourrit le soupçon.

“L'exemplarité
des sanctions”

Les chiffres et leur portée

On s'expose, en posant ces évidences, aux deux protestations obligées de la hiérarchie policière, qui plaide à son tour que :

> les policiers sont, dans l'ensemble de la fonction publique, le corps le plus sanctionné (voir tableau 1) ;
> l'on ne témoigne pas de la même curiosité (supposée suspicieuse) à l'égard des notaires (indélicats), des enseignants (pédophiles) ou des médecins (incompétents) ⁽⁵⁾. Le premier argument vaut qu'on s'arrête aux (rares) chiffres disponibles et à leur signification. Le second demande qu'on examine ce qu'il en est de la spécificité du métier policier, métier comme un autre – et la comparaison serait fondée – ou métier tout à fait différent – et l'argument tombe de lui-même.

Quelles sanctions ?

On note que, comme il se doit dans une organisation hiérarchisée, le taux de sanction augmente quand on descend la ligne hiérarchique (voir tableau 2).

Et enfin, pour la seule Inspection générale des services (IGS), compétente sur Paris et les départements de la petite couronne, on dispose de quelques indications sur les motifs des sanctions : l'IGS ouvre, entre 1995 et 2001 (ces deux dates incluses), 6 361 dossiers qui vont donner lieu à 1 247 sanctions (le tableau 3 en donne le détail).

Pendant la période considérée, l'IGS a ainsi ouvert, chaque année, quelque 900 dossiers, dont un sur cinq (en moyenne) a donné lieu à sanction. On note une assez forte disparité de ce "taux de sanction" selon le mobile. Ainsi, lorsqu'il y a imputation de faute d'ordre privé (dettes, par exemple) la probabilité d'être effectivement déclaré coupable et d'être sanctionné est de l'ordre de 0,35 (169 sanctions prononcées pour 484 dossiers ouverts) : c'est le taux le plus élevé. Le taux le plus faible concerne les atteintes aux personnes, où la probabilité que l'allégation portée par celui qui se dit victime soit accréditée et suivie de sanction descend à 0,12 (262 sanctions pour 2 259 plaintes), soit trois fois moins. En nombre sensiblement équivalent, les fautes professionnelles sont reconnues et sanctionnées deux fois plus souvent que les atteintes aux personnes.

Priorité aux règles internes

Cette disparité cumule deux phénomènes entre lesquels le partage est difficile, si ce n'est impossible à établir. Le premier est une constante de la vie des grandes organisations bureaucratiques, dont la police est une parfaite illustration. Celles-ci sont beaucoup plus attentives au respect de leurs règles internes de fonctionnement (la discipline au sens large) qu'au traitement réservé à leur clientèle, que celle-ci soit volontaire ou contrainte. Ce qu'illustre un fait d'expérience courante : il est fort peu de cadres de l'organisation qui supporteraient sans mot dire que leurs subordonnés s'adressent à eux sur le ton avec lequel sont parfois reçus les usagers au guichet. Le second est en rapport avec la nature même de l'imputation : la violence imputée supporte en effet

Tableau 1 - Sanctions infligées aux fonctionnaires des services actifs de police*

Sanctions	1993	1997	1999	2004
Avertissements	1 029	989	797	Ensemble
Blâmes	1 184	1 093	876	
Abaissement d'échelon	15	5	5	80 %
Exclusion temporaire de fonctions 1/15 jours	133	257	162	
Déplacement d'office	32	28	25	
Rétrogradation	3	6	6	
Exclusion temporaire de fonctions 3mois/2 ans	79	148	146	
Retraite d'office	19	18	25	Ensemble
Révocation	44	80	79	
Exclusion définitive (stagiaire)	11	8		157
Radiation des cadres	34	14		
Total	2 583	2 646		2 561**
Effectifs (personnels actifs)	113 255	113 158	113 088	117 172

* Sources : pour les années 1993 à 1999, question écrite citée note 2 ; pour 2004, articles du **Monde** et de **L'Express** cités notes 3 et 4. Les chiffres 2004 sont de source différente des années précédentes, où l'on a un tableau complet. Pour 2004, on ne dispose que d'articles de presse, qui ne précisent que les deux données que je reproduis : 80 % du total des sanctions pour la première case, et 157 sanctions pour la seconde. D'où une présentation qui n'est pas homogène.

** Effet pervers de la discrétion de l'administration : comme l'indique le tableau, les sanctions prononcées en 2004 ne sont pas "en forte hausse" par rapport aux années antérieures, mais il a manqué au journaliste une information complète, ouverte et fiable.

Tableau 2 - Sanctions prononcées dans la police selon le grade*

Grade	Sanctions (1996-1998)	Proportion (pour 1 000)
Commissaires	9	4
Officiers	165	16
Gardiens	2 310	26
Total	2 484	

Moyenne annuelle pour les trois années.

* Source : www.senat.fr/rap/199-173/199-1734.html

Tableau 3 - Détail des ouvertures de dossiers et des sanctions prononcées selon les motifs invoqués*

Motifs	Dossiers ouverts		Sanctions prononcées	
Atteintes aux biens (escroquerie, vols...)	795	12,5 %	194	15,6 %
Atteintes aux personnes (violences...)	2 259	35,5 %	262	21 %
Fautes professionnelles (discipline...)	2 239	35,2 %	511	41 %
Incidents vie privée (dettes, intempérance...)	484	7,6 %	169	13,5 %
Divers	584	9,2 %	111	8,9 %
Total	6361		1 247	

* Source : C. Moreau de Bellaing, **Policer les policiers. Le travail de l'Inspection générale des services**, rapport pour l'IHESI, octobre 2004, p. 43.

deux jugements distincts. Un jugement de fait, sur la réalité et l'ampleur des coups invoqués, et un jugement de droit, sur leur "légitimité". Or ces deux jugements posent également problème. La victime supposée de mauvais traitements n'est pas nécessairement pénaliste informé, et ne se précipitera pas au plus vite chez un médecin assermenté pour faire constater les traces et obtenir l'interruption temporaire de travail (ITT) qui fera foi dans la suite de la procédure. À défaut, et sauf à disposer de témoignages de tiers nombreux, fiables et concordants, il lui sera extrêmement difficile de faire admettre la réalité du préjudice invoqué. Celui-ci supposé reconnu, il faut, en second lieu, décider si la violence mise en œuvre était ou non légitime. Les policiers sont en effet, et c'est ce qui singularise si fortement leur métier, habilités à recourir à la force, non seulement comme tout un chacun, pour la légitime défense de soi-même et d'autrui, mais aussi pour maîtriser autrui, le retenir contre sa volonté ou le contraindre à circuler. L'exercice de la contrainte physique est certes encadré par des règles très strictes, mais on sait – au-delà de tout doute possible – que ces règles ne s'imposent pas d'elles-mêmes. Les policiers vivent constamment des situations de conflit délicates ou difficiles, dans lesquelles le rapport des forces n'est pas spontanément toujours et partout en leur faveur. L'abstention de tout recours "illégitime" à la force suppose de leur part forte conviction individuelle, déontologie professionnelle puissante et encadrement hiérarchique rigoureux. Le simple énoncé de ces trois conditions montre qu'il est difficile de les réunir toujours et partout, et chacun connaît – inversement – des individus brutaux, des entraînements collectifs non maîtrisés, des cadres absents, passifs ou boutefeux.

Ces mécanismes se conjuguent pour entretenir entre l'organisation et la profession policière, d'une part, la population, d'autre part, un malentendu permanent. Les premiers attestent de leur vigilance et de l'abondance des sanctions qui frappent leurs membres déviants : la Police nationale, en effet, contribue, par elle seule, à la moitié du total des sanctions disciplinaires prononcées par les différents ministères, alors qu'elle ne représente qu'un vingtième de l'effectif total de la fonction

publique d'État (les fonctionnaires actifs de la Police nationale sont quelque 117 000 en 2004, pour un total d'environ 2,5 millions fonctionnaires d'État). De fait, le taux de sanction des policiers est dix fois plus élevé que dans l'ensemble des autres administrations (environ 2 % contre 2 ‰). La différence est considérable et permet à l'administration policière de témoigner de son intransigeance. Mais celle-ci porte infiniment plus sur le respect de ses règles internes de fonctionnement que sur le comportement du policier avec l'usager, préoccupation majeure du public.

Les résultats d'une enquête menée auprès d'une promotion entière de gardiens de la paix ⁽⁶⁾, questionnés périodiquement depuis leur entrée en école de police, en 1992, éclairent cette ambiguïté. À la question : *“Un collègue commet des fautes graves pendant le service, à votre avis, il faut avant tout : éviter que le public le sache ; appliquer le règlement et le sanctionner ; éviter que la hiérarchie le sache ?”*, les réponses successivement données par les répondants apparaissent dans le tableau 4.

Tableau 4 - Réponses d'une promotion de gardiens de la paix à la question : *“Un collègue commet des fautes graves pendant le service, à votre avis, il faut avant tout...”**

Réponses	Année/ancienneté				
	1992 entrée école	1993 sortie école	1994 [titularisation]	1997 cinq ans	2002 dix ans
Sanctionner	53 %	52 %	52 %	59 %	62 %
Cacher au public	42 %	42 %	44 %	35 %	32 %
Cacher à la hiérarchie	8 %	5 %	4 %	6 %	6 %

Le tableau se lit ainsi : à l'entrée à l'école, en janvier 1992, 53 % des recrues jugeaient qu'il fallait sanctionner, 42 % pensaient que le plus important était de cacher la faute au public, et 8 % jugeaient qu'il fallait d'abord empêcher que la hiérarchie le sache.

* Source : D. Monjardet et C. Gorgeon, **La socialisation professionnelle des policiers – dix ans plus tard**, rapport pour l'IHESI, CERSA-CRNS et Acadie, juin 2004, p. 116.

Ces chiffres appellent deux remarques majeures. La première est le constat du faible effet du message transmis par la formation initiale dans les écoles de police. On veut croire que durant cette année entière, le message des formateurs véhicule l'intransigeance affichée par l'institution ; on doit constater que l'effet est exactement nul sur le sentiment des élèves. En revanche, il est

intéressant de noter que l'expérience sur le terrain nourrit un mouvement vers une plus grande sévérité. On peut sans doute l'attribuer au constat empirique que la faute de certains, et son impunité, fragilisent le collectif tout entier. Pour autant, il est notable que dans une population de plus de cinq cents gardiens de la paix ayant une dizaine d'années d'ancienneté professionnelle, les opinions restent très contrastées quant au sort à réserver au collègue lourdement fautif : les trois cinquièmes jugent certes qu'il faut le sanctionner, mais il s'en trouve encore près de 40 % pour juger que l'important est de cacher sa faute, et d'abord au public. Ce résultat témoigne qu'à tout le moins la profession est partagée, ce qui ne soutient ni le discours des uns sur l'impunité dont jouiraient les policiers ni celui des autres sur la rigueur qui règnerait dans leurs rangs. De fait, ce partage de la culture professionnelle policière nourrit d'abord une grande interrogation quant à la réalité et à l'effectivité du contrôle exercé par l'encadrement sur la conduite quotidienne des agents, et cette interrogation est renforcée par le secret (à tout le moins la très grande discrétion) dont l'administration entoure ses procédures de contrôle interne et de sanction.

Sanctionner aussi les mérites

Ce constat est d'autant plus crucial que l'enjeu de la maîtrise d'un système de sanctions cohérent et efficace déborde très largement le domaine de la faute. Il concerne tout autant la sanction positive de l'efficacité, du dévouement, du mérite. Une organisation qui repère et sanctionne mal les fautes est peu susceptible de repérer et de sanctionner bien les mérites. Question qui, comme la précédente, introduit un double débat. En premier lieu, interne à la profession : on voit aujourd'hui, dans la police comme dans la magistrature, par exemple, que la volonté de l'administration d'introduire une "prime au mérite" soulève inquiétude et controverses. Mais c'est aussi entre police et population que la question du mérite policier – et de sa sanction – pose question, et ici encore sur fond de malentendu.

Au sein de la profession policière règne un assez large consensus sur la mission policière prioritaire. Le même questionnement que ci-dessus (tableau 4) permet de

voir se construire progressivement ce consensus. À la question : “Pensez-vous que la police doit d’abord : rassurer les honnêtes gens ; faire peur aux délinquants ?” (tableau 5), les réponses de notre population de gardiens de la paix évoluent à mesure que croît l’ancienneté professionnelle.

Tableau 5 - Réponses d’une promotion de gardiens de la paix à la question : *“Pensez-vous que la police doit d’abord...”*

Réponses	Année/ancienneté				
	1992 entrée école	1993 sortie école	1994 [titularisation]	1997 cinq ans	2002 dix ans
Rassurer	60 %	47 %	40 %	32 %	24 %
Faire peur	40 %	53 %	60 %	67 %	76 %

Le tableau se lit ainsi : à l’entrée à l’école, 60 % des élèves pensent qu’il faut d’abord rassurer ; dix ans plus tard, ils ne sont plus que 24 % à faire ce choix.

On voit que le mouvement est continu et puissant, et que ceux qui sont entrés majoritairement dans la police avec l’intention d’assurer une fonction de sécurisation “pour les honnêtes gens” se focalisent progressivement sur le seul gibier délinquant. Conformément à ce sentiment très largement partagé, et l’alimentant en retour, le système de sanctions positives de l’organisation rétribue d’abord – et quasi exclusivement – l’action répressive. C’est le “crâne” ou flagrant délit qui vaudra au gardien de la paix une lettre de félicitations du directeur départemental et une brillante notation de fin d’année, comme c’est l’action d’éclat contre le grand banditisme qui accélérera la carrière dans les sommets de la police judiciaire. Ce qui s’énonce dans la formule suivante : c’est le grand crime qui fait le grand policier, c’est Mesrine qui assure la notoriété (et la carrière) de Broussard ; l’arrestation de l’ennemi public n° 1 désigne “le premier flic de France”, et ceci se décline à tous les degrés du crime et à tous les échelons de la hiérarchie policière. Au rebours de ces actions d’éclat, dûment sanctionnées, l’action patiente, permanente et peu visible de sécurisation quotidienne, de prévention et de dissuasion ne produit jamais l’événement médiatique, gage de publicité et de reconnaissance. Observer que les cambriolages ont été un peu moins nombreux cet été que l’année précédente, fruit d’un long et fasti-

dieux travail de sensibilisation et de surveillance, a peu de chances de susciter de grandes marques de reconnaissance.

En substance, le policier a le sentiment d'avoir bien travaillé et attend de son organisation une sanction positive, lorsqu'il a arrêté le cambrioleur et mené à bon terme la procédure qui permettra à la justice de le condamner. Le public peut être satisfait de savoir que le cambrioleur sera jugé, mais ce n'est qu'une satisfaction tardive, par défaut. Il lui importerait beaucoup plus de ne pas être cambriolé... Entre ces deux attitudes se construit également un très ample malentendu, où les uns définissent et mesurent leur compétence sur ce que les autres éprouvent comme une victimation. 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 de la victimation. On dispose d'une illustration éclatante de ce décalage avec l'élaboration laborieuse de la "*grande loi sur la prévention*", annoncée par le ministre N. Sarkozy en juin 2002, toujours en chantier trois ans plus tard, et dont le contenu prévisionnel, tel qu'il a été récemment dévoilé (7) est éloquent : lorsqu'elle est laissée à elle-même pour penser une politique de prévention de la délinquance, l'administration policière ne connaît que deux recettes : accroître les pouvoirs de la police, multiplier les incriminations.

Au service de l'État

L'organisation policière punit beaucoup, au moins par comparaison avec les autres administrations de l'État, et récompense assez mal, au moins au dire de ses membres, inquiets de l'accent nouveau mis sur la mesure du "mérite". Mais dans les deux cas, et par les deux faces de la sanction, elle témoigne du même trait : les objets et les critères de la sanction positive ou négative sont les siens propres : discipline interne et valeurs indigènes. Ils sont en décalage manifeste avec les objets privilégiés et les critères d'excellence du public. Par là s'explique que le système de sanction de la police puisse être à la fois puissant, relativement redouté par ses membres, et fort peu crédible à l'extérieur : il porte sur

ce qui concerne l'organisation elle-même, et non sur ce qui intéresse l'utilisateur du service public policier. Par là enfin s'exprime le caractère singulier de la Police nationale en France, de plus en plus isolée de ce point de vue vis-à-vis des grandes démocraties occidentales : administration centralisée de l'État, elle est d'abord au service de l'État. Dis-moi ce que tu sanctionnes, je te dirai qui tu sers. L'adage est à nouveau vérifié. ■

NOTES

1 - Souligné par D.-M. Chemin : ministère de l'Intérieur>Accueil>Police nationale>déontologie.

2 - Sénat, question écrite n° 26 260 du 29 juin 2000 (M. Bernard Plasait).

3 - Éric Pelletier, *in L'Express*, 24 janvier 2005.

4 - Piotr Smolar, *in Le Monde*, 2 février 2005.

5 - L. Rudolph, contrôleur général de la Police nationale : "Le policier et le chercheur", **Les cahiers de la sécurité intérieure**, n° 46, 2001, p. 24, où il est indiqué que "les bavures policières [...] pourraient être situées dans une approche comparative concernant l'ensemble des professions".

6 - L'effectif des répondants est de 1 165 à l'entrée à l'école, soit la quasi-totalité de la promotion, le recours à un questionnaire postal après la sortie d'école diminue notablement le nombre des répondants, qui sont encore 620 en 1997, et 530 en 2002.

7 - Jean-Marc Leclerc, *in Le Figaro*, 25 avril 2005. Le projet de loi est ainsi détaillé : "Dix nouveaux pouvoirs, dix nouvelles sanctions". Dans le même journal (30 juin 2005), revenu aux affaires, N. Sarkozy annonce (à nouveau) son intention de mettre en chantier une grande loi de prévention.