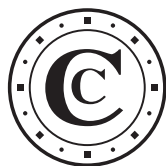


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE CONTRÔLE DE LA DÉONTOLOGIE ET DE LA DISCIPLINE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Un outil essentiel à la confiance du public

Rapport public thématique

Juillet 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE QUI SE RENFORCE ET S'ÉLARGIT PROGRESSIVEMENT	17
I - LA MISE EN ŒUVRE D'UN DOUBLE CONTRÔLE, FRUIT D'UNE OUVERTURE PROGRESSIVE	17
A - Des modalités d'organisation du contrôle des polices variables selon les pays	17
B - Une volonté affichée de renforcer et d'ouvrir davantage le contrôle déontologique	19
C - Des moyens encore limités, prioritairement mobilisés pour le contrôle interne	21
II - LE CONTRÔLE INTERNE DES POLICES, LEVIER D'ACTION PRIORITAIRE POUR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	22
A - Le rôle central exercé par les autorités hiérarchiques, dès le stade de l'enquête	22
B - Les formations disciplinaires paritaires.....	26
C - Le rôle étendu des inspections générales	27
D - La coordination au niveau ministériel.....	29
III - UN CONTRÔLE EXTERNE EN DÉVELOPPEMENT	30
A - Les autorités administratives indépendantes	30
B - Les plateformes de signalement	33
C - Une activité pénale stable.....	35
CHAPITRE II UNE ACTIVITÉ DISCIPLINAIRE SOUTENUE, MAIS PEU LISIBLE	39
I - DES PROCESSUS DISCIPLINAIRES DÉCONCENTRÉS, QUI SOUFFRENT D'UNE ABSENCE DE PILOTAGE.....	39
A - Une déconcentration importante du traitement des sanctions disciplinaires au sein des deux forces	40
B - Une vision fragmentée du processus disciplinaire, en l'absence d'outils de suivi adéquats	41
II - DES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES À MIEUX ENCADRER.....	42
A - Un processus d'enquête désormais bien décrit, mais souffrant de l'absence de contrôle qualité dans la police.....	42
B - Des enquêtes internes fréquentes dans la police, mais en nombre plus réduit en gendarmerie	43
C - L'interaction des procédures d'enquêtes disciplinaire et judiciaire	45
III - DES SANCTIONS NOMBREUSES, MAIS PRONONCÉES APRÈS DES DÉLAIS EXCESSIFS ET QUI VISENT PEU LA DÉONTOLOGIE POLICE-POPULATION	50
A - Des sanctions disciplinaires nombreuses et parfois sévères.....	50
B - Des sanctions prononcées après des délais excessifs	56
C - Une communication qui met l'accent sur le volume de sanctions, alors que celles-ci visent en réalité peu la déontologie police-population	59

CHAPITRE III RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA DÉTECTION DES RISQUES.....	65
I - UNE PRIORITÉ : LA SÉLECTION ET LA FORMATION.....	65
A - L'impératif d'une sélection rigoureuse en amont	65
B - Le filtre nécessaire de la formation initiale	68
C - Une formation continue à renforcer	71
II - RENFORCER LES OUTILS DE PRÉVENTION	75
A - Les outils d'évaluation traditionnels permettent de constater les risques existants	75
B - Mieux accompagner les agents et responsabiliser la hiérarchie	78
C - La maîtrise des risques au sein de la police nationale	80
III - ADAPTER LES MODALITÉS DU CONTRÔLE À LA NATURE DES RISQUES IDENTIFIÉS	82
A - L'accueil au sein des services : la pratique du <i>testing</i>	82
B - Le défi de la détection des consultations injustifiées de fichiers.....	84
C - Le bénéfice de l'enregistrement visuel.....	85
CONCLUSION GÉNÉRALE	91
LISTE DES ABRÉVIATIONS	93
ANNEXES	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

La présente enquête résulte de la consultation citoyenne réalisée par la Cour à l'automne 2023, à l'issue de laquelle elle a retenu le thème du « contrôle des polices ». L'enquête a été pilotée par la quatrième chambre de la Cour, et a porté sur la police et la gendarmerie nationales, et notamment sur les inspections générales qui leur sont rattachées. Au niveau national, les contrôles ont également porté sur les directions des ressources humaines de la police et de la gendarmerie. Des diligences auprès du commandement de la gendarmerie dans la région Bourgogne-Franche-Comté, de l'école de gendarmerie de Dijon, de la direction zonale Nord de la police nationale et de la direction interdépartementale 59 de la police nationale ont fourni des éclairages complémentaires.

Les juridictions financières ont utilisé les données disponibles auprès de ces entités, ainsi que celles issues du système d'information CASSIOPEE du ministère de la justice, avec l'appui de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Des échanges ont également eu lieu avec les autres acteurs concernés : direction des affaires criminelles et des grâces pour le volet judiciaire et son interaction avec les procédures disciplinaires, pôle de la déontologie de la sécurité du Défenseur des droits, organisations syndicales de la police, inspecteur général des armées pour la gendarmerie. Un entretien avec M. Vigouroux, ancien référent déontologue du ministère de l'intérieur et membre du conseil supérieur de la magistrature au titre des personnalités qualifiées, a enfin permis d'apporter un éclairage complémentaire sur les enjeux de déontologie applicables en général à la fonction publique.

En outre, ont été consultés 186 dossiers disciplinaires de la police nationale (préfecture de police de Paris, compagnies républicaines de sécurité, officiers et commissaires), 72 dossiers de la gendarmerie nationale (unités de gendarmerie départementale et mobile de la région Île-de-France), ainsi que 11 dossiers d'enquête administrative de l'inspection générale de la gendarmerie nationale¹. Ces dossiers ont été identifiés sur la base des archives des sanctions prononcées au sein de la police et de la gendarmerie : ils ne concernent donc pas de procédures ayant conduit à une absence de sanction.

L'enquête de terrain a été complétée par une analyse documentaire de l'organisation du contrôle déontologique des polices à l'étranger, avec l'appui de la direction de la coopération internationale de sécurité du ministère de l'intérieur.

**

Outre les directeurs généraux et chefs des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationale, la quatrième chambre a auditionné Mme Hédon, Défenseure des droits, M. Vigouroux, ancien référent déontologue du ministère de l'intérieur et personnalité qualifiée élue par le Conseil d'État auprès du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que MM. Roché et Moreau de Bellaing, universitaires.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 12 février 2026 par la Quatrième chambre, présidée par M. Cazé, président de chambre, et composée de M. Dominique Antoine, conseiller maître, M. Boudy, Président de section, Mmes Casas et Mattei, conseillères maîtres, MM. Lauga et Salvetti, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que M. Chardin, conseiller référendaire et Mme Bilger, conseillère référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs et M. Ledroit, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 6 mai 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, M. Roux et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

¹ Cf. Annexe n° 1. La rareté des enquêtes administratives dans les procédures disciplinaires de la gendarmerie a justifié une consultation spécifique, tandis que les enquêtes de la police nationale (dont celles réalisées par son inspection générale) ont pu être analysées directement par le biais des dossiers disciplinaires de la préfecture de police de Paris et des compagnies républicaines de sécurité.

Synthèse

Depuis plusieurs années, la question de la déontologie des forces de sécurité intérieure revient de manière récurrente dans le débat public. L'actualité se fait l'écho des interventions de la police et de la gendarmerie, laissant place à des polémiques souvent vives, tantôt pour déplorer leurs éventuelles défaillances, tantôt pour condamner les agressions dont elles peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs missions.

Pour faire suite à la campagne de participation citoyenne de l'automne 2023, la Cour a choisi d'enquêter sur le contrôle de la déontologie et de la discipline qui est exercé sur les policiers nationaux et gendarmes². Il ne s'agit pas d'évaluer la conformité déontologique de leurs pratiques, ni la pertinence des sanctions prononcées, mais d'apporter un éclairage indépendant sur l'organisation et les modalités de contrôle existantes souvent questionnées qui doivent permettre de garantir la confiance de nos concitoyens envers les forces de sécurité intérieure.

De valeur réglementaire depuis 2014, le code de déontologie fixe des principes génériques qui se déclinent dans leurs pratiques quotidiennes. Le rapport analyse la mise en œuvre concrète de ces principes à travers l'exercice du pouvoir disciplinaire et plus largement le contrôle interne à la charge des autorités hiérarchiques, le contrôle externe exercé par l'autorité judiciaire et par les autorités indépendantes (le Défenseur des droits, en particulier), ainsi que la prévention et l'encadrement des pratiques.

La Cour observe que le contrôle interne et externe se renforce, notamment sous l'impulsion du ministère lui-même qui en a fait un axe stratégique. Pour autant, cette action souffre encore d'un important déficit de transparence qui nuit au lien de confiance qui devrait prévaloir entre la population et les forces de sécurité intérieure. Un tel effort de pédagogie ne peut qu'être bénéfique pour mieux faire valoir le contrôle déontologique que ces institutions exercent déjà sur leurs agents. Par ailleurs, le traitement des manquements par la gendarmerie et la police nationales est encore trop différencié, en dépit du fait qu'elles exercent les mêmes prérogatives de puissance publique. Sans négliger les spécificités de leur statut respectif, une harmonisation des pratiques en matière de déontologie doit être engagée.

Un contrôle qui se renforce mais souffre encore d'un déficit de transparence

La déontologie des forces de sécurité intérieure comporte, pour les policiers et les gendarmes, des obligations spécifiques compte tenu de l'exercice des prérogatives de puissance publique qui leur sont confiées et, plus généralement, de leurs relations avec la population.

Ces activités impliquent également, pour eux, une exigence renforcée d'exemplarité aussi bien au cours de leur activité professionnelle que dans le cadre de leur vie personnelle : toute faute pénale, même commise hors service, est constitutive d'un manquement ne serait-ce qu'au

² Le champ des polices municipales a fait l'objet d'un précédent rapport public thématique, et n'est pas repris ici : Cour des comptes, *Les polices municipales*, octobre 2020.

titre de l'exemplarité attendue des policiers et des gendarmes, investis de l'autorité publique – à titre d'exemple, un policier ou un gendarme qui commettrait des violences ou qui conduirait en état d'ivresse même hors de son service pourra être sanctionné sur le plan disciplinaire.

Sous l'impulsion du *Beauvau de la Sécurité* en 2021 et de la LOPMI³ en 2023, des efforts ont été entrepris par le ministère de l'intérieur pour renforcer le lien de confiance entre la police et la population, et en particulier pour faire face aux critiques sur le défaut d'indépendance des autorités chargées du contrôle et sur l'insuffisance des garanties offertes par les procédures de contrôle interne. L'installation en janvier 2026 du collège de déontologie auprès du ministre de l'intérieur compétent pour adapter et actualiser le code de déontologie, pour conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie pour l'ensemble du ministère, et pour rendre des avis et recommandations sur des dossiers complexes témoigne plus récemment de cette volonté.

Un contrôle externe soutenu

Près de 12 000 signalements sont formés chaque année par le public à l'encontre de policiers ou de gendarmes, auprès d'autorités externes (Défenseur des droits) ou sur les plateformes publiques administrées par les deux inspections générales ; ils témoignent d'une sensibilité croissante de la population au comportement des forces de sécurité intérieure. Bien que le nombre de ces signalements augmente, une proportion stable d'environ 10 % d'entre eux conduit au constat d'une faute.

Au surplus, 70 % des 3 000 plaintes pénales déposées en 2023 à l'encontre de l'ensemble des personnes dépositaires de l'autorité publique pourraient concerner des policiers et des gendarmes ; un quart d'entre elles donne lieu à une condamnation qui, de manière prépondérante, vise à sanctionner des atteintes aux personnes.

La procédure pénale, conduite par l'autorité judiciaire et parfois médiatisée, est distincte et indépendante de la procédure disciplinaire, qui reste interne à la police et à la gendarmerie. Toutefois, un meilleur partage d'informations dans la mise en œuvre de ces deux procédures permettrait, tout en préservant les principes fondamentaux de présomption d'innocence et de droit des victimes, d'assurer une plus grande efficacité dans l'action disciplinaire de la police et de la gendarmerie. De la même manière, le traitement disciplinaire des manquements au sein de la police et de la gendarmerie, en cas de procédure judiciaire parallèle, gagnerait à être harmonisé.

Un traitement essentiellement hiérarchique des manquements

Lorsqu'elle soupçonne qu'un manquement a été commis, l'autorité hiérarchique peut décider l'ouverture d'une enquête administrative dite « interne » ou « pré-disciplinaire » pour établir les faits et les responsabilités. Les inspections générales sont saisies de ces enquêtes pour les seuls cas les plus graves ; dans tous les autres cas, elles sont confiées aux autorités hiérarchiques des agents concernés, ou à des cellules locales spécialisées en déontologie. Le déclenchement de l'enquête reste dans tous les cas une décision discrétionnaire des autorités hiérarchiques, de même que les suites qui peuvent y être données.

³ Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

La police et la gendarmerie ont une pratique très différente de ces enquêtes. La Cour dénombre ainsi, pour la police nationale, plus de 3 200 enquêtes administratives pré-disciplinaires en 2023, dont seulement 167 conduites par son inspection générale. La gendarmerie réserve quant à elle ce formalisme aux faits qui pourraient révéler un dysfonctionnement plus large ; elle n'a réalisé que 260 enquêtes administratives en 2023, dont 42 par son inspection générale.

Des sanctions nombreuses, prononcées après des délais excessifs, qui visent surtout la discipline interne et l'exemplarité dans la vie privée

En 2023, 3 118 sanctions ont été prononcées à l'encontre de gendarmes, et 2 116 pour les policiers⁴, dont respectivement, 42 et 119 exclusions définitives.

Pour la police, ces sanctions représentent 54 % de celles prononcées dans la fonction publique de l'État, alors que les policiers ne forment que 7 % des effectifs. Pour la gendarmerie, plus de 85 % de ces sanctions sont spécifiques aux militaires (la mise aux arrêts, par exemple) et ne peuvent être comparées directement aux sanctions de la fonction publique civile.

Le délai entre les faits reprochés et le prononcé des sanctions correspondantes doit être considérablement réduit au sein de la police et la gendarmerie ; il est en effet de trois ans pour les sanctions les plus lourdes dans la police, et d'un peu plus d'un an, pour la gendarmerie, à compter de l'issue d'une éventuelle procédure judiciaire.

Enfin, les dossiers disciplinaires de la police et de la gendarmerie consultés par la Cour ont permis de constater que ces sanctions visent pour l'essentiel des problèmes de discipline interne et des atteintes à l'exemplarité au titre de faits commis hors service, plutôt que des fautes déontologiques commises dans le cadre de l'exercice du métier « face à la population ».

Une absence de lisibilité des faits sanctionnés, la nécessité de faire-savoir

Dans leur communication publique, la police et la gendarmerie répartissent les sanctions dans des catégories déduites du code de déontologie. Dans ce cadre, une large majorité des sanctions prononcées concernent des manquements à l'obéissance, et à l'exemplarité, ou encore des négligences sans qu'il soit possible, du fait du caractère générique de ces catégories, d'identifier de manière claire les comportements précis qui sont sanctionnés. Ceci pose, pour le public, un important problème de lisibilité. La publication d'une synthèse anonymisée des sanctions, précisant les comportements fautifs, améliorerait l'information du public.

L'apport d'observateurs extérieurs au sein des conseils de discipline, s'inspirant du modèle des autres ordres professionnels confrontés à des problématiques analogues (avocats, magistrats, professions de santé), constituerait un atout pour la police et la gendarmerie.

Des actions de prévention et de contrôle interne

La gendarmerie et la police nationale, ont mis en place une politique d'identification et de prévention des risques y compris pour leurs activités « métier ». Cette démarche présente un triple intérêt : la responsabilisation de la hiérarchie intermédiaire alertée, un effet dissuasif sur les agents et une valorisation du respect de la déontologie, vue comme une modalité de protection et de valorisation des agents face aux missions qu'ils exercent.

⁴ Pour un effectif total d'environ 150 000 policiers et 101 000 gendarmes

La formation à la déontologie doit être renforcée dans ses aspects les plus pratiques et se prolonger tout au long de la carrière du policier et du gendarme par une formation continue effective et par une pratique plus répandue du retour d'expérience.

Cette prévention des risques, relevant à titre principal de la hiérarchie, doit également s'exercer au stade du recrutement, avec un contrôle du profil des candidats qui doit concilier l'ambition de hausse des effectifs fixée par le ministère avec la préservation du niveau d'exigence déontologique attendue des policiers et des gendarmes.

Enfin, en complément de l'approche générale par les risques déjà évoquée, le souci constant d'assurer une détection efficace doit conduire à généraliser l'emploi de modalités de contrôle spécifiques à l'action policière telles que les caméras-piéton, ou la surveillance de la consultation des fichiers nationaux de police et de justice.

Recommandations

1. Ouvrir, d'ici la fin de l'année 2027, les conseils de discipline à des observateurs extérieurs aux ministères lorsque les faits en cause relèvent du code de déontologie (*ministère de l'intérieur, ministère des armées*).
2. Réduire, d'ici la fin de l'année 2027, le délai d'instruction puis de sanction des manquements relevés (*ministère de l'intérieur*).
3. Harmoniser, d'ici la fin de l'année 2026, les modalités de déclenchement, de réalisation et de contrôle des enquêtes administratives, notamment en cas de procédure judiciaire concomitante (*ministère de l'intérieur*).
4. Publier, d'ici la fin de l'année 2026, une synthèse anonymisée de chaque sanction disciplinaire relevant des troisième et quatrième groupes, précisant les comportements effectivement sanctionnés (*ministère de l'intérieur, ministère des armées*).
5. Mettre en service, d'ici 2028, des systèmes d'information permettant d'assurer un suivi effectif des procédures pré-disciplinaires et de sanction (*ministère de l'intérieur, ministère des armées*).
6. Mettre en place, d'ici la fin de l'année 2026, un module pratique relatif à la déontologie qui s'appuie davantage sur les retours d'expérience et l'intégrer dans la formation continue obligatoire (*ministère de l'intérieur*).
7. Initier, au plus tard en 2028, une expérimentation pour évaluer le bénéfice pouvant résulter du déclenchement systématique de la caméra piéton lors des interventions (*ministère de l'intérieur – recommandation reformulée*).

Introduction

Dans le prolongement de la consultation citoyenne qu'elle a menée à l'automne 2023, la Cour a retenu dans la programmation de ses travaux le thème du « *contrôle des polices* ». À ce titre, elle a choisi de centrer son analyse sur le contrôle de la déontologie et de la discipline, tel qu'il est mis en œuvre au sein de la police et de la gendarmerie nationales, écartant de ses investigations le champ des polices municipales, qui a fait l'objet d'un précédent rapport public thématique⁵.

Depuis plusieurs années, la question de la déontologie des forces de sécurité intérieure revient de manière récurrente dans le débat public. L'actualité se fait l'écho de polémiques liées aux interventions des forces de sécurité intérieure, aussi bien pour déplorer leurs éventuelles défaillances que pour condamner les agressions dont elles peuvent faire l'objet. La question des « *violences policières* », en particulier dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, mais aussi celle de la probité des agents publics, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, est ainsi posée régulièrement ; dans le même temps, les sondages révèlent la large confiance témoignée par une majorité de la population à l'égard des forces de sécurité intérieure. La qualité du contrôle des forces de sécurité, dont le principe est explicité depuis 2001 dans le *Code européen d'éthique de la police*⁶ et considéré par la Cour européenne des droits de l'Homme comme une garantie fondamentale⁷, se trouve elle aussi placée au cœur du débat public.

*

Dans une société en proie à la montée des violences, à différentes formes de contestation de l'autorité et à une exploitation instantanée de l'image à travers les réseaux sociaux, les policiers et les gendarmes exercent des missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique qui les exposent de plus en plus. Disposant d'importantes prérogatives de puissance publique – ils sont détenteurs de pouvoirs de contrainte, susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles et de faire usage de la force légitime, et chargés de constater des faits et d'en établir la preuve, ils sont également observés dans l'exercice de leurs missions. La saisine citoyenne de la Cour des comptes sur le thème du contrôle des polices est à cet égard révélatrice de l'attente d'une plus grande transparence sur l'activité des forces de sécurité intérieures, notamment dans les relations avec la population.

⁵ Cour des comptes, *Les polices municipales*, octobre 2020.

⁶ Conseil de l'Europe, *Le code européen d'éthique de la police*, recommandation Rec(2001)10, septembre 2001. Point 59 : « *La police doit être responsable devant l'État, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace* ».

⁷ CEDH, *Ghaoui c/ France*, n° 41208/21, 16 janvier 2025. Le caractère effectif de ce contrôle implique (point 85) : l'indépendance des personnes qui sont chargées du contrôle par rapport à celles qui sont impliquées dans les dossiers, le caractère adéquat des enquêtes et de leur célérité, qu'enfin la victime ou ses proches soient associés à la procédure.

Compte tenu de la singularité de leur profession, les policiers et les gendarmes sont ainsi soumis à des exigences spécifiques en matière de déontologie et d'exemplarité. La loi pénale, d'abord, prend en compte cette dimension en aggravant, d'un côté, les délits et crimes susceptibles d'être commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique⁸ à l'occasion ou dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'autre, les faits de nature pénale susceptibles d'être commis à leur encontre. L'exemplarité exigée, parfaitement admise par les forces de sécurité, est ainsi l'exact corollaire de ces pouvoirs exorbitants. Mais l'obligation d'exemplarité des forces de sécurité intérieure dépasse largement le périmètre défini par le cadre pénal. L'importance des missions qui leur sont confiées leur impose une conduite irréprochable. Tout fait de nature pénale, même commis en dehors de l'activité professionnelle, est ainsi susceptible de constituer un manquement au devoir d'exemplarité et peut se traduire pour les policiers et les gendarmes par l'engagement d'une procédure disciplinaire. Les policiers et les gendarmes sont donc soumis à un cadre déontologique rigoureux, et plus généralement à des exigences de bonne conduite tant au cours de leur vie professionnelle que dans leur vie personnelle. Ces contraintes sont la contrepartie des prérogatives de puissance publique dont ils disposent. Le code de déontologie commun qui leur est applicable⁹, de valeur réglementaire depuis 2014, fixe par ailleurs des principes qui encadrent les modalités de l'exercice de ces prérogatives et plus généralement de leur relation à la population et se déclinent dans leurs pratiques quotidiennes. En regard, « *tout manquement du policier ou du gendarme aux règles et principes définis par le [...] code de déontologie l'expose à une sanction disciplinaire en application des règles propres à son statut* »¹⁰ et, le cas échéant, de poursuites judiciaires, ces deux voies n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

Une responsabilité individuelle, traduite par une exigence forte de discernement

Le code de déontologie commun de la police et de la gendarmerie nationales précise que « *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* »¹¹. Cette exigence de discernement est fondamentale dans l'application des principes généraux de déontologie aux situations concrètes rencontrées par les policiers et les gendarmes, qui exigent parfois une réaction sous contrainte et dans l'urgence.

La responsabilité déontologique des agents est donc avant tout personnelle, quel que soit le caractère plus ou moins strict de l'encadrement opérationnel qui s'applique à eux : « *l'exercice de leurs fonctions respectives par les membres des corps actifs de la police nationale est inséparable de l'esprit de responsabilité et d'initiative, dans le respect de la cohérence hiérarchique* »¹².

*

⁸ La notion de personne dépositaire de l'autorité publique peut en droit pénal être attribuée à de nombreuses personnes dotées d'un pouvoir de contrainte, autres que les membres des forces de sécurité. 2 760 plaintes de cette nature ont été enregistrées en 2023 (dont 59 % donnaient lieu à des poursuites), tandis que les saisines judiciaires pour des faits commis par des policiers et des gendarmes représentent 1 015 cas pour l'IGPN, 68 enquêtes pour l'IGGN et 857 enquêtes pour les services de gendarmerie (le volume des enquêtes réalisées par les services de police n'a pas pu être communiqué), soit en tout au moins 70 % des plaintes.

⁹ Article L. 434-1 du code de la sécurité intérieure et articles réglementaires correspondants.

¹⁰ Article R. 434-27 du code de la sécurité intérieure.

¹¹ Article R. 434-10 du même code. Les termes sont soulignés par la Cour.

¹² Article 111-2 de l'arrêté du 06 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.

Enfin, policiers et gendarmes doivent, lorsqu'ils agissent, concilier le respect des obligations déontologiques avec les exigences opérationnelles rencontrées sur le terrain. Cette tâche est perçue au sein des forces comme difficile : dans un récent sondage¹³, 54,8 % des policiers et gendarmes interrogés considéraient qu'il existe souvent une contradiction entre efficacité et respect du règlement ; dans cette perspective, 45,2 % privilégiaient le respect du règlement. En outre, une inspection conjointe des forces de sécurité intérieure relevait récemment que le pilotage quantitatif de l'activité policière, mis en œuvre durant de longues années, n'avait pas incité les deux forces à investir des éléments de performance plus qualitatifs, parmi lesquels la confiance de la population¹⁴. Plus récemment, cette dernière thématique a néanmoins fait l'objet d'une attention soutenue par le ministère de l'intérieur, au titre des réflexions du « *Beauvau de la sécurité* » puis de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur qui en a découlé.

*

Dans ce contexte, la Cour s'est attachée à analyser la manière dont la police et la gendarmerie nationales se sont organisées pour, d'un côté, prévenir les risques déontologiques identifiés et de l'autre, assurer une réponse appropriée aux dysfonctionnements constatés. À ce titre, elle s'est intéressée à l'action des autorités hiérarchiques, centrales et déconcentrées, en matière de prévention, de contrôle et de sanction ; aux missions des deux inspections générales de la police et de la gendarmerie dans leur rôle d'expertise en matière déontologique et de conduite d'enquêtes ; aux activités des écoles, au titre de la formation initiale et continue des agents. Elle n'a en revanche pas pu estimer, du fait d'importantes difficultés de méthode et du manque de données fiables, le « coût » de la déontologie pour les finances publiques, qu'il soit occasionné par les manquements des policiers et des gendarmes ou qu'il résulte des mesures de prévention et de contrôle mises en œuvre par les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales (voir l'encadré ci-après).

Après avoir examiné les acteurs et l'organisation du contrôle interne et externe (chapitre I), le présent rapport analyse ensuite les processus disciplinaires et les sanctions qui en découlent (chapitre II), avant d'étudier les actions de formation, de prévention et de détection des risques (chapitre III).

¹³ J. de Maillard, S. Roché, A. Jardin, J. Noble, M. Zagrodzki, *Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers*, février 2024. La mission concernée (sécurité publique, maintien de l'ordre...) n'est pas précisée pour cette question.

¹⁴ Inspections générales de l'administration, de la police nationale et de la gendarmerie nationale, *Améliorer la confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population*, novembre 2023. Les difficultés relevées par les inspections concernent à la fois les agents, exécutants des missions de sécurité intérieure sur le terrain, et leur encadrement.

Un « coût budgétaire » de la déontologie difficile à évaluer

Réaliser une estimation du « coût budgétaire de la déontologie » sur la seule base du budget alloué aux inspections générales présenterait plusieurs difficultés :

- il faudrait y distinguer les services spécifiquement chargés de ce sujet : conseil en déontologie, exploitation des plateformes de signalement, enquête, mais aussi concours à la prévention au titre des activités générales de maîtrise des risques et de retour d'expérience, ou encore d'audit des services actifs ;
- il faudrait ensuite y ajouter la part des ressources des deux directions des ressources humaines mobilisée par les activités disciplinaires ;
- il faudrait enfin identifier non seulement le coût des unités « spécialisées » en déontologie et en enquête administrative, mais aussi plus généralement la part de l'activité d'encadrement des autorités hiérarchiques de tous niveaux qui contribue au contrôle déontologique et à l'action disciplinaire¹⁵ ; cette part est difficile à évaluer de manière fiable.

Pourtant, l'effet multiplicateur occasionné par l'implication de tous en matière de déontologie est majeur : il est possible d'estimer qu'une demi-journée par an consacrée, en cumulé, à ce sujet par l'ensemble du personnel de la police ou de la gendarmerie (au titre d'activités de formation, de prévention, de retour d'expérience, etc.) représente davantage que l'activité RH annuelle des inspections générales, des unités spécialisées de déontologie et d'enquête (police uniquement), et du bureau des affaires disciplinaires des directions des ressources humaines. Cette activité, diffuse, n'est pourtant pas évaluable.

Le coût occasionné pour l'État par les manquements des policiers et gendarmes est lui aussi difficilement identifiable : la première responsabilité recherchée en cas de contentieux est celle du policier ou du gendarme mis en cause, celle de l'État n'étant recherchée qu'au titre d'un défaut d'organisation de ses services, ou dans certains cas particuliers (par exemple pour des pratiques discriminatoires). Ainsi, la Cour n'a pas pu identifier des frais de contentieux significatifs au regard de l'ensemble des dépenses de cette nature engagées par le ministère de l'intérieur. Par ailleurs, la quasi-totalité des dossiers de protection fonctionnelle accordée aux policiers et aux gendarmes concernent des cas où ils sont victimes : en 2022, la protection fonctionnelle a été accordée à 230 policiers et 175 gendarmes mis en cause, sur 28 747 dossiers au total¹⁶.

L'appréciation de l'effort ministériel en la matière sur la base du niveau des effectifs mobilisés au titre des inspections générales présenterait les mêmes difficultés méthodologiques. Lorsqu'ils sont connus, les effectifs des différentes unités chargées de déontologie au sein de la police et de la gendarmerie nationales sont détaillés dans le chapitre I.

Pour autant, l'analyse de la Cour s'inscrit moins dans une vision d'efficacité budgétaire que dans l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des acteurs et des processus, dans une optique de complémentarité entre prévention et répression.

¹⁵ La même méthodologie devrait être adoptée pour les écoles, dans lesquelles s'ajoute aux enseignements centrés sur la déontologie une diffusion transverse de cette matière au fil des apprentissages plus techniques.

¹⁶ Cour des comptes, *les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer*, septembre 2024.

Chapitre I

Un contrôle déontologique qui se renforce et s'élargit progressivement

Le contrôle des forces de sécurité intérieure s'exerce, dans des proportions variables selon les pays, par le biais d'un contrôle interne spécialisé et d'un contrôle externe parfois plus généraliste. Le modèle national actuel, fruit de récentes évolutions, combine ces deux aspects (I).

La prise en compte de ces exigences déontologiques mobilise ainsi de nombreux acteurs au titre du contrôle interne, parmi lesquels figurent non seulement les inspections générales, mais aussi et surtout l'ensemble des autorités hiérarchiques de la police et de la gendarmerie (II). Au regard de l'importance de leur mission, policiers et gendarmes font aussi l'objet d'un contrôle externe plus large, tant de la part du public que de l'autorité judiciaire et d'autorités indépendantes (III).

I - La mise en œuvre d'un double contrôle, fruit d'une ouverture progressive

Les exigences éthiques comme la jurisprudence européennes posent le principe d'un nécessaire contrôle externe des polices, en complément du contrôle interne qui leur est propre ; la mise en place de ce contrôle peut prendre diverses formes (A). Essentielle au lien de confiance entre les forces de sécurité et la population, la nécessité d'une transparence accrue a d'ailleurs donné lieu dans les décennies récentes à plusieurs évolutions du contrôle interne comme du contrôle externe (B). Pour autant, le modèle actuel demeure essentiellement interne et se caractérise par des capacités de contrôle encore limitées et trop différenciées pour deux forces qui exercent pourtant les mêmes missions (C).

A - Des modalités d'organisation du contrôle des polices variables selon les pays

Les modalités de réalisation du contrôle des polices, ont été récemment précisées par la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'homme¹⁷ qui pose notamment le principe d'indépendance des personnes chargées du contrôle par rapport à celles impliquées dans les dossiers en cause. Cette indépendance peut être assurée à différents degrés, du simple

¹⁷ CEDH, *Ghaoui c/ France*, n° 41208/21, 16 janvier 2025 (point 85).

dépaysement géographique d'une affaire à la création d'autorités indépendantes dotées de pouvoirs d'enquête autonome. Plusieurs modèles de contrôle des polices sont ainsi en place dans les différents pays observés par la Cour au titre de ce rapport :

- le contrôle déontologique peut être complètement internalisé au sein de chaque force (Finlande), pour peu qu'il soit confié à des personnes différentes de celles concernées par les faits soumis au contrôle ;
- une unité spécifique peut être affectée au contrôle, au sein des forces de police (Pays-Bas, Canada) ;
- un office fédéral (Autriche), voire indépendant (Royaume-Uni), ou saisi par un procureur spécial (Suède), peut en être chargé. Ces autorités peuvent le cas échéant être dotées de pouvoirs d'enquête propres (Royaume-Uni, Québec).

Plus spécifiquement, depuis 2001, le *Code européen d'éthique de la police*¹⁸ pose explicitement, au titre du principe général de redevabilité des forces de police, la nécessité d'un contrôle externe : « *La police doit être responsable devant l'État, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace* ». La recherche universitaire tend toutefois à constater que l'indépendance du contrôle externe des polices est souvent limitée, soit *de jure* – les autorités de contrôle étant plus ou moins directement rattachées aux polices – ou *de facto* par les contraintes de moyens qui sont imposées à ces autorités¹⁹.

En France, le contrôle des polices est double. Au titre du contrôle externe, le Défenseur des droits (voir le III ci-après), autorité administrative indépendante, dispose d'un champ d'activité particulièrement large. Il embrasse l'ensemble de l'action administrative comme, dans certains cas – par exemple en matière de déontologie de la sécurité – celle de sociétés privées. S'il n'a pas de capacité d'enquête en propre, il dispose en revanche d'un large pouvoir d'investigation afin d'obtenir les pièces qui lui paraissent nécessaires pour analyser un signalement. S'il l'estime utile, il peut enfin auditionner des agents mis en cause.

Les inspections générales, lorsqu'elles interviennent dans leurs missions d'enquête administrative²⁰ qui contribuent directement au contrôle des deux forces, sont quant à elles directement rattachées aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales (voir le II.C ci-après). Ces enquêtes, portant sur des policiers ou des gendarmes, sont ainsi majoritairement réalisées par des pairs ; même si le ministère de l'intérieur invoque la connaissance du métier comme un prérequis indispensable à la qualité des enquêtes, cette situation expose l'administration à la critique de l'entre-soi, de l'absence d'indépendance et du manque de transparence du processus disciplinaire. Les inspections générales font valoir une atténuation de ce risque par la sélection de profils alliant une connaissance solide des techniques d'enquête judiciaire, d'au moins un des domaines d'action de la police (sécurité publique, maintien de l'ordre, etc.) et une carrière permettant une prise de recul par rapport aux enjeux opérationnels. De même, les services du Défenseur des droits estiment que les enquêtes

¹⁸ Conseil de l'Europe, *Le code européen d'éthique de la police*, recommandation Rec (2001)10, septembre 2001. Point 59.

¹⁹ *Ibid.* ; S. Roché et S. Varaine expliquent ces limitations par une crainte de « perte de contrôle » de la part des responsables politiques – *Les agences de contrôle de la police et l'État de droit : la diversité des formes organisationnelles de l'impartialité en France et en Europe*, revue française d'administration publique, octobre 2024.

²⁰ Leurs autres missions, notamment d'audit interne, voire de conseil, ne sont pas concernées par ce qui suit. De même, en matière judiciaire, le contrôle des inspections générales revient à l'autorité judiciaire (parquet ou juge d'instruction).

conduites par les inspections générales sont de qualité et sans parti pris. Enfin, la nomination récente d'un magistrat à la tête des inspections générales est présentée par le ministère de l'intérieur comme une garantie de relative indépendance. Pour autant, l'action des inspections générales relève bien du contrôle interne des policiers et des gendarmes.

B - Une volonté affichée de renforcer et d'ouvrir davantage le contrôle déontologique

Le sujet de la déontologie des forces de sécurité intérieure faisant l'objet d'une attention récurrente et soutenue dans le débat public, le contrôle de la police et de la gendarmerie nationales a fait l'objet de nombreuses évolutions dans les décennies récentes avec :

- en 2008-2011, la création du Défenseur des droits avec l'ouverture d'une possibilité de saisine directe par le public (voir *infra*) ;
- en 2013, la réforme de l'inspection générale de la police nationale et l'intégration de l'inspection générale des services de la préfecture de police de Paris, ainsi que la création des plateformes de signalement ouvertes au public ;
- en 2014, la création du code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie, à valeur réglementaire ;
- en 2016, la loi *Déontologie*²¹ applicable à l'ensemble de la fonction publique.

Ces évolutions témoignent d'un renforcement notable du contrôle externe de la police et de la gendarmerie nationales.

Plus récemment, en 2021, le *Beauvau de la sécurité* a conduit le ministère de l'intérieur à se saisir à nouveau des sujets du « *lien entre les forces de sécurité et la population* » et du renforcement du « *contrôle interne* ». S'inscrivant dans une logique de modernisation de la politique publique de sécurité, cette réflexion a été intégrée dans les grandes orientations retenues dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)²², votée début 2023.

À l'occasion de ces travaux, la question de la qualité de l'accueil ou du comportement des policiers et des gendarmes, en particulier en matière de racisme et de violences illégitimes, a fait l'objet d'un examen conjoint à celui des résultats en matière de sécurité du quotidien. Ces réflexions ont aussi été l'occasion d'aborder la transparence dans l'action policière, comme le rôle des autorités de contrôle, internes et externes. Ainsi, à l'occasion de son discours de clôture du 14 septembre 2021, le Président de la République soulignait : « *je vous ai aussi entendu souligner que vous préféreriez un contrôle plus strict et plus transparent de votre activité plutôt qu'une défiance généralisée et qu'un soupçon permanent* ». Plus récemment, et tout en accordant de manière majoritaire sa confiance à l'institution policière, la population a également exprimé des attentes fortes sur l'effectivité du contrôle exercé sur les forces de sécurité intérieure²³.

²¹ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

²² Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

²³ Dans un sondage « *Les Français et la sécurité* » réalisé en novembre 2025, Elabe relevait que 82 % des Français déclaraient avoir confiance dans la gendarmerie et 78 % en la police.

La LOPMI prévoit ainsi, non seulement des moyens renforcés et modernisés pour les forces de sécurité intérieure, mais aussi de « *garantir la transparence et l'exemplarité de l'action des forces de l'ordre* » selon les termes mêmes du rapport annexé. Parmi les nombreuses mesures annoncées figurent :

- la poursuite de la mise en œuvre des annonces du *Beauvau de la sécurité* : publication des rapports des inspections générales, renforcement de la formation en matière de déontologie, instauration d'un Comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale incluant des représentants de la sécurité civile. La nomination de magistrats judiciaires pour diriger les inspections générales de la police et de la gendarmerie a été vécue comme une évolution symbolique forte en leur sein.

Si cette dernière mesure participe pleinement de cette nouvelle dynamique, les autres actions ont eu un effet plus réduit : les rapports publiés par les inspections ont en effet été peu nombreux²⁴, seul leur rapport annuel étant désormais publié régulièrement, tandis que le comité d'évaluation de la déontologie a cessé de se réunir à la fin des travaux menés sur son premier thème d'étude (voir le II.D ci-après) ;

- l'institution d'un Collège de déontologie auprès du ministre de l'intérieur, chargé d'adapter et d'actualiser le code de déontologie, de conduire des réflexions sur l'éthique et la déontologie pour l'ensemble du ministère, et de rendre des avis et recommandations sur des dossiers complexes n'est effective que depuis peu.

Cette instance n'a en effet été installée qu'en janvier 2026, alors que le ministère n'avait plus de référent déontologue depuis 2023 (voir le II.D ci-après) ;

- la modernisation des plateformes de signalement des inspections générales et la réalisation d'un outil de suivi des sanctions au profit des directions générales de la police et de la gendarmerie ne sont aujourd'hui que partiellement mises en œuvre (voir le chapitre II) ;
- les co-saisines attendues de l'inspection générale de l'administration ne sont pas mises en œuvre ;
- le principe de l'exclusion définitive des fonctionnaires de police et gendarmes condamnés définitivement à une peine d'emprisonnement pour des faits de violences intrafamiliales, des infractions à la législation sur les stupéfiants ou des faits de racisme ou de discrimination²⁵ n'a pas trouvé une traduction systématique dans les faits (voir également le III.A du chapitre II).

²⁴ 11 rapports publiés par l'inspection générale de la police nationale entre mai 2021 et avril 2023, date de dernière mise à jour de la page internet relative à ces publications. L'inspection générale de la gendarmerie nationale publiait deux rapports sur la même période, et aucun plus récemment.

²⁵ Une circulaire prise dans la police nationale en application de ces orientations impose que la révocation soit systématiquement mise aux voix du conseil de discipline dans ce cas. Contestée devant le juge administratif, elle n'a pas été annulée – CE n° 489429, 19 juin 2025.

C - Des moyens encore limités, prioritairement mobilisés pour le contrôle interne

Un indicateur retenu par la littérature académique pour mesurer les ressources consenties pour le contrôle des polices, compte tenu des importantes différences entre les organisations nationales, est le nombre d'enquêteur par policier et par gendarme²⁶.

Les effectifs des inspections générales affectés aux enquêtes internes, administratives et judiciaires, s'élevaient en 2023 à :

- 96 enquêteurs pour l'inspection générale de la police nationale (soit la moitié des policiers qui y sont affectés), dont 82 au sein des délégations territoriales, soit 0,6 enquêteur de l'IGPN pour 1 000 policiers ;
- 47 enquêteurs pour l'inspection générale de la gendarmerie nationale, dont 14 au sein des antennes territoriales, soit 0,5 enquêteur de l'IGGN pour 1 000 gendarmes.

Ces valeurs se situent dans la moyenne basse du taux d'agents chargés du contrôle de la police pour les pays d'Europe dont le modèle se focalise, à l'instar de la France, sur un contrôle spécialisé de la police (par opposition aux modèles fondés sur des entités de contrôle plus généralistes) ; à l'extrême inverse, l'Angleterre, l'Irlande et l'Irlande du Nord disposent d'environ dix agents de contrôle pour 1 000 policiers.

Il en va de même pour les unités spécialisées en déontologie des directions zonales et départementales de la police (voir le II.A ci-après). Dans la zone de défense Nord, par exemple, la police nationale est dotée d'un pôle zonal de déontologie et d'enquêtes (six enquêteurs), tandis que les cinq départements regroupent en tout un peu plus de sept enquêteurs, soit un enquêteur (administratif) pour 1 000 policiers.

Le constat est plus marqué encore en matière de contrôle externe, puisque le personnel du Défenseur des droits chargé de la déontologie de la sécurité représente onze personnes soit 0,04 personne pour 1 000 policiers et gendarmes²⁷ ; parmi les pays objets de l'étude en question, seule la Turquie dispose d'un « ratio de contrôleurs » plus faible selon un modèle de contrôle essentiellement interne, comme la France.

Pour autant, alors que le nombre de procédures disciplinaires est bien plus faible en France qu'au Royaume-Uni, pays doté d'une des autorités administratives indépendantes les mieux pourvues en effectifs de personnel enquêteur, le volume de sanctions qui en résulte est au final similaire (voir en annexe n° 2).

²⁶ S. Roché, S. Varaine, *Les agences de contrôle de la police et l'État de droit : la diversité des formes organisationnelles de l'impartialité en France et en Europe*, revue française d'administration publique, octobre 2024.

²⁷ S. Roché, S. Varaine, déjà cité.

II - Le contrôle interne des polices, levier d'action prioritaire pour le ministère de l'intérieur

Au sein du ministère de l'intérieur et plus spécifiquement de la police et de la gendarmerie, la déontologie et la discipline mobilisent de nombreux acteurs : les autorités hiérarchiques, détentrices du pouvoir d'encadrement et de sanction des agents (A) ; le Conseil de formations paritaires pour les sanctions les plus lourdes (B) ; les inspections générales, qui ont un rôle étendu de conseil et d'expertise (C) ; diverses instances assurent la coordination de leur action au niveau ministériel (D).

A - Le rôle central exercé par les autorités hiérarchiques, dès le stade de l'enquête

Les autorités hiérarchiques ont un rôle central dans la police comme dans la gendarmerie. En sus de leurs prérogatives d'encadrement des pratiques professionnelles des agents relevant de leur champ (1), elles détiennent à la fois la responsabilité de contrôler les agents qui leur sont subordonnés et, par délégation du ministre, le pouvoir de les sanctionner (3). Dans ce cas, elles peuvent avoir recours à des enquêtes administratives à même de préparer leur décision (2).

1 - L'encadrement des pratiques professionnelles, un impératif pour prévenir les manquements des agents

Le contrôle déontologique s'exerce d'abord par l'encadrement des pratiques professionnelles. Il s'agit de rappeler en amont les gestes et comportements « métier » qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas. Il revient au premier chef aux directions d'emploi, en particulier celles chargées de la sécurité publique et du maintien de l'ordre, de fixer les normes applicables et de veiller à leur application.

Les services chargés de la formation initiale et continue (commandement des écoles de la gendarmerie nationale, académie de police) contribuent également à cette action. La déontologie fait ainsi partie des programmes de formation et des supports pédagogiques, soit comme une matière à part entière, soit comme un élément transversal.

De même, les inspections générales contribuent à cet enseignement en intervenant directement dans les écoles. Elles fournissent leur appui sous l'angle de la maîtrise des risques et de l'audit des processus, fournissant des outils aux autorités hiérarchiques pour leur permettre d'exercer leur mission de contrôle.

Une déclinaison imparfaite du cadre déontologique par la doctrine d'emploi des forces

Le code de déontologie définit des obligations et devoirs généraux (par exemple le respect de la dignité des personnes) mais ne prescrit pas des comportements précis²⁸ dont le non-respect permettrait de caractériser explicitement des manquements.

Ce sont donc la police et la gendarmerie qui doivent établir une doctrine qui décrit précisément les comportements attendus et, *a contrario*, ceux qui sont susceptibles de constituer un manquement :

- pour les militaires en général, une « *liste indicative* » énumère les fautes susceptibles d'être sanctionnées²⁹, mais les manquements qui y sont décrits visent plutôt à garantir la discipline ;
- sur le plan de la déontologie, chacune des deux inspections générales décline une liste des manquements afférents au code de déontologie qui leur est commun, mais ces manquements restent souvent difficiles à associer à des comportements concrets (voir le chapitre II) ;
- seules les obligations liées aux actes les plus sensibles (menottage, usage de l'arme, accès aux fichiers nationaux de police, etc.) ou à des situations opérationnelles précises (Jeux olympiques, fêtes de fin d'année) font l'objet de directives particulières.

2 - Les enquêtes administratives, prérogatives de niveau local

Lorsqu'un chef de service a connaissance de faits susceptibles de constituer une anomalie pour le fonctionnement de son service ou un manquement individuel, il peut ordonner à l'agent concerné de lui rendre compte par tout moyen, voire de demander que soit menée une enquête administrative, afin de formaliser les faits et leurs circonstances et, le cas échéant, de déterminer leur qualification disciplinaire. Le chef de service est le seul à disposer de cette prérogative : les inspections générales ne peuvent, sauf exception³⁰, réaliser d'enquête administrative à leur propre initiative.

Ces enquêtes sont réalisées pour l'essentiel localement, ce qui peut soulever la question de leur indépendance par rapport au service qui emploie les agents impliqués en particulier pour les affaires relevant de la déontologie des relations police-population. Quand il apparaît nécessaire de « dépayser » l'enquête par rapport à l'unité directement en cause, elle peut être conduite par l'état-major du groupement départemental ou de la région, en gendarmerie, et par les cellules spécialisées en déontologie ou en contrôle interne de la police nationale, également chargées du suivi des procédures pré-disciplinaires (voir l'encadré ci-dessous), qui restent toutefois placées sous la même autorité hiérarchique que les services d'emploi.

²⁸ Sauf quelques exceptions, par exemple l'obligation du vouvoiement dans les relations avec le public.

²⁹ Annexe à l'instruction du 12 juin 2014 relative aux sanctions disciplinaires et à la suspension de fonctions applicables aux militaires.

³⁰ Selon les textes réglementaires qui fixent ses attributions, l'inspection générale de la gendarmerie nationale peut se saisir d'initiative. De même, l'inspection générale de la police nationale peut réaliser une enquête administrative sans saisine dans le cas d'enquêtes judiciaires préalables.

Le réseau des cellules et des référents déontologiques de la police nationale

Afin d'organiser la chaîne déontologique et de « professionnaliser » la réalisation des enquêtes administratives, la police nationale a créé des cellules déontologiques, chargées de réaliser les enquêtes administratives, dans la plupart des zones de défense et des départements. Réparties sur tout le territoire, elles représentent en tout l'équivalent d'une centaine d'agents à temps plein.

Tableau n° 1 : répartition des cellules et référents déontologie

	Nombre de départements ou territoires	Cellules de déontologie activité 100 % (zone et départements)	Cellules de déontologie activité partielle (départements)	Référent déontologie (départements-pas de cellule dédiée)
<i>Paris et petite couronne</i>	4	1	0	0
<i>Grande couronne</i>	4	4	0	0
<i>Nord</i>	5	3	2	1
<i>Est</i>	18	4	4	11
<i>Sud-Est</i>	12	5	0	8
<i>Sud</i>	21	9	10	3
<i>Sud-Ouest</i>	12	1	0	12
<i>Ouest</i>	20	5	0	16
<i>DTPN</i>	7	6	1	0
Total	103	38	17	51

Source : police nationale

De même, la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité a confié à sa sous-direction de l'inspection et de la réglementation, et à ses inspections techniques zonales, chargées par ailleurs de l'audit, du contrôle interne et des enquêtes de commandement, de suivre la réalisation des enquêtes administratives pré-disciplinaires voire de les réaliser elles-mêmes.

Les inspections générales, qui pourraient précisément être saisies dans ces circonstances, interviennent également pour des enquêtes administratives particulièrement complexes, présentant de forts risques de retentissement, ou en complément d'une enquête judiciaire qui leur aurait été confiée par ailleurs ; ces saisines restent toutefois minoritaires en volume.

3 - Le pouvoir de sanction disciplinaire, une organisation différente entre les deux forces

La répartition des prérogatives de sanction est déterminée par les statuts applicables aux policiers et aux gendarmes³¹ et diffère donc entre les deux forces.

³¹ Ces statuts s'inscrivent, respectivement, dans les statuts généraux des militaires (livre 4 du code de la défense) et des agents publics civils (code général de la fonction publique).

Des contrôles internes cloisonnés entre police et gendarmerie, au prétexte de leurs spécificités statutaires

Le code de déontologie applicable à la police et à la gendarmerie nationales est commun à ces deux forces, qui sont dotées des mêmes prérogatives de puissance publique. De la même manière, la loi pénale ne distingue pas les policiers et les gendarmes, mais prévoit une catégorie unique de « *personnes dépositaires de l'autorité publique* » qui s'applique d'ailleurs à un périmètre bien plus large que celui des forces de sécurité intérieure.

A *contrario*, la gendarmerie et la police mettent en œuvre des régimes de sanction disciplinaire et, plus largement, des modalités d'organisation et de fonctionnement distincts du fait de leur rattachement respectif aux règles militaires³² et à celles de la fonction publique civile³³. En pratique, l'organisation du contrôle déontologique et de l'activité disciplinaire reste cloisonnée entre les deux forces : le cas où une inspection générale est sollicitée pour enquêter sur des faits relatifs à l'autre force constituent une rare exception.

En Espagne, au contraire, l'*Inspección de Personal y Servicios de Seguridad*, rattachée conjointement à la police nationale et à la garde civile, connaît des affaires concernant les deux forces. À défaut d'une évolution institutionnelle analogue en France, la saisine conjointe des deux inspections générales ou la co-saisine de l'inspection générale de l'administration pour les cas les plus graves, comme l'envisageait le rapport annexé à la LOPMI, pourrait favoriser la conduite d'un travail commun entre policiers et gendarmes sur des cas disciplinaires concrets, et un rapprochement des pratiques d'enquête comme d'appréciation des manquements ou des sanctions entre les deux forces. Elle constituerait également, le cas échéant, une opportunité supplémentaire de dépaysement pour certaines affaires sensibles.

Le pouvoir de sanction s'applique en premier lieu aux manquements à la « discipline générale » ; il est étendu, pour les policiers et les gendarmes, aux manquements spécifiques à leur code de déontologie³⁴.

La gendarmerie nationale s'organise en trois niveaux d'autorité hiérarchique :

- l'autorité militaire de premier niveau, qui ne peut prononcer que des avertissements, des réprimandes, des consignes et des arrêts (jusqu'à un certain quantum) ;
- l'autorité de deuxième niveau, qui peut aussi prononcer des blâmes et convoquer un conseil de discipline en vue d'une sanction du second groupe ;
- l'autorité de troisième niveau, qui peut réunir un conseil d'enquête en vue d'une sanction du troisième groupe ;

Les deux premiers niveaux d'autorité militaire sont, pour la gendarmerie départementale, le commandant de groupement départemental et le commandant de région. Le ministre des armées, enfin, peut prononcer toute sanction (notamment les « *blâmes du ministre* », de sa seule prérogative).

Dans la police nationale, le pouvoir disciplinaire est délégué aux préfets pour les sanctions du premier groupe, applicables aux gardiens de la paix et aux gradés. Les préfets sont eux-mêmes invités à déléguer cette compétence aux directeurs départementaux de la police

³² Et notamment, pour le régime disciplinaire, au livre IV du code de la défense.

³³ En particulier au code général de la fonction publique.

³⁴ Article R. 434-27 du code de la sécurité intérieure.

nationale. Pour les gardiens de la paix et les gradés, la convocation d'un conseil de discipline en vue d'une sanction allant du deuxième au quatrième groupes est déléguée aux préfets des zones de défense, mais la sanction est prononcée par la direction générale au niveau national. Enfin, pour les officiers et les commissaires, le pouvoir disciplinaire n'est pas déconcentré.

Compte tenu de la technicité des procédures disciplinaires et de leur interaction avec le suivi du parcours professionnel des policiers et des gendarmes, les directions des ressources humaines de la police et de la gendarmerie jouent un rôle central dans le pilotage du processus.

B - Les formations disciplinaires paritaires

Les formations disciplinaires garantissent que les droits des agents mis en cause ont été respectés et qu'ils ont eu la faculté de se défendre. Destinée à apporter une contradiction à l'avis hiérarchique, la présence de représentants du personnel de même catégorie et des organisations syndicales dans la police, au sein de ces conseils de discipline, s'inscrit dans le cadre du dialogue social³⁵ récemment rénové par la loi de transformation de la fonction publique de 2019. Dans la gendarmerie nationale, un militaire au moins du même grade que l'agent mis en cause participe à la formation disciplinaire³⁶. L'avis rendu dans ces formations est consultatif : les sanctions prononcées peuvent parfois se révéler plus lourdes que celles proposées par le conseil de discipline³⁷. Il résulte de la consultation d'un échantillon substantiel de dossiers disciplinaires que, dans le cas d'une aggravation, cet écart s'explique surtout par la prise en considération, par les membres du conseil de discipline, d'éléments d'individualisation de la sanction – antécédents du policier mis en cause, comportement lors de la séance – tandis que la sanction réévaluée par l'autorité hiérarchique résulte davantage de la prise en compte d'orientations ministérielles générales : lutte contre les violences faites aux femmes et les violences conjugales, contre l'alcoolisme et les addictions en général, etc.

En revanche, lorsque les faits mettant en cause un policier ou un gendarme ont pu causer un préjudice à un tiers, ce dernier n'est pas présent, même à titre de simple observateur, en particulier lorsqu'il est à l'origine d'un signalement ou d'une plainte. De même, lorsque le manquement reproché a trait à la relation entre les forces de sécurité intérieure et la population, la société civile n'est pas représentée d'une façon ou d'une autre. Le caractère endogène des conseils de discipline, et la place qu'y tiennent en particulier les organisations syndicales au titre de la défense des agents, n'est pas sans alimenter les débats récurrents sur la volonté réelle des autorités, tant de la police que de la gendarmerie, à sanctionner les manquements. Une

³⁵ L'examen des situations individuelles et en particulier des procédures disciplinaires constitue d'ailleurs le cœur de l'activité des commissions administratives paritaires – Cour des comptes, *Le dialogue social dans la police nationale*, janvier 2025.

³⁶ Conseil de discipline, saisi par l'autorité militaire de deuxième niveau ou une autorité supérieure en vue d'une sanction du deuxième groupe au plus ; conseil d'enquête, saisi par l'autorité militaire de troisième niveau ou par le ministre des armées, pour les sanctions jusqu'au troisième groupe inclus.

³⁷ Par exemple, sur 52 dossiers passés en conseil de discipline entre juin 2022 et janvier 2025 dans la zone de défense Nord (concernant des gardiens et des gradés), 40 % donnaient lieu à une aggravation de sanction et 7 % à un allègement de sanction. Les autorités locales expliquent ces écarts par des orientations de sévérité de la direction générale envers certains types de manquement, ou par sa connaissance des dossiers limitée aux procès-verbaux et aux dossiers d'enquête. Elles soulignent à ce propos l'importance du contradictoire oral permis par les conseils de discipline.

participation de représentants de la société civile ou de personnalités qualifiées³⁸, même à titre de simples observateurs, serait ainsi de nature à renforcer la transparence et la crédibilité des procédures disciplinaires. Tel est déjà le cas pour les ordres professionnels en matière de santé³⁹. De même, lorsque des instances disciplinaires ordinales revêtent la forme de juridictions professionnelles, les débats sont alors publics⁴⁰. Il en va enfin de même des polices britanniques, qui rendent publics les débats des conseils de discipline (*public hearings*).

Dans le cadre de la contradiction, de telles dispositions ont rencontré l'assentiment de principe de la préfecture de police de Paris ; la direction générale de la police nationale considère quant à elle que le traitement disciplinaire doit être traité entre pairs, connaisseurs de la technicité du métier. La gendarmerie nationale oppose de son côté les dispositions statutaires du code de la défense prescrivant la composition des conseils de discipline. Ces dispositions sont de nature réglementaire⁴¹ ; pour la police nationale, les dispositions pertinentes relevant du code général de la fonction publique⁴². Rien ne s'oppose donc à ce que des dispositions spécifiques portées par le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie, qui a lui aussi force réglementaire⁴³, prévoit pour ces deux forces la participation d'observateurs externes aux instances disciplinaires consultatives, lorsque les manquements en cause relèvent de ce cadre déontologique. Surtout, une telle ouverture du processus disciplinaire s'inscrirait dans la droite ligne des ambitions que le ministère de l'intérieur s'est fixé dans la suite du Beauvau de la sécurité en matière de transparence du contrôle interne.

Dans les cas qui le justifient, cette publicisation pourrait par ailleurs s'appliquer aussi aux décisions de sanction prises *in fine* par l'autorité hiérarchique (voir le chapitre II).

C - Le rôle étendu des inspections générales

Rattachées aux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationale, les inspections générales n'ont pas de pouvoir décisionnaire en matière de discipline ; dans les phases amont, en particulier d'enquête, comme plus généralement pour l'organisation de la prise en compte de la déontologie dans l'activité quotidienne des policiers et des gendarmes, elles jouent toutefois un rôle essentiel d'expertise et de conseil.

L'inspection générale de la police nationale « *exerce une mission de contrôle sur les directions et services de la direction générale de la police nationale, de la préfecture de police et de la direction générale de la sécurité intérieure* ». Elle réalise ainsi des missions d'enquête

³⁸ Notamment et par exemple : élus, délégués du Défenseur des droits, magistrats administratifs, représentants associatifs.

³⁹ « *L'introduction de non-professionnels dans la gouvernance des ordres, notamment des représentants d'associations de patients, permettrait à la fois de limiter les risques d'une confraternité mal interprétée et de mieux prendre en compte l'intérêt des patients. Ce type de gouvernance mixte, dont la France pourrait s'inspirer, existe déjà, par exemple au sein de l'ordre des médecins du Royaume-Uni ou encore celui du Québec, qui ont fait de la sécurité des patients leur objectif premier* » – Cour des comptes, *Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients*, rapport public annuel 2021.

⁴⁰ Voir par exemple, à propos de l'ordre des avocats, CE, Assemblée, 14 février 1996, n° 132369.

⁴¹ Articles R. 4137-48 et suivants du code de la défense pour les conseils de discipline ; et articles R. 4137-67 et suivants du même code pour les conseils d'enquête

⁴² L'attribution de la compétence consultative en matière disciplinaire aux commissions administratives paritaires relève des articles R. 263-1 et suivant du code général de la fonction publique.

⁴³ Articles R. 434-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

administrative au profit des autorités hiérarchiques, d'inspection des services, d'évaluation et d'audit interne, d'analyse, de conseil et de maîtrise des risques⁴⁴. Elle peut également être saisie pour réaliser des enquêtes judiciaires, pour lesquelles sa compétence est nationale. À cet effet, en 2024, elle mobilisait 260 agents, dont 185 policiers.

De son côté, l'inspection générale de la gendarmerie nationale « *est chargée de s'assurer de la mise en œuvre des instructions du ministre de l'intérieur et du directeur général de la gendarmerie nationale* » et de remplir les missions d'inspection et les missions spécifiques qu'il peut lui confier. Elle est enfin, explicitement, « *chargée du respect des règles de déontologie auxquelles sont soumis les personnels de la gendarmerie nationale* »⁴⁵. Comme pour la police, elle peut réaliser des enquêtes administratives et des enquêtes judiciaires. Elle comptait, en 2024, 121 collaborateurs.

Ainsi, en matière de déontologie, les inspections interviennent :

- d'une part, au titre du conseil (doctrine, formation, retour d'expérience) et de la prévention des risques ;
- d'autre part, au titre de l'enquête administrative (à la demande des autorités hiérarchiques, en particulier les directeurs généraux, avec pour la seule gendarmerie une capacité d'initiative) et judiciaire (sur saisine du ministère public), dans des cas peu nombreux mais particulièrement graves ou sensibles.

Ces différentes activités sont réalisées par un service spécifique au sein de chaque inspection générale, afin de respecter le cloisonnement entre conseil et contrôle, ainsi que la confidentialité des procédures d'enquête. Chacune des inspections générales peut déléguer des enquêtes à ses antennes (pour les enquêtes administratives uniquement pour la gendarmerie⁴⁶) et délégations (pour les enquêtes administratives et judiciaires pour la police⁴⁷) réparties sur le territoire national.

⁴⁴ Article 22-2 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

⁴⁵ Article D. 3122-12 du code de la défense.

⁴⁶ Bordeaux, Lille, Lyon, Metz, Rennes. Un détachement du bureau des enquêtes judiciaires est également installé à Montpellier.

⁴⁷ Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris (ancienne inspection générale des services de la préfecture de police, rattachée en 1986 et définitivement fusionnée en 2013), Rennes et Fort-de-France. Un bureau de l'inspection générale est également présent à Nice.

Des tensions importantes sur le personnel des antennes de l'IGPN, en particulier pour les enquêtes judiciaires

À Paris, la délégation de l'inspection générale de la police nationale assure non seulement les enquêtes judiciaires qui lui sont confiées en propre, mais aussi une part significative des enquêtes judiciaires qui auraient en théorie dû être confiées à la préfecture de Police dans la mesure où seule la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne⁴⁸ assure les enquêtes judiciaires concernant son personnel. Ainsi, elle a ouvert 585 enquêtes judiciaires en 2023 (606 en 2024) dont 360 issues d'une saisine judiciaire et 225 d'une plainte directe, portant pour l'essentiel sur des violences illégitimes, des injures ou des accusations de vol commis par des policiers. En 2024, pourtant, il lui manquait 12 enquêteurs soit un tiers des effectifs.

À Marseille de même, l'effectif réel de la délégation de l'inspection générale était en 2024 de 5,5 agents pour 15 postes d'enquêteur⁴⁹.

Ces difficultés, qui obèrent la capacité des antennes à instruire leurs enquêtes dans des délais resserrés, s'inscrivent dans un contexte, général au sein de la police nationale, de désaffection pour la filière de l'investigation. Elles sont aggravées, pour son inspection générale, par l'image négative que cette dernière peut susciter et qui, le cas échéant, peut être perçue comme préjudiciable à la carrière de ses membres.

D - La coordination au niveau ministériel

Le pilotage de la « fonction déontologique », et en particulier la coordination de l'action des chefs des inspections générales, référents déontologues, est assuré par :

- un référent déontologue ministériel, de 2018 à 2023, puis un collège de déontologie prévu par la LOPMI. Ce collège comporte non seulement les référents déontologues des administrations du ministère, mais aussi trois membres extérieurs, dont un magistrat et un universitaire ;
- un comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale, réuni par le chef de l'inspection générale de la police nationale en vertu d'une lettre de mission du ministre de l'intérieur signée en octobre 2020.

Si les missions imparties aux référents déontologues ont permis des travaux communs sur les standards de l'enquête administrative ou encore sur l'identification des risques déontologiques, elles ne suffisent pas à pallier l'absence de pilotage ministériel pour élaborer et déployer une véritable doctrine commune. Cette absence peut être interprétée comme une forme de désintérêt du sujet, loin des promesses du *Beauvau de la sécurité* et de la LOPMI. Il conviendra que le collège de déontologie⁵⁰, installé seulement mi-janvier 2026 par le ministre de l'intérieur, s'empare pleinement de ces enjeux.

⁴⁸ Chargée, à Paris et en petite couronne, de prévenir et lutter contre la petite et la moyenne délinquance, d'assurer l'accueil du public et de mener des actions de prévention. La direction de l'ordre public et de la circulation est, quant à elle, chargée de garantir l'ordre public, la circulation et la protection des institutions ; et d'encadrer pour ce faire les événements sur la voie publique. Cette dernière direction a créé, en janvier 2026, un pôle de déontologie en son sein afin de disposer elle aussi d'une capacité de réalisation des enquêtes administratives et judiciaires.

⁴⁹ Cour des comptes, *Les forces de police à Marseille*, octobre 2024.

⁵⁰ Parmi les trois personnalités qualifiées ont été nommées une magistrate judiciaire, une universitaire, et une avocate ; le président du collège est par ailleurs conseiller d'État.

Par ailleurs, le comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale ne s'est plus réuni depuis avril 2023, date à laquelle il a conclu ses premiers travaux portant sur le thème des contrôles d'identité. À défaut d'avoir permis la réalisation d'un rapport commun à l'ensemble des membres du comité⁵¹, ces travaux ont été l'occasion de réunir des parties prenantes, y compris en provenance de la société civile, pour échanger sur des sujets concrets et au cœur de la déontologie des pratiques policières. À cet égard, le choix d'un nouveau thème de travail et la réanimation de ses réunions sont indispensables. Il conviendra cependant de veiller à la bonne articulation des travaux conduits dans ce cadre, avec ceux réalisés au sein du collège de déontologie.

À la lumière des critiques répétées contre les modalités actuelles des processus disciplinaires applicables aux forces de sécurité intérieure, il est souhaitable de poursuivre la réflexion et d'engager une évolution du dispositif en vigueur. Le comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale, qui associe les différentes parties prenantes concernées, ou le collège de déontologie récemment installé, pourraient s'emparer de ces réflexions.

III - Un contrôle externe en développement

Au-delà du contrôle disciplinaire centré sur le respect des normes professionnelles auxquels sont soumises les forces de sécurité, ces dernières, en plus du contrôle judiciaire, font l'objet de contrôles social, parlementaire et institutionnel, destinés à permettre de dénoncer d'éventuels comportements inappropriés ou considérés comme tels⁵².

Au fil des ans, les voies permettant de dénoncer les agissements des forces de sécurité ont été élargies, qu'il s'agisse des autorités administratives indépendantes, comme le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (A), ou de la création de plateformes de signalement qui simplifient la transmission des doléances (B). De nature à renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les forces de sécurité, ces initiatives ne se substituent pas pour autant au mécanisme de la plainte pénale (C).

A - Les autorités administratives indépendantes

Institué par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits est une autorité indépendante inscrite à l'article 71-1 de la Constitution. Ses prérogatives et modalités d'intervention sont définies dans la loi organique du 29 mars 2011. Chargé de « *veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public* », le Défenseur des droits peut être saisi « *par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa ou se saisir d'office* »⁵³. Il dispose d'un réseau de délégués, répartis sur l'ensemble du territoire national, susceptibles de traiter près de 80 % des requêtes qui lui sont soumises. Parmi ses attributions,

⁵¹ Inspection générale de la police nationale, *rapport sur les contrôles d'identité après avis du comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale 2022-2023*, annexé au rapport d'activité pour l'année 2023.

⁵² C. Moreau de Bellaing, *Le contrôle de l'activité policière* in *Police et société en France*, février 2023.

⁵³ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

outre son rôle de conseil et de recommandations⁵⁴, figure celle de « *contrôler le respect de la déontologie par les professionnels de la sécurité* », sur la saisine de « *toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité* ». Dans le cadre de son instruction, le secret de l'enquête ou de l'instruction ne peut lui être opposé. Le Défenseur des droits doit être informé du suivi des recommandations qu'il adresse et peut, si ces dernières ne sont pas suivies d'effets, faire publier un rapport spécial au Journal officiel.

En 2024, près de 70 % des saisines du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité concernaient la police (47 %) et la gendarmerie (20 %) ; elles portaient par ailleurs, pour 22 % d'entre elles, sur des violences alléguées⁵⁵.

L'inspection générale de la police nationale rappelle dans son rapport annuel qu'elle est, comme l'inspection générale de la gendarmerie nationale sur son périmètre, le correspondant des services du Défenseur des droits. Il leur revient en effet d'élaborer les projets de réponse destinés à cette autorité, qui, dépourvue de pouvoir d'enquête propre comme de sanction directe, sollicite la police et la gendarmerie pour obtenir des explications et des précisions en réponse aux saisines des requérants.

Si la police et la gendarmerie constituent les institutions les plus visées en matière de déontologie de la sécurité, la thématique de la déontologie de la sécurité ne représente quant à elle que 3 % du total des réclamations reçues par le Défenseur des droits⁵⁶.

Alors que les saisines ont annuellement crû entre 2020 et 2023, le taux des signalements liés au constat d'un manquement demeure stable depuis 2011, à hauteur d'environ 10 % des saisines chaque année, selon le Défenseur des droits.

S'agissant du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté dont la mission concerne les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux, les données révèlent que le taux de saisine sur les locaux de garde à vue, bien que très faible, a doublé entre 2013 et 2023, passant de 0,61 % à 1,39 %. Ces saisines concernent pour une large majorité les locaux de la police nationale⁵⁷.

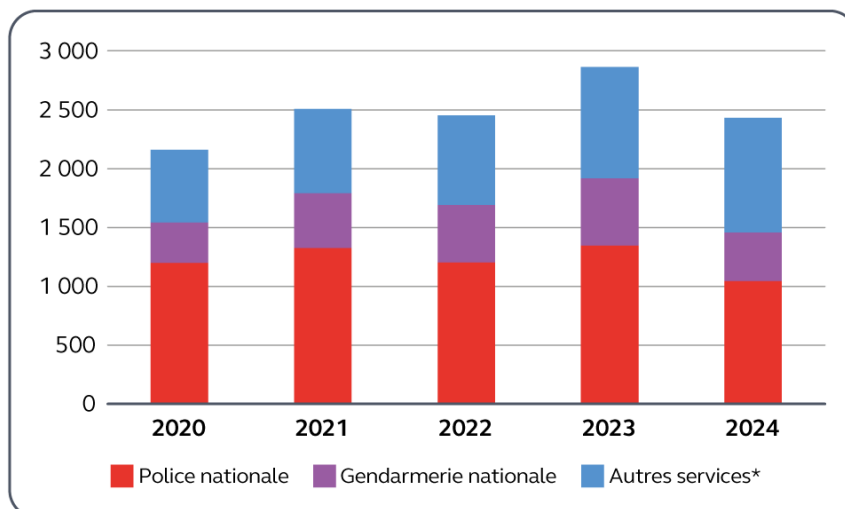
⁵⁴ En sa qualité de conseil, le Défenseur des droits a émis des recommandations portant notamment sur l'usage de la force, l'usage des armes, notamment de force intermédiaire, des évictions réalisées sans cadre légal, des propos ou comportements inadaptés tenus au cours d'auditions, l'utilisation systématique des menottes, les refus de plainte, le manque d'impartialité, des contrôles d'identité discriminatoires, le maintien de l'ordre, les défaillances dans la conduite des investigations sur les griefs des réclamants, l'absence de réaction de la hiérarchie, les conditions de garde à vue, et tout particulièrement les difficultés d'accès à des serviettes hygiéniques, la communication sur les réseaux sociaux.

⁵⁵ Rapport annuel 2024.

⁵⁶ Défenseur des droits, rapport d'activité. L'année 2023 a constitué un pic de sollicitations du Défenseur des droits au titre de la déontologie de la sécurité (2 866 signalements en tout, contre environ 2 400 en moyenne entre 2020 et 2024). Sur la période 2020-2024, les signalements concernant la police varient entre 1 050 et 1 350 par an ; pour la gendarmerie, entre 350 et 575 signalements sont réalisés chaque année.

⁵⁷ Depuis 2008, de manière constante, 35 % des locaux de garde à vue font l'objet d'un contrôle inopiné. Dans son rapport annuel 2023, la contrôleuse générale des lieux privatifs de liberté fait observer que « *tous lieux confondus, on observe une augmentation des saisines concernant les locaux de garde à vue, tant en pourcentage du total (près de 2 %) qu'en nombre de saisines (53 contre 42 en 2022, soit une augmentation de 26 %)* ». Pour la police nationale, l'activité de la contrôleuse générale des lieux privatifs de liberté s'étend également aux centres de rétention administrative et aux zones d'attente des aéroports.

Graphique n° 1 : nombre de saisines du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité



Note : les autres services comprennent l'administration pénitentiaire, les polices municipales, les douanes, etc.. Source : Cour des comptes d'après données du Défenseur des droits (rapports d'activité annuels)

La formalisation des enquêtes issues de saisines externes

Une minorité des réclamations reçues par le Défenseur des droits donnent lieu à une suite. Les services de l'autorité indiquent en effet qu'en 2023 :

- pour 25 % des demandes, le réclamant souhaitait juste obtenir des informations ou transmettre un témoignage, ou encore avait déjà saisi l'institution pour les mêmes faits ;
- dans 14 % des cas, les réclamations étaient insuffisamment précises et les réclamants n'avaient pas fourni les précisions demandées ;
- 11 % des dossiers étaient clôturés parce que les griefs n'étaient manifestement pas constitutifs d'un manquement, ou que les faits étaient trop anciens, ou encore que les signalements visaient à contester des faits ayant donné lieu à l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre du réclamant ;
- dans 4 % des cas, une décision juridictionnelle avait déjà été rendue, ou la compétence du Défenseur des droits n'était pas établie.

Lorsque le signalement conduit le Défenseur des droits à saisir une inspection générale, la principale réponse de la police, comme de la gendarmerie, consiste à fournir les pièces requises. Au total, près de 10 % des saisines du Défenseur des droits conduisent à constater un manquement déontologique.

Par ailleurs, sur les 5 230 signalements reçus en 2023 (4 856 en 2024) et considérés comme recevables par l'inspection générale de la police nationale (voir ci-après), 860 seulement (1 279 en 2024) ont donné lieu à une enquête administrative, les autres étant transmis aux directions d'emploi pour simple information.

B - Les plateformes de signalement

La plateforme administrative de signalement destinée à l'utilisateur, accessible à travers le portail *masecurite.interieur.gouv.fr*, est un service administratif de recueil de signalements et d'orientation des doléances vers les directions d'emploi de la police nationale, de la préfecture de police et des partenaires mentionnés dans son arrêté de création. Ce dispositif, qui existe aussi pour la gendarmerie nationale, a été pensé en 2013 avec l'objectif de resserrer le lien police-population⁵⁸ ; il est néanmoins considéré par la police nationale comme un outil de contrôle interne au profit de son inspection générale. Ces plateformes, qui ne se substituent pas à la possibilité de déposer une plainte, permettent à chaque citoyen, quel que soit son lieu de résidence, de signaler sans formalisme un fait dont il est victime, témoin direct ou indirect, susceptible de concerner des fonctionnaires de police ou des gendarmes, grâce à un formulaire en ligne. Chaque signalement est ensuite exploité à travers une application dont le pilotage et la gestion sont assurés par une cellule spécifique au sein des inspections.

D'autres plateformes, internes à la police et à la gendarmerie, permettent à tout agent de signaler directement aux inspections générales des faits dont ils pensent qu'ils relèvent de discriminations, de harcèlement, de violences sexuelles ou sexistes, ou de tout autre comportement problématique (voir en annexe n° 3).

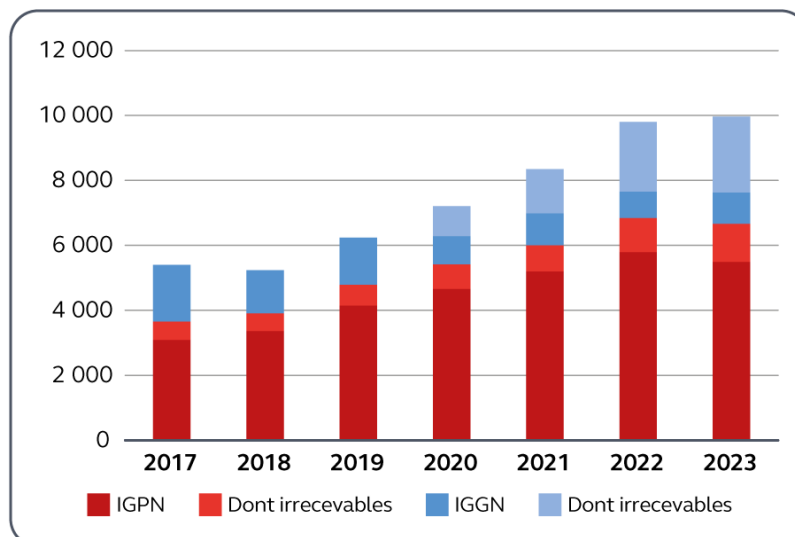
Comme le souligne le Défenseur des droits, mais sans que des données précises puissent en attester, il est fréquent que tous les vecteurs soient utilisés pour dénoncer un même fait. Ce constat tendrait à illustrer la crainte d'un éventuel requérant, fondée ou non, de voir ses doléances négligées.

En 2023, l'IGPN était destinataire de 6 664 signalements (contre 6 080 en 2024), dont 5 230 considérés comme recevables (4 856 en 2024) ; l'IGGN en recueillait quant à elle 3 294 (4 209 en 2024), dont 963 considérés comme relevant de sa compétence (1 389 en 2024). À titre de comparaison (voir en annexe n° 2), les policiers britanniques faisaient l'objet, à effectifs comparables, de dix fois plus de signalements externes.

S'agissant de la police nationale, le traitement des messages de signalement et leur exploitation sont effectués en lien direct et dématérialisé, tant avec le public qu'avec les directions d'emploi. Seuls les signalements revêtant une particulière gravité, ou suscitant un retentissement important, ou nécessitant des investigations approfondies, sont confiés à une délégation de l'inspection générale.

⁵⁸ Question écrite n° 37547 de M. Olivier Marleix sur la création au sein de l'inspection générale de la police nationale d'une plateforme de signalements au profit des citoyens. Réponse du ministre en date du 11 février 2014 soulignant que cette réforme vise « à améliorer les relations entre la police et la population et renforcer la confiance ».

**Graphique n° 2 : saisines des inspections générales
par les plateformes de signalement**



Note : les informations relatives à la recevabilité des signalements reçus par l'IGGN ne sont pas disponibles avant 2020. Source : Cour des comptes d'après données des inspections générales de la police et de la gendarmerie

Si la part de signalements irrecevables décroît pour la police nationale, comme le souligne l'inspection générale de la police nationale dans son rapport annuel⁵⁹, aucune information précise⁶⁰ n'est apportée par l'inspection de la gendarmerie nationale pour expliquer la part de signalements irrecevables, qui représente pourtant presque les deux tiers des signalements reçus en 2023.

L'analyse des motifs des signalements effectués révèle des analogies entre la police nationale et la gendarmerie nationale. Sur les 47 % de signalements concernant la gendarmerie nationale en 2022⁶¹, les deux principaux griefs concernent, comme pour la police nationale depuis 2016, la conduite des opérations et l'accueil du public.

La procédure d'orientation des signalements

Les signalements recueillis par les inspections générales doivent souvent faire l'objet d'une première caractérisation visant à vérifier qu'ils entrent bien dans le champ de compétence de l'autorité disciplinaire et qu'ils concernent effectivement un agent de la police ou de la gendarmerie, puis à identifier précisément le ou les agents mis en cause (ou au moins le service dont ils relèvent). Du personnel est affecté, au sein de chacune des deux inspections générales, à ces tâches d'orientation.

⁵⁹ Sur les 6 664 signalements reçus, plus de 78 % (soit 5 230) entraient dans les critères de compétence de la plateforme de signalement, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à 2022 (4 670).

⁶⁰ La plateforme de l'inspection générale de la gendarmerie nationale ouverte aux particuliers a réceptionné 3 294 signalements en 2023, soit une hausse de 12 % par rapport à 2022. 71 % d'entre eux n'ont pas donné lieu à l'action directe de l'inspection générale (relances, éléments complémentaires, incompétence en raison de la nature pénale, zones de compétence, contestations d'infractions).

⁶¹ Rapport annuel de l'inspection générale de la gendarmerie nationale 2023

Sur la base de ce travail préliminaire, et d'un travail collégial impliquant si nécessaire les autorités hiérarchiques de niveau central, le signalement peut être :

- soit classé sans suite (par exemple en cas de défaut de compétence), le cas échéant en l'orientant vers l'institution concernée (par exemple lorsque la plateforme de signalement de la gendarmerie conduit au recueil d'un fait intéressant un policier, ou vice versa) ;
- soit transmis à l'autorité hiérarchique locale concernée, pour information. Les travaux récents de la Cour ont permis d'établir que, dans ce cas, aucun suivi du devenir de ce signalement n'était réalisé par l'inspection générale de la police nationale, ce qui l'empêchait de dégager une vision d'ensemble de certains risques déontologiques⁶² ;
- soit transmis à la même autorité hiérarchique, en lui demandant la réalisation d'une enquête administrative ;
- soit enfin pris en charge directement par l'inspection générale, pour enquête (sur décision que cette dernière propose au directeur général)⁶³.

Dans les trois premiers cas, et depuis mars 2024, la plateforme permet un suivi en temps réel (pour l'inspection générale) de l'avancement du dossier.

C - Une activité pénale stable

Si la direction des affaires criminelles et des grâces ne peut isoler, parmi l'ensemble des procédures, celles initiées sur une plainte ou un signalement, elle communique en revanche des données qui permettent d'objectiver la baisse sensible des mises en cause poursuivables⁶⁴ en dépit de la croissance des saisines.

Plusieurs autres données objectivent cette tendance : le taux de classement des plaintes pour infraction insuffisamment caractérisée ou fait sans justificatif a considérablement augmenté entre 2014 et 2023. Il en va de même du nombre de plaintes avec constitution de parties civiles permettant l'ouverture d'informations judiciaires, en l'absence de poursuite des parquets ou de suite donnée à une plainte, qui est passé sur la même période de 29 à 39 %.

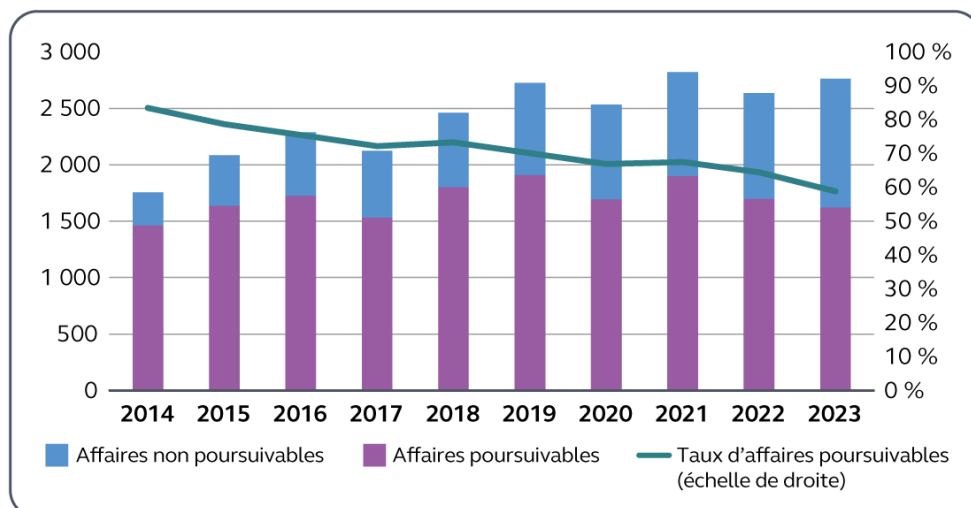
Pour les plaintes impliquant la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique, disposition visant un large panel de professionnels dont les élus, les affaires susceptibles de concerner les seules forces de sécurité ne peuvent être qu'estimées.

⁶² Cour des comptes, *Les contrôles d'identité*, décembre 2023.

⁶³ Par exception au principe général, le chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale a la faculté d'ordonner une enquête administrative, ce qui n'est pas le cas dans la police nationale. Cette faculté est exercée pour des faits particulièrement graves.

⁶⁴ La principale raison pour laquelle une affaire n'est pas « poursuivable », selon les termes du ministère de la justice, est que l'infraction n'est pas constituée ou demeure insuffisamment caractérisée.

Graphique n° 3 : nombre de dépositaires de l'autorité publique mis en cause dans des affaires poursuivables ou non



Note : les plaintes pour atteinte aux personnes représentent un peu moins de 60 % du total (1 004 plaintes en 2014 et 1 629 plaintes en 2023). Le taux d'affaires poursuivables a fortement chuté, de 77 % en 2014 (772 affaires poursuivables) à 45 % en 2023 (732 affaires poursuivables, soit un volume sensiblement constant sur la période). Source : Cour des comptes d'après données de la direction des affaires criminelles et des grâces

Les saisines de l'autorité judiciaire connaissent à cet égard la même évolution que celles des autorités administratives indépendantes et des plateformes de signalement des usagers.

Comme l'ensemble des professionnels l'a souligné, le mouvement des gilets jaunes qui a débuté en novembre 2018, a nourri de nombreuses procédures, dont certaines demeurent en cours. Les données transmises par la délégation parisienne de l'inspection générale de la police nationale confirment cette analyse, avec un pic de saisines à hauteur de 789 en 2019 contre 549 en moyenne sur les années 2017 à 2021. Sur 456 affaires initiées dans ce cadre, soit presque 50 % de saisines de plus que pour les autres années de la période 2020-2024, 55 demeuraient en cours et 100 d'entre elles avaient déjà conduit à un jugement d'un membre des forces de sécurité, à la fin de l'année 2020⁶⁵. 45 % des enquêtes initiées ont fait l'objet d'un classement sans suite pour légitimité de l'usage de la force.

Sans que ce constat puisse être objectivé, la dynamique relevée sur le nombre de signalements pourrait témoigner d'une plus grande sensibilité du citoyen face aux actions des forces de l'ordre et d'une appréhension plus aisée des mécanismes de dénonciation des comportements.

*

⁶⁵ Inspection générale de la police nationale, rapport annuel pour 2020.

Le bilan des saisines externes relatives au contrôle des polices s'établit ainsi comme suit.

Tableau n° 2 : volume et suites des saisines externes (2023)

	Plateformes de signalement	Défenseur des droits*	Plaintes pénales
<i>Nombre de saisines</i>	6 664 (police) 3 294 (gendarmerie)	1 347 (police) 573 (gendarmerie)	2 760 (PDAP) dont : 1 015 enquêtes IGPN, 68 IGGN, 875 unités de gendarmerie*
<i>Dont recevables / poursuivables</i>	5 230 dont : 860 enquêtes (police) 963 (gendarmerie)	≈ 900	1 623
<i>Manquements relevés / condamnations soit % des saisines recevables</i>	nd (police) 11 % (gendarmerie)	≈ 10 %	422 26 %

Notes : sur la période 2020-2024, les signalements reçus par le Défenseur des droits varient entre 1 050 et 1 350 par an pour la police, et entre 350 et 575 par an pour les gendarmes. Le nombre de saisines judiciaires des services de police n'est pas connu.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur et de la DACG

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le modèle français de contrôle des polices repose d'une part sur les inspections générales de la police et de la gendarmerie, et d'autre part, sur le Défenseur des droits qui dispose de prérogatives de contrôle externe relevant de la déontologie de la police. L'autorité judiciaire est quant à elle saisie pour les faits susceptibles de revêtir une qualification pénale. Ce modèle est le fruit de nombreuses évolutions, notamment depuis le début des années 2000, qui ont permis la consolidation et l'ouverture progressives du contrôle des polices. Il demeure toutefois encore marqué par une forte prééminence du contrôle interne, exercé de manière cloisonnée et différenciée pour chacune des deux forces, et par les moyens réduits accordés aux contrôles tant interne qu'externe, par comparaison avec d'autres pays européens.

Au sein du ministère de l'intérieur, les autorités hiérarchiques sont chargées de définir la doctrine applicable en matière d'actes professionnels et sont investies des pouvoirs de contrôle et de sanction des agents relevant de leur responsabilité. Les inspections générales jouent un rôle de référent technique : elles contribuent à définir les comportements attendus, et réalisent certaines enquêtes administratives pour les situations les plus complexes ou sensibles. Les travaux qui conduisent à une décision disciplinaire sont exclusivement internes, et la société civile n'y est représentée à aucun stade, quand bien même les faits en cause auraient visé un membre du public. Une ouverture à des tiers extérieurs au ministère, qui existe dans certains pays pour le contrôle des polices ou même en France pour d'autres professions exerçant des missions sensibles, pourrait contribuer à accroître la confiance des citoyens dans le traitement de manquements constatés pour les policiers ou les gendarmes.

La gouvernance sommitale de la déontologie au niveau ministériel fait également défaut : le collège de déontologie du ministère de l'intérieur, institué en 2023, n'a été nommé qu'en juin 2025 et installé en janvier 2026, tandis que le comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale ne s'est plus réuni depuis la fin de ses travaux relatifs aux contrôles d'identité en avril 2023. En pratique, chacune des deux forces traite largement en interne des sujets déontologiques, qui pourraient pourtant faire l'objet d'une approche commune.

Les forces de sécurité font enfin l'objet d'un large contrôle externe. Les autorités administratives indépendantes, et notamment le Défenseur des droits, exercent un contrôle rigoureux sur les forces de sécurité et peuvent désormais être saisies directement par le public. Outre les plaintes pénales susceptibles d'être déposées contre les forces de sécurité, les inspections de la gendarmerie et de la police nationale ont mis en place des plateformes permettant aux usagers de signaler directement, de manière aisée, les agissements dont ils peuvent être victimes ou témoins. Alors que toutes ces voies de signalement sont utilisées effectivement et de manière croissante, le taux de procédures disciplinaires ou pénales initiées sur cette base, demeure stable. En outre, les activités d'enquête rendues nécessaires à l'instruction de ces recours externes restent, dans tous les cas, confiées à la police ou à la gendarmerie.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Ouvrir, d'ici la fin de l'année 2027, les conseils de discipline à des observateurs extérieurs aux ministères lorsque les faits en cause relèvent du code de déontologie (ministère de l'intérieur, ministère des armées).*

Chapitre II

Une activité disciplinaire soutenue, mais peu lisible

La police, comme la gendarmerie, ont mis en œuvre une déconcentration poussée mais peu lisible du traitement des sanctions ; le manque d'outils permettant une vision d'ensemble de l'activité disciplinaire est dans un tel contexte préjudiciable, en particulier dans la police (I).

En amont des sanctions, les modalités d'établissement des faits, et en particulier la réalisation d'enquêtes administratives, reposent en outre sur une pratique différenciée entre la police et la gendarmerie (II).

Les deux forces prononcent, enfin, un volume de sanctions significatif lorsqu'on le compare à la fonction publique de l'État. Ces sanctions sont parfois complétées par de nombreuses pratiques intermédiaires entre la sanction formelle et des actes de gestion des agents relevant de prérogatives de l'encadrement hiérarchique, et souvent prononcées après des délais excessifs. Une analyse plus fine des motifs de sanction montre que même si l'activité disciplinaire de la police et de la gendarmerie est bien plus importante que celle de la fonction publique, elle vise surtout la discipline interne et l'exemplarité des policiers et des gendarmes en-dehors du service, tandis que les cas relevant de la déontologie dans leurs relations avec la population demeurent plus réduits (III).

I - Des processus disciplinaires déconcentrés, qui souffrent d'une absence de pilotage

Les procédures pré-disciplinaires puis de sanction sont, pour la police comme pour la gendarmerie, fortement déconcentrées en particulier pour les corps d'encadrement et d'application, et pour les sanctions les moins sévères ; en l'absence d'un cadrage national suffisant, il en résulte à ce stade une grande difficulté dans la mise en cohérence des niveaux de sanction retenus (A). Enfin, l'absence de système d'information fonctionnel ne permet pas aux directions des ressources humaines de disposer d'une vision claire de l'ensemble de l'activité disciplinaire de chaque force (B).

A - Une déconcentration importante du traitement des sanctions disciplinaires au sein des deux forces

Si le prononcé des sanctions les plus sévères ou visant les officiers et commissaires n'est pas déconcentré, les autorités hiérarchiques locales ont reçu le pouvoir de prononcer les sanctions du premier groupe visant les corps d'encadrement et d'application – c'est-à-dire l'essentiel du volume important de sanctions prononcées chaque année (voir le III ci-après). Elles sont également autonomes pour instruire les possibles manquements, sauf à ce que les autorités centrales – ou les inspections générales – s'en soient directement saisies : il est ainsi fréquent que les directions des ressources humaines ne soient informées d'une procédure en cours qu'une fois la sanction du premier groupe inscrite au dossier individuel de l'agent concerné, ou lorsque l'agent mis en cause est renvoyé en conseil de discipline.

Pour la police nationale, l'analyse du bilan des sanctions montre que peu de conseils de discipline concluent à des sanctions du premier groupe ou à une absence de sanction⁶⁶. Cela suggère que les conseils de discipline sont saisis à bon escient. Par ailleurs, un effort particulier a été apporté par le ministère de l'intérieur à la définition des cas susceptibles de donner lieu à une exclusion de fonctions de moins de trois jours, qui constitue la plus sévère des sanctions du premier groupe et qui a des effets financiers concrets pour les policiers, afin que celle-ci ne devienne pas une alternative aux renvois en conseil de discipline. Les directions zonales se sont également saisies de la mise en cohérence des procédures entreprises à l'échelon départemental, quand bien même celui-ci est selon les textes autonome pour prononcer les sanctions de premier groupe. Pour la gendarmerie, la consultation de dossiers montre que les conseils de discipline ou d'enquête proposent également des sanctions sévères.

Pour ce qui concerne enfin l'harmonisation des sanctions, la direction des ressources humaines de la gendarmerie établit un document « *d'aide à l'évaluation* » du niveau de sanction⁶⁷ et de la possibilité de sursis, mais ce guide reste indicatif ; les bureaux de chancellerie rattachés aux autorités militaires font toutefois un travail « d'analyse jurisprudentielle » et, *a posteriori*, la direction des ressources humaines supervise efficacement les sanctions prononcées afin de proposer, le cas échéant, une aggravation de celles-ci. La police nationale, quant à elle, ne dispose pas d'un document analogue présentant un panorama général des sanctions ; en revanche, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur chargés d'organiser les conseils de discipline locaux jouent un rôle important en incluant dans les dossiers des conseils des exemples de manquements similaires permettant de donner des repères sur le niveau de sanction généralement prononcé.

⁶⁶ En 2023, 53 sanctions du premier groupe ont été prononcées dans la police après conseil de discipline, contre 484 sanctions des deuxième au quatrième groupes. Les données détaillées fournies par la direction zonale Nord de la police montrent que les conseils de discipline au terme desquels aucune sanction n'est prononcée sont plus rares encore.

⁶⁷ Le document précise en réalité le niveau d'autorité militaire à saisir, ce qui revient à fixer une forme de « peine maximale encourue ».

B - Une vision fragmentée du processus disciplinaire, en l'absence d'outils de suivi adéquats

Compte tenu de l'éclatement des acteurs et de la diversité des procédures possibles, des outils informatiques robustes et efficaces sont indispensables pour en assurer le suivi individuel comme le pilotage « de bout en bout ». Or la situation actuelle se caractérise par un éparpillement des informations.

En ce qui concerne la phase précédant la phase disciplinaire à proprement parler (les enquêtes administratives internes en particulier), les enquêtes administratives diligentées par la police sont essentiellement comptabilisées manuellement, par chaque service, sans consolidation même à l'échelon départemental⁶⁸. Au sein des inspections générales, de même, des fichiers séparés sont mis en œuvre pour assurer le suivi des enquêtes judiciaires, des signalements reçus du public, des signalements internes, et des enquêtes administratives. Même si un tel suivi reste gérable pour la gendarmerie compte tenu du faible nombre d'enquêtes administratives, il est irréaliste pour la police nationale au vu du nombre des procédures en jeu. L'inspection générale de la gendarmerie nationale a, de son côté, tout juste engagé le développement d'un outil de suivi, *OPS-MD*⁶⁹, qui a vocation à remplacer l'ensemble des fichiers actuels.

Le suivi des procédures de sanction est complètement intégré au sein du système d'information pour la gestion des ressources humaines de la gendarmerie nationale, *Agorha* ; ce suivi pourrait utilement être étendu à la phase d'instruction préalable à la demande de sanction. Pour la police nationale, ce suivi reste en revanche insuffisamment organisé. C'est la raison pour laquelle l'inspection générale et la direction des ressources humaines de la police nationale ont fait développer un système d'information particulier, *OSADIS* ; mais les procédures n'y sont versées qu'au moment du renvoi en conseil de discipline (hors, donc, sanctions du premier groupe) ; et même dans ce cas, la direction des ressources humaines de la police nationale constate que la déclaration dans *OSADIS* n'est pas systématique. Les autorités hiérarchiques locales, quant à elles, invoquent les dysfonctionnements de ce système pour justifier son non-emploi, dysfonctionnements dont la direction générale indique pourtant qu'ils auraient été réglés depuis 2022 (l'outil n'a par ailleurs jamais été déployé au sein de la préfecture de police de Paris, qui représente pourtant la moitié des sanctions prononcées au sein de la police nationale). En outre, des dysfonctionnements relatifs aux capacités d'analyse statistique d'*OSADIS* n'ont pas permis à la police nationale de fournir à la Cour, ni de disposer elle-même, d'un état des sanctions qui puisse être comparé avec celui qu'elle publie chaque année sur la base de recensements manuels.

Dans la perspective d'un renforcement de l'action des inspections générales (contrôle de la qualité des enquêtes administratives) comme des directions des ressources humaines (contrôle hiérarchique des sanctions déconcentrées), la police tirerait un grand avantage à disposer d'outils de suivi robustes et couvrant l'ensemble de la chaîne pré-disciplinaire et disciplinaire, sans rupture de charge ; pour la gendarmerie, l'outillage existant gagnerait également à être étendu aux phases préalables à l'ouverture d'une procédure de sanction.

⁶⁸ Les directions interdépartementales et zonales de la police étaient ainsi dans l'incapacité d'indiquer de manière fiable le nombre d'enquêtes réalisées par les circonscriptions ; et en-dehors des enquêtes internes formalisées par la gendarmerie, qui ne couvrent pas l'ensemble du spectre des cas qui débouchent sur une sanction, il n'a pas été possible d'obtenir une communication du volume d'affaires traitées annuellement.

⁶⁹ Outil de prévision et de suivi des manquements déontologiques.

II - Des enquêtes administratives à mieux encadrer

Avant de prononcer une sanction, les autorités hiérarchiques s'attachent à matérialiser les faits et les fautes éventuellement imputables à l'action des agents. Un recours aux enquêtes administratives s'est ainsi progressivement développé au sein des deux forces, ce dispositif reposant sur une doctrine et un contrôle qualité formalisés (A). La mise en œuvre de ces enquêtes reste toutefois variable, avec des différences marquées entre police et gendarmerie (B). De même, l'interaction entre des enquêtes judiciaire et administrative concomitantes est appréhendée différemment dans les deux forces (C).

A - Un processus d'enquête désormais bien décrit, mais souffrant de l'absence de contrôle qualité dans la police

La réalisation d'enquêtes administratives n'est pas encadrée sur le plan juridique, qui prévoit simplement un devoir de rendre compte pour les policiers et les gendarmes. Les modalités d'enquête font toutefois l'objet de recommandations formalisées, pour la gendarmerie, dans un *Recueil de bonnes pratiques à l'attention des enquêteurs administratifs* et, pour la police, par un *Mémento de la pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire de la police nationale*. Le standard de qualité d'une enquête administrative, qui découle de ces préconisations, s'inspire des nombreuses garanties applicables aux enquêtes judiciaires, comme par exemple le respect d'un principe de contradictoire à la suite de l'audition d'un agent, ou la faculté pour celui-ci d'être accompagné lors d'une audition⁷⁰.

Afin de garantir une qualité homogène des enquêtes administratives, quel que soit le service amené à en conduire, les inspections générales sont appelées à occuper une position centrale en matière de « contrôle métier » : responsables des enquêtes administratives les plus sensibles, il leur appartient de veiller à la mise à jour du référentiel procédural afférent, à sa diffusion et, le cas échéant, à sa bonne mise en œuvre. L'inspection générale de la gendarmerie nationale est d'ores et déjà destinataire d'une copie de l'ensemble des rapports d'enquête administrative produits au sein de la gendarmerie, ce qui la conduit parfois à émettre des observations sur la qualité de la procédure. En revanche, ce n'est pas le cas pour la police nationale. Les unités chargées de déontologie au niveau départemental ou zonal peuvent être chargées de suivre le déroulement voire la qualité des enquêtes administratives, comme l'a montré la consultation de dossiers disciplinaires individuels ; pour poursuivre ce mouvement, la police nationale indique vouloir mettre en place une véritable « filière déontologique » renforçant le rôle de suivi et de coordination de son inspection générale en la matière. **Cette évolution annoncée est indispensable pour que l'inspection générale de la police nationale, qui a déjà beaucoup œuvré à la formalisation des enquêtes administratives, élargisse désormais au contrôle de la qualité des procédures son rôle de « référent métier » en matière d'enquête administrative.**

⁷⁰ Le Conseil d'État n'y a pas étendu le respect du droit de se taire, qui reste donc réservé à la seule phase de la procédure disciplinaire – CE, n° 490157, 19 décembre 2024.

B - Des enquêtes internes fréquentes dans la police, mais en nombre plus réduit en gendarmerie

L'activité d'enquête interne des services, fortement déconcentrée, est difficile à évaluer. L'inspection générale de la gendarmerie nationale en est informée *a posteriori*, à l'occasion de recensements qu'elle réalise tous les ans ; au contraire, ni l'inspection générale, ni la direction générale de la police nationale n'ont été en mesure d'indiquer à la Cour le nombre d'enquêtes administratives réalisées.

Le bilan de cette activité, tel qu'il a pu être établi par la Cour, est reporté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : activité pré-disciplinaire des forces de sécurité intérieure (2023)

	Police nationale *	dont CRS	dont préf. de police de Paris	Gendarmerie nationale
<i>Enquêtes administratives soit % des effectifs</i>	> 3 200 > 2,1 %	388 2,9 %	1 600 5,3 %	260 0,26 %
<i>Soit nombre d'enquêtes pour 1 sanction</i>	> 1,5	2,3	1,7	0,08
<i>dont inspections générales</i>	167			42

Note : voir l'annexe n° 4 pour l'estimation du nombre d'enquêtes dans les services de la police nationale.

Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur

Ces chiffres témoignent d'une pratique différenciée de l'enquête administrative par la police et la gendarmerie.

La police nationale considère qu'au titre de son devoir de réaction, toute situation où une sanction disciplinaire peut être envisagée occasionne nécessairement la réalisation d'une « *enquête administrative pré-disciplinaire* » formalisée comme telle. Cette pratique a donc été systématisée et concerne toute l'échelle des sanctions, dès l'avertissement. En pratique, dans les cas les plus simples et qui ne sont pas contestés, l'enquête se réduit à une audition formalisée du policier en cause, en complément du compte rendu écrit qu'il aura rédigé avant l'ouverture de la procédure. Elle prend en revanche tout son sens dans les cas plus complexes où sa réalisation est de nature à garantir la robustesse du processus disciplinaire dans son ensemble.

Au sein de la police nationale, une pratique de l'enquête administrative différenciée selon les services

La moyenne de l'activité d'enquête administrative pour l'ensemble de la police est bien plus faible que celle constatée pour la préfecture de police de Paris, et en particulier de sa direction de l'ordre public et de la circulation (16,6 enquêtes pour 100 policiers)⁷¹.

⁷¹ La direction de l'ordre public et de la circulation sanctionne environ deux fois plus (6,2 sanctions pour 100 policiers) que la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (2,9 pour 100).

La préfecture de police de Paris explique la forte prévalence des enquêtes administratives au sein de sa direction de l'ordre public et de la circulation par « *la spécificité de la doctrine de maintien de l'ordre plus axée sur la mobilité dans laquelle se sont spécialisées ses compagnies d'intervention* », dans la mesure où « *l'exposition directe à des situations potentiellement conflictuelles accroît le risque d'accusations de violence* » ; pourtant, le même phénomène ne s'observe pas s'agissant des compagnies républicaines de sécurité, dont le profil d'emploi est similaire.

En revanche, de telles enquêtes débouchent peu sur des sanctions : en 2023, l'inspection générale de la police nationale était saisie par le parquet de Paris de 68 enquêtes judiciaires au titre des actions contre la réforme des retraites et, de son côté, la direction de l'ordre public et de la circulation réalisait 830 enquêtes administratives en tout ; mais la consultation de dossiers disciplinaires montre que peu de sanctions ont été prises à raison du comportement de policiers face à la population. C'est, au contraire, au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne que sont prononcées des sanctions relatives à de tels comportements, et notamment dans le cadre de contrôles réalisés sur la voie publique.

La gendarmerie, de son côté, réserve les « *enquêtes administratives internes* », au sens du *Guide pratique* de l'inspection générale, aux situations complexes susceptibles de révéler, au-delà d'un comportement individuel signalé, des difficultés plus générales dans le fonctionnement d'une unité. Ces enquêtes concernent donc, surtout, des faits relatifs à l'exercice du commandement ou aux relations entre des agents d'une même unité ; et il n'est pas rare qu'elles relèvent par incidence d'autres manquements que celui qui a justifié leur ouverture. Elles peuvent aussi, dans quelques cas, concerner des faits dont le retentissement national justifie la saisine de l'inspection générale par la direction générale de la gendarmerie. Mais dans la majorité des cas, et ce quelles que soient la gravité des faits et la sévérité de la sanction envisagée, une enquête interne n'est pas conduite et l'essentiel des dossiers disciplinaires se basent sur une collection de comptes rendus relatant la position du militaire concerné, le cas échéant celle de ses camarades impliqués dans les mêmes faits ou qui en sont témoins, et le résultat des « *actes d'enquête* » réalisés à titre complémentaire. Il faut toutefois relever que pour les militaires renvoyés devant un conseil de discipline ou d'enquête, une seconde instruction est systématiquement réalisée au titre de ces conseils, dans des formes cette fois proches de celles qui sont prescrites dans le *Guide pratique*.

Enfin, alors que l'essentiel des enquêtes résulte d'une initiative interne au sein de la police nationale, la gendarmerie n'a recours à une enquête administrative que lorsqu'une sollicitation externe l'y incite.

De leur côté, les inspections générales conduisent un nombre réduit d'enquêtes, concentrées sur les faits les plus graves et, pour l'inspection générale de la police nationale, induites par les enquêtes judiciaires dont elle a été saisie par ailleurs.

Les constats posés par la Cour mettent en évidence deux modèles différents, avec d'un côté, la réalisation pour la police nationale d'enquêtes formelles systématiques, y compris pour des cas simples relevant de la discipline interne, et de l'autre, une pratique bien plus restreinte de ces enquêtes, y compris dans les cas les plus graves ; et l'impossibilité dans les deux cas de garantir que toutes les saisines externes (signalements, plaintes judiciaires, etc.) sont suivies d'un effet sur le plan administratif.

L'encadrement actuel des enquêtes administratives par de simples guides et instructions internes ne peut être regardé comme étant suffisant, en particulier en ce qui concerne l'opportunité d'ouvrir une enquête administrative. Les dispositions de ces guides gagneraient à être précisées et harmonisées, notamment sur ce dernier thème, et à revêtir une force prescriptive. C'est un des objectifs poursuivis par la police nationale au titre de la mise en place de sa « filière déontologique ».

C - L'interaction des procédures d'enquêtes disciplinaire et judiciaire

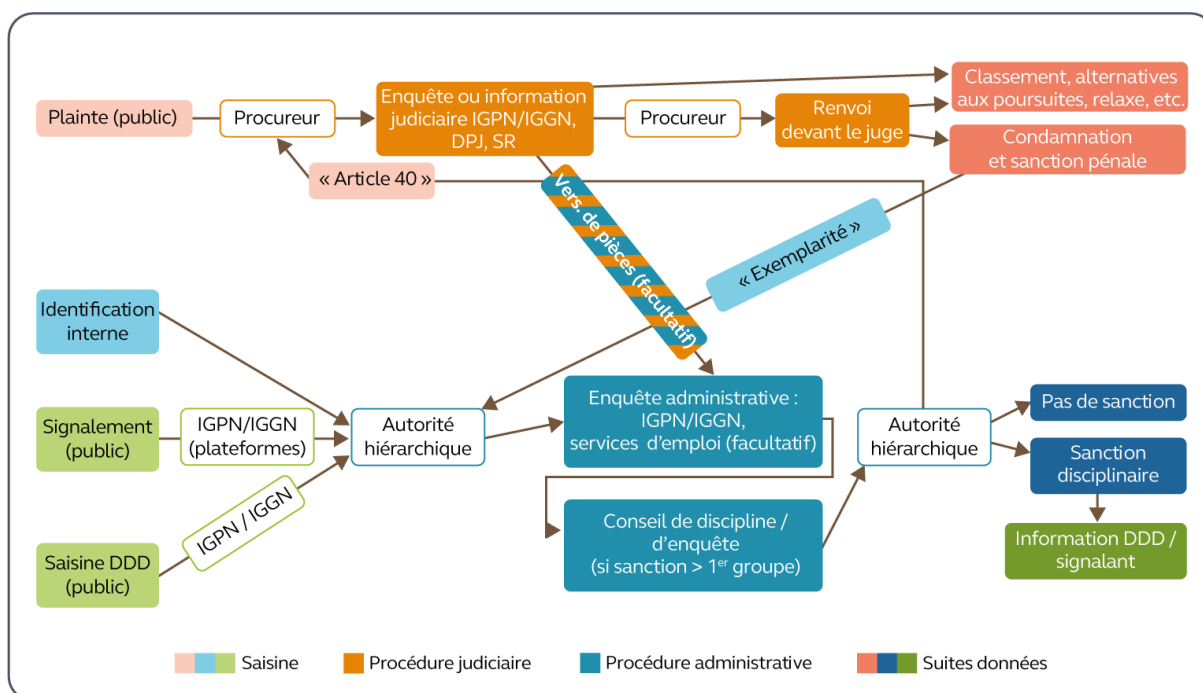
L'enquête administrative et l'enquête judiciaire visent des finalités différentes, instruisent sur des objets différents et répondent à des logiques distinctes ; les deux procédures étant pleinement indépendantes l'une de l'autre⁷².

L'enquête administrative, qui peut conduire à matérialiser un manquement, est un processus interne initié par la hiérarchie, au titre de son devoir de contrôle interne de ses services et agents. Au contraire, l'enquête judiciaire vise à caractériser une infraction pénale portant atteinte aux intérêts de la société. Ces deux types d'enquêtes peuvent déboucher sur le prononcé de sanctions soit administratives soit judiciaires, soit les deux, sans contrevenir au principe de *non bis in idem* selon lequel un même fait ne peut être sanctionné deux fois.

Dans la réalité, ces procédures interagissent mais dans des conditions restreintes. Les directions d'emploi sont normalement tenues par la loi d'informer l'autorité judiciaire, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale (1) ; en revanche, la capacité de l'autorité judiciaire à informer les directions d'emploi des faits dont ils ont pu avoir connaissance est plus limitée (2). Les modalités d'ouverture d'une enquête administrative, en l'existence d'une procédure judiciaire en cours, varient également entre police et gendarmerie (3).

⁷² Par exemple, le fait pour un fonctionnaire de police d'utiliser pour quelques heures un véhicule de luxe séquestré au commissariat n'est pas pénalement qualifiable de vol faute d'intention de soustraction frauduleuse de la chose d'autrui mais constitue néanmoins un manquement professionnel. *A contrario*, tout comportement infractionnel, comme une conduite sous l'empire d'un état alcoolique, une escroquerie, des violences constituera un manquement caractérisé à l'exemplarité.

Schéma n° 1 : résumé comparatif des procédures disciplinaires et judiciaires



1 - Une obligation légale d'informer l'autorité judiciaire

En application de l'article 40 du code de procédure pénale, les directions d'emploi sont tenues d'informer l'autorité judiciaire de tout manquement objectivé d'un agent, susceptible de caractériser une infraction pénale. Alors que la gendarmerie nationale et la police nationale indiquent procéder à cette dénonciation officielle de manière systématique, elles sont dans l'incapacité de dénombrer de manière centralisée le nombre de signalements émis à l'autorité judiciaire. Celle-ci n'est pas davantage en mesure d'isoler le nombre de procédures menées contre des personnes dépositaires de l'autorité publique sur un tel fondement. Les données recueillies auprès de la direction zonale de la police dans le Nord témoignent du caractère marginal de cette pratique (5 par an en 2023 et 2024).

L'organisation spécifique du contrôle déontologique des officiers de police judiciaire

Afin de permettre au procureur général d'exercer un contrôle effectif sur les officiers de police judiciaire, les directions d'emploi sont encore tenues par la loi de lui transmettre des informations sur le profil disciplinaire des candidats.

Ainsi, à l'occasion de toute demande d'habilitation en qualité d'officier de police judiciaire, dont la loi a désormais prévu qu'elle était unique, et afin de prévenir tout risque, les directions d'emploi doivent désormais faire état, non plus seulement des sanctions prononcées au cours du précédent emploi, mais de l'ensemble des sanctions prononcées pour des fautes disciplinaires constituant des manquements à l'honneur, à la probité ou des insuffisances professionnelles graves intervenues dans le cadre des précédentes affectations du fonctionnaire de police ou du militaire de la gendarmerie. Ces informations permettent au procureur général de prendre sa décision d'habilitation dans les conditions définies ou, par la suite, de la retirer à tout moment, en vertu de ses pouvoirs disciplinaires sur les OPJ.

Cette disposition renforçant le contrôle exercé est d'autant plus importante que la loi a considérablement élargi la possibilité d'accéder à la hiérarchie de proximité et au statut d'officier de police judiciaire, permettant à des agents disposant de 6 mois d'ancienneté (contre trente mois sous le régime antérieur) de solliciter cette habilitation.

2 - Une communication restreinte de l'autorité judiciaire au profit des directions d'emploi

Au nom du principe du secret de l'enquête et du respect de la présomption d'innocence, les circonstances permettant à l'autorité judiciaire d'informer les directions d'emplois de faits impliquant un fonctionnaire dont ils auraient eu connaissance sont étroitement limitées.

L'autorité judiciaire dispose de la possibilité d'identifier les faits susceptibles d'avoir été commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique (dont les forces de sécurité) grâce à la circonstance aggravante prévue par la loi et la qualification qui en résulte. À l'inverse, les faits susceptibles d'être reprochés à de tels mis en cause dans un cadre privé ne peuvent être isolés. Or, alors qu'un manquement disciplinaire ne constitue pas nécessairement une infraction pénale, toute infraction pénale caractérisée constitue un manquement déontologique ne serait-ce qu'au titre du manquement au devoir d'exemplarité ou de l'atteinte à l'image de l'institution. L'enjeu pour les directions d'emploi est donc d'abord d'être informées : en effet, la communication de pièces de procédure ne peut être que sollicitée par des tiers, ce qui impose de fait que ces derniers en aient été préalablement informés⁷³. Il s'agit ensuite pour elles d'obtenir la communication de pièces de l'enquête judiciaire⁷⁴ susceptibles d'abonder son enquête administrative.

⁷³ Articles R. 166 à R. 172 du code de procédure pénale.

⁷⁴ Décisions non définitives ; décisions rendues par les juridictions d'instruction, de l'application des peines, ou pour mineurs ; décisions rendues après des débats tenus à huis clos ; enfin tous les autres actes ou pièces d'une procédure pénale (par exemple : procès-verbaux, expertises, rapports, décisions du procureur de la République, ordonnances pénales, etc.). Le motif légitime est apprécié par le magistrat judiciaire.

Pourtant, le procureur de la République ne peut pas informer librement les directions d'emploi de la seule mise en cause d'un fonctionnaire⁷⁵ : cette transmission écrite doit être jugée nécessaire au regard de l'existence d'un trouble à l'ordre public, ne peut porter que sur la condamnation, même non définitive, la saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction, la mise en examen en cas de délit ou crime. Ainsi sont exclues par principe, les informations sur l'existence même d'une enquête préliminaire ou flagrante et les éventuelles mesures alternatives mises en œuvre ne donnant pas lieu à condamnation (composition pénale, classements, poursuites initiées par une partie civile...). Alors que les textes constituent des garanties de nature à protéger la présomption d'innocence et le secret de l'enquête, elles entravent aussi, selon les inspections générales, les attributions de l'exercice disciplinaire.

Les directions d'emploi sont susceptibles d'être informées par d'autres modalités⁷⁶ et par l'agent lui-même, tenu de rendre compte ; mais les deux inspections générales sont mobilisées pour voir modifier ces dispositions dont elles estiment qu'elles les privent de prendre les mesures provisoires qui s'imposent à l'encontre des agents concernés.

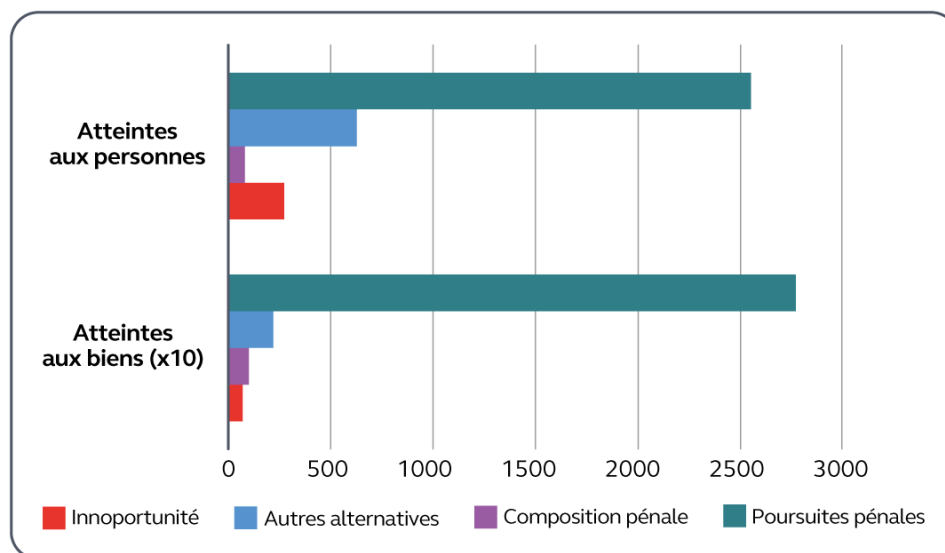
L'acuité de cette problématique est d'autant plus importante que la charge de l'autorité judiciaire pourrait la conduire à favoriser des mesures alternatives (voir graphique n° 4), n'emportant pas condamnation, réduisant ainsi mécaniquement son droit d'informer les directions opérationnelles. Ainsi, sur le périmètre des infractions commises par une personne dépositaire de l'autorité publique, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions – parmi lesquelles figurent les forces de sécurité – les données communiquées par la direction des affaires criminelles et des grâces permettent de constater que 11 % et 6 % des réponses pénales apportées entre 2014 et 2023 respectivement sur les atteintes aux personnes et sur les atteintes aux biens ne pouvaient pas faire l'objet d'une information officielle de l'autorité judiciaire. Il n'a pas été possible de déterminer la part de ces affaires, susceptibles de concerner les forces de sécurité.

Une réflexion pourrait être utilement engagée pour améliorer les modalités de communication entre les autorités.

⁷⁵ Article 11-2 du code de procédure pénale.

⁷⁶ Elles disposent par ailleurs par les télégrammes diffusés aux services actifs par les états- majors existant tant au sein de la gendarmerie nationale que la police nationale une information en temps réel sur les faits susceptibles d'être imputés à un fonctionnaire local tenu en outre de rendre compte

Graphique n° 4 : taux de mesures alternatives sur les affaires poursuivables (2020-2023)



Note : les volumes sont sensiblement les mêmes pour la période 2014-2017.

Source : direction des affaires criminelles et des grâces

S'agissant enfin des faits commis dans un cadre privé susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnaire et sa capacité à exercer son activité professionnelle (qui n'ont pu être quantifiés), un élargissement circonstancié de l'information pourrait être envisagé en fonction de la gravité des faits et de leur incidence sur l'agent incriminé, en assurant un juste arbitrage entre le respect des libertés individuelles et le secret de l'enquête.

3 - Les réactions des directions d'emploi face à une enquête judiciaire

L'analyse, par la police et la gendarmerie nationales, de l'opportunité d'ouvrir une enquête administrative lorsqu'elles ont connaissance d'une procédure judiciaire est particulièrement contrastée.

La gendarmerie nationale choisit d'attendre l'issue de l'enquête judiciaire pour envisager de sanctionner le manquement qui peut en résulter, justifiant ce choix par la volonté d'adapter au mieux la sévérité de la sanction disciplinaire aux faits établis et qualifiés par le juge. Bien qu'aucune condamnation pénale ne donne nécessairement lieu à une sanction disciplinaire pour un manquement associé, cette pratique à titre principal entend protéger la présomption d'innocence des gendarmes mis en cause, en particulier lorsque les faits invoqués à l'appui d'un manquement déontologique et d'une infraction pénale sont identiques et susceptibles d'être contestés devant le juge.

La police nationale, qui rappelle la distinction entre l'infraction pénale et le manquement, considère en revanche désormais que, hormis pour quelques exceptions encore constatées auprès des compagnies républicaines de sécurité, l'existence d'une enquête judiciaire dans le cadre de laquelle un agent est mis en cause lui impose d'engager sans attendre une enquête administrative. Celles-ci sont souvent menées à bien et suivies d'une procédure disciplinaire, avant l'issue de la procédure judiciaire.

Une distorsion analogue peut être constatée entre la pratique de la gendarmerie et celle de la police nationale en matière de protection fonctionnelle de leurs agents⁷⁷. Alors que les deux forces relèvent de statuts distincts, elles disposent toutefois des mêmes prérogatives dans le cadre de leur mission ; il est donc opportun d'harmoniser leurs pratiques, afin que le traitement disciplinaire de l'ensemble des agents de la police et de la gendarmerie nationales soit assuré de manière homogène et cohérente.

III - Des sanctions nombreuses, mais prononcées après des délais excessifs et qui visent peu la déontologie police-population

La police comme la gendarmerie prononcent des sanctions disciplinaires en nombre important, en particulier lorsqu'on les compare au reste de la fonction publique de l'État (A) ; ces sanctions sont toutefois prononcées après des délais excessifs qui nuisent à leur lisibilité (B). Les motifs de manquement rendant difficile l'identification des faits sanctionnés, ces sanctions visent *in fine* pour l'essentiel des sujets de discipline interne et d'exemplarité (C).

A - Des sanctions disciplinaires nombreuses et parfois sévères

L'activité disciplinaire de la police et de la gendarmerie se traduit par un grand nombre de sanctions (1) qui tiennent compte, le cas échéant, de l'existence de peines judiciaires prononcées par ailleurs (2) ; ces sanctions peuvent être complétées par un *continuum* d'actions prises au titre de la gestion administrative et de l'encadrement, propres aux deux forces (3).

1 - Le bilan global des sanctions prononcées pour les agents des deux forces

Le nombre de sanctions prononcées à l'encontre des policiers et des gendarmes est publié chaque année dans le rapport social unique de la police nationale et dans le rapport d'activité de l'inspection générale de la gendarmerie nationale⁷⁸. Selon ces publications, en 2023, 3 118 sanctions ont été prononcées à l'encontre de gendarmes, et 2 116 envers des policiers. De prime abord, la gendarmerie nationale sanctionne davantage que la police : en 2023, elle a prononcé 30,5 sanctions pour mille gendarmes, contre 14,1 sanctions pour mille policiers. Toutefois, ce bilan recouvre une réalité différente de traitement, avec de nombreuses sanctions propres au statut militaire des gendarmes (voir le détail des sanctions en annexe n° 5).

⁷⁷ Cour des comptes, *Les dépenses de contentieux et de protection fonctionnelle du ministère de l'intérieur et des outre-mer*, juin 2024.

⁷⁸ La publication d'un bilan social résulte des dispositions générales applicables à la fonction publique (civile – article L. 231-1 du code général de la fonction publique), auxquelles la police nationale ne fait pas exception. Il n'en existe en revanche pas d'équivalent pour les militaires : ainsi, le rapport social unique du ministère des armées ne fait état que de l'action disciplinaire visant son personnel civil.

Tableau n° 4 : sanctions prononcées par les forces de sécurité intérieure (2023)

Nombre et % des effectifs	Police nationale	dont CRS	dont préf. de police de Paris	Gendarmerie nationale	Référence FPE (civile) policiers inclus
<i>Avertissements (non- inscrits au dossier individuel)</i>	957 0,64 %	88 0,66 %	498 1,6 %	169 0,17 %	1 483 0,07 %
<i>Autres sanctions du premier groupe</i>	675 0,45 %	62 0,47 %	248 0,82 %	205 0,20 %	1 471 0,07 %
<i>Arrêts, consignes</i>	-	-	-	2 663 2,6 %	-
<i>Sanctions du deuxième au quatrième groupes</i>	484 0,32 %	17 0,13 %	174 0,57 %	81 0,08 %	995 0,05 %
<i>Dont exclusions définitives</i>	119 0,08 %	5* 0,04 %	45 0,15 %	42 0,04 %	253 0,01 %
Total des sanctions	2 116 1,4 %	167 1,3 %	920 3,1 %	3 118 3,1 %	3 949 0,18 %

Note : pour les CRS, le nombre de sanctions indiqué correspond à l'ensemble du quatrième groupe. Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'intérieur et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

La répartition des sanctions par groupes est comparable entre la police et la gendarmerie, sauf pour les arrêts et consignes spécifiques aux militaires (voir l'encadré ci-après). Les sanctions du premier groupe représentent la majorité des sanctions prononcées, soit 77 % dans la police nationale et 97 % dans la gendarmerie nationale (82 % hors arrêts et consignes). En revanche, les sanctions du deuxième groupe touchant à l'avancement sont peu prononcées. La police et la gendarmerie l'expliquent par la durée des procédures disciplinaires, qui coïnciderait mal avec le calendrier annuel d'édition des tableaux d'avancement, et par le peu d'effet de ces sanctions au regard de l'échelonnement indiciaire des policiers et des gendarmes.

Dans la police nationale, les exclusions temporaires de fonction de moins de trois jours représentent 5,5 % des sanctions du premier groupe en 2023. L'effet principal de cette sanction est pécuniaire, la période d'exclusion entraînant la perte de traitement ; la consultation des bilans sociaux joints aux dossiers disciplinaires permet de constater qu'une telle retenue sur traitement est significative au vu du reste à vivre de gardiens de la paix et des gradés.

Enfin, les révocations représentent 1,3 % des sanctions (9,0 % hors arrêts et consignes) dans la gendarmerie, et 5,6 % dans la police, en proportion sensiblement comparable (par rapport au total de sanctions) à ce qui est constaté plus généralement dans la fonction publique de l'État.

La pratique des arrêts et consignes dans la gendarmerie

En 2023, la gendarmerie a prononcé 2 663 arrêts et consignes, soit 85 % du total des sanctions. Ces sanctions n'ont pas d'équivalent dans la fonction publique, leur emploi traduisant l'identité militaire de cette force⁷⁹. Alors que la possibilité d'assortir des jours d'arrêt d'une période d'isolement a été abrogée en 2016⁸⁰, le principe même des arrêts et de leur effet a été jugé conforme à la Constitution⁸¹ ; pourtant, la pratique de la gendarmerie nationale, formalisée par ses instructions internes, prévoit une dispense d'exécution de ces sanctions sauf décision motivée⁸².

L'unique effet concret de ces sanctions, recherché et assumé par l'ensemble de la hiérarchie de la gendarmerie, est donc leur inscription pendant cinq ans au dossier individuel des militaires avec des conséquences décrites ci-dessous (avancement, mobilité, primes). Ces effets sont parfois importants et durables ; ils ne s'inscrivent pas dans le cadre juridique ou disciplinaire formalisé applicable aux militaires, mais dans des pratiques connues de tous – autorités décisionnaires comme militaires concernés par les sanctions. Ces conséquences peuvent, selon les cas, être comparables à celles des sanctions du deuxième groupe, qui ne peuvent être prononcées qu'après la réunion d'un conseil de discipline : il a d'ailleurs été mentionné à l'occasion des présents travaux de la Cour que, dans certains cas, le gendarme tirait lui-même les conséquences de ces sanctions en préférant quitter l'institution.

La consultation d'un échantillon de dossiers disciplinaires a montré que la gendarmerie applique ce principe à d'autres sanctions du premier groupe, en faisant parfois remonter le prononcé de la sanction à une autorité militaire supérieure⁸³ – plutôt qu'en aggravant la nature de la sanction elle-même – afin de manifester la gravité particulière qu'elle attribue aux comportements sanctionnés. C'est notamment le cas pour les « *blâmes du ministre* », qui constituent déjà, selon les termes des dossiers disciplinaires consultés, une sanction particulièrement sévère.

La pratique de la gendarmerie nationale a donc pour effet de constituer, au sein des sanctions du premier groupe, une « échelle parallèle » de sanctions qui ne résulte pas des textes statutaires, mais dépend plutôt du niveau hiérarchique de l'autorité qui la prononce. **Par leurs effets possibles comme par les autorités chargées de les prononcer, les sanctions du premier groupe appliquées aux gendarmes, notamment les arrêts, peuvent donc dans certains cas avoir des effets assimilés à ceux d'un large éventail de sanctions dépassant largement le spectre prévu par les textes réglementaires pour le premier groupe.**

⁷⁹ Articles R. 4137-27 et R. 4137-28 du code de la défense. Un tour de consigne correspond à « *la privation d'une matinée, d'une après-midi ou d'une soirée de sortie* » ; ils ne sont prononcés qu'en école. Les arrêts sont, eux, comptés en jours ; « *le militaire sanctionné de jours d'arrêts effectue son service dans les conditions normales mais il lui est interdit, en dehors du service, de quitter sa formation ou le lieu désigné par l'autorité militaire de premier niveau dont il relève* ».

⁸⁰ Article 38 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, introduit par amendement du Gouvernement au motif que « *l'isolement étant une mesure privative de liberté portant atteinte à la dignité de l'homme, protégée par les engagements internationaux souscrits par la France, la légalité de l'article L. 4137-2 pourrait être, à la faveur d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité, remise en cause* ».

⁸¹ CC, 27 février 2015, n° 2014-450 QPC.

⁸² À l'exception des élèves en écoles, dont la part est marginale : en 2023, 57 sanctions ont été prononcées dans les écoles de sous-officiers de la gendarmerie.

⁸³ C'est-à-dire par les autorités qui ont, par ailleurs, le pouvoir de convoquer un conseil de discipline ou d'enquête.

2 - L'incidence des sanctions judiciaires sur le traitement disciplinaire des agents

Si la condamnation judiciaire susceptible d'être prononcée peut s'imposer au conseil de discipline (notamment en ce qu'elle établit les faits), les formations de jugement peuvent également être amenées à prendre en compte la procédure disciplinaire dans le choix de la peine. La possibilité pour un parquet de renoncer à des poursuites judiciaires au regard du prononcé préalable d'une sanction administrative, estimée comme suffisante, est ainsi expressément prévue. Comme le révèle le tableau suivant, le nombre de ces classements qui ne peuvent être par principe exclusivement attribués aux enquêtes disciplinaires initiées contre les forces de sécurité, compte tenu des réserves déjà formulées, est passé de 2014 à 2023 de 49 à 71.

Tableau n° 5 : taux de classements du fait « d'autres poursuites ou sanctions de nature non pénales », sur des faits susceptibles d'être commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique

	2014	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Procédures alternatives</i>	116	115	133	158	125	142
<i>Taux de procédures alternatives</i>	13,4 %	10,0 %	12,5 %	13,0 %	11,6 %	13,8 %
<i>dont autres poursuites ou sanctions de nature non pénale</i>	49	19	42	51	47	71

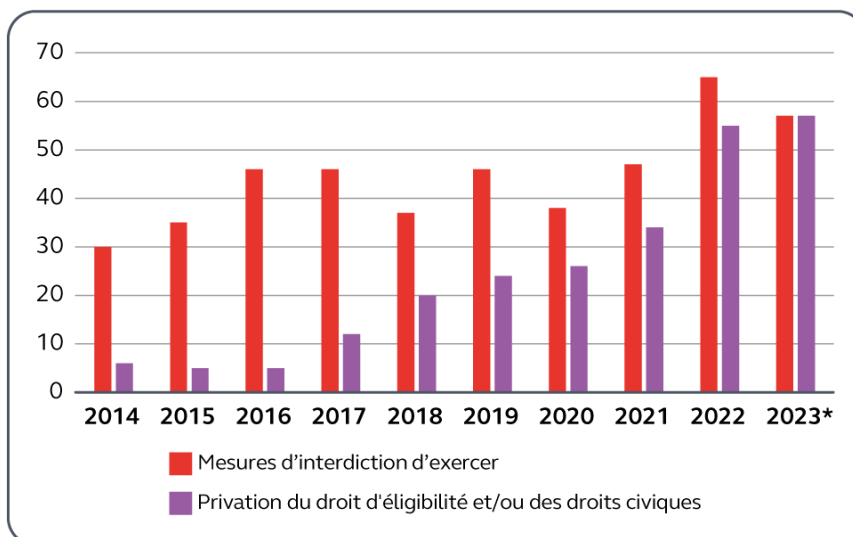
Source : direction des affaires criminelles et des grâces

En revanche, tous les interlocuteurs au sein des forces de sécurité ont souligné le fait que l'existence d'une procédure judiciaire concomitante donnant lieu à une condamnation était plutôt de nature à renforcer la sévérité avec laquelle pouvaient être appréciés les manquements correspondants dans le cadre de la procédure disciplinaire ; en particulier, une circulaire prise par le ministre de l'intérieur en 2023 enjoignait aux conseils de discipline de mettre aux voix⁸⁴ la révocation des fonctionnaires de police déclarés définitivement coupables de violences intrafamiliales. La communication par la police et la gendarmerie nationales des seuls dossiers disciplinaires ayant conduit au prononcé effectif d'une sanction n'a toutefois pas permis de vérifier si tout fait condamné pénalement était bien suivi d'une sanction disciplinaire.

En revanche, certaines sanctions, comme l'interdiction d'exercer ou la privation des droits civils, prononcée à titre de peines complémentaires par une juridiction judiciaire, entraînent nécessairement une radiation des cadres tant au sein de la gendarmerie nationale qu'au sein de la police nationale. Cette dernière peine complémentaire, dont le prononcé est automatiquement prévu par la loi en cas d'incriminations spécifiques, ne peut être écartée qu'à titre dérogatoire pour des motifs légitimes. Depuis 2014, elle n'a cessé de croître pour atteindre le même niveau en 2023 que les peines d'interdiction d'exercer. La nature de la sanction judiciaire susceptible d'être prononcée s'impose donc, dans ce cas, à l'autorité administrative.

⁸⁴ Les conseils de discipline, après avoir pris connaissance de l'affaire, votent successivement pour des sanctions classées impérativement par ordre décroissant de sévérité. La mise aux voix de la révocation, qui est la sanction la plus lourde possible, n'impose pas au conseil de se prononcer en ce sens mais garantit qu'il se prononce sur cette possibilité.

Graphique n° 5 : mesures complémentaires prononcées sur infractions commises par des personnes dépositaires de l'autorité publique



Note : données provisoires pour 2023.

Source : Cour des comptes d'après données de la direction des affaires criminelles et des grâces

3 - Des pratiques intermédiaires entre management de proximité et sanction disciplinaire

Outre ses conséquences directes (notamment pour les exclusions de fonction dans la police), une sanction disciplinaire a des effets importants sur le parcours des policiers et des gendarmes, en particulier sur leur évaluation, sur leur avancement et sur leur mobilité au titre de ce que la gendarmerie nationale a qualifié de « *personnalisation du parcours de carrière* ». Un policier ou un gendarme dont le dossier individuel comporte une sanction est ainsi systématiquement écarté des agents sélectionnés pour un avancement, une mutation sur volontariat, ou encore l'attribution de primes exceptionnelles (y compris lorsque ces primes visent à récompenser un investissement particulièrement important ou la participation à des missions exigeantes, même après la sanction) ; il peut enfin se voir allouer des missions moins attractives ou encore se voir écarter de missions donnant lieu à l'attribution de primes ou indemnités substantielles. Cette pratique s'étend même, dans la police nationale, aux fonctionnaires encore sous le coup d'une enquête administrative, alors même que la procédure d'enquête n'est pas arrivée à son terme et qu'aucune décision de sanction n'a été prise ; dans la gendarmerie, elle s'applique aux militaires faisant l'objet d'une procédure de sanction en cours. Elle s'applique parfois, enfin, même après l'effacement des sanctions⁸⁵.

Pour les gendarmes, le régime des « *sanctions professionnelles* » des militaires prévoit également la possibilité de retirer des qualifications à un militaire qui aurait commis une « *faute professionnelle* », ce qui peut conduire à sa mutation lorsque l'absence de cette qualification

⁸⁵ Alors que la sanction n'est plus visible dans le dossier individuel de l'agent, ses effets (par exemple l'absence de point positif dans la notation, durant une période de cinq ou dix ans correspondant à la durée d'inscription de cette sanction) restent identifiables par les autorités hiérarchiques.

l'empêche de remplir les missions de son affectation actuelle⁸⁶. Dans les écoles de police comme de gendarmerie de même, le comportement des élèves concourt à leur évaluation et influence leur classement de sortie, déterminant pour le choix de leur première affectation.

Enfin, la demande de comptes rendus écrits visant à rendre possible une sanction professionnelle ultérieure, ou encore la réalisation de « *rappels à la règle* » écrits et de « *lettres d'observations* » alternatifs aux avertissements, si elles peuvent être considérées comme relevant de la pratique normale du dialogue hiérarchique entre supérieur et subordonné, permettent aux autorités hiérarchiques locales de se constituer des dossiers individuels « parallèles ». Ces pratiques, qui s'écartent du droit disciplinaire, sont aussi nombreuses que mal documentées : pour la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris par exemple, sur la période 2020-2022, les « *rappels à la règle* » étaient aussi nombreux que les sanctions du premier groupe.

Ces pratiques constituent une sorte de zone grise entre sanctions disciplinaires, simples prérogatives d'encadrement, et mesures de gestion du personnel ; elles mériteraient d'être clarifiées au regard des finalités qui leur sont attribuées par les textes statutaires et, si nécessaire, remplacées par un traitement disciplinaire explicite et plus approprié.

Les mutations d'office des militaires « dans l'intérêt du service », une disposition qui permet de répondre à des difficultés de fonctionnement sans traitement disciplinaire

Le statut général des militaires permet, comme pour les fonctionnaires civils⁸⁷, de muter des gendarmes d'office dans l'intérêt du service ; il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire mais d'une décision d'encadrement permettant, comme l'a rappelé la gendarmerie nationale au titre de la contradiction, « *à l'institution de préserver ses intérêts et de protéger les victimes comme le militaire fautif* ».

Une telle mutation est prononcée lorsque l'autorité militaire considère que « *le militaire n'est plus en mesure d'exercer normalement ses fonctions* », par exemple en raison de la notoriété des faits qui lui ont été reprochés, ou plus généralement de la « perte de confiance » de la part de sa hiérarchie, ou encore des difficultés de la vie en caserne compte tenu de la petite taille et de l'isolement de certaines unités, susceptibles de désorganiser le fonctionnement de l'unité dans laquelle le gendarme concerné est affecté. La mutation d'office ne concerne pas nécessairement le gendarme mis en cause : elle peut également s'appliquer à la personne qui s'estime victime des faits dénoncés, notamment lorsque l'autorité hiérarchique conclut à une absence de manquement⁸⁸, à celle qui a émis un signalement interne, etc.

⁸⁶ Il peut s'agir par exemple d'une habilitation à conduire certains types de véhicules relevant d'unités spécialisées (gendarmerie fluviale, forces aériennes de la gendarmerie, etc.), ou d'une habilitation au secret de la défense nationale – cas qui concerne également les policiers.

⁸⁷ Pour ces derniers, il existe également des « déplacements d'office » qui constituent une sanction disciplinaire ; cette sanction est toutefois peu utilisée par la police nationale.

⁸⁸ Ou, de manière plus contestable compte tenu des conséquences concrètes de la mutation (par exemple la nécessité de déménager), malgré le constat d'un manquement – voir à ce sujet, dans un cadre analogue : Collège des inspecteurs généraux des armées, rapport du 10 juin 2024 relatif à la mission d'enquête sur les violences sexuelles et sexistes au sein du ministère des armées.

Ainsi, en 2024, la direction des ressources humaines de la gendarmerie nationale s'est prononcée en faveur d'environ 200 mutations d'office relevant de motifs possiblement imputables à des sujets disciplinaires, relevant spécialement de problématiques internes⁸⁹. Quand bien même il ne s'agit pas d'une sanction, une telle mesure emporte des conséquences professionnelles voire personnelles (nécessité de déménager, enjeux de vie de famille) significatives qui incitent à apprécier finement son opportunité, à l'instar de ce qui a été relevé pour les mesures provisoires et en particulier les suspensions (voir ci-après).

B - Des sanctions prononcées après des délais excessifs

Les délais des procédures disciplinaires sont aujourd'hui particulièrement longs en raison d'une trop grande inertie administrative dans certaines phases du processus (1). Une telle difficulté de traitement pose avec acuité le statut provisoire accordé aux policiers et gendarmes mis en cause (2).

1 - Des délais importants, principalement dus à une grande lenteur administrative

Si un délai de prescription de trois ans limite depuis 2016 l'ouverture d'une procédure disciplinaire⁹⁰, aucun délai global n'est prescrit pour la durée de la procédure elle-même⁹¹. En outre, la police nationale considère que la « *connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits* », qui initie le décompte de la prescription, n'est acquise qu'à la fin de l'enquête administrative, plutôt qu'à la date de commission de ces faits ; cela neutralise donc notablement le caractère effectif de cette prescription.

Au sein de la police nationale, pour les gardiens de la paix et les gradés, les délais s'élèvent à plus de trois ans entre la commission des faits et la notification d'une sanction du deuxième au quatrième groupes, prise après conseil de discipline, et à un peu moins d'un an pour les sanctions du premier groupe⁹². Alors que les enquêtes administratives sont globalement conduites avec diligence, les délais administratifs sont particulièrement longs pour l'organisation des conseils de discipline puis pour le prononcé de la sanction⁹³. De tels délais sont préjudiciables à plusieurs titres : en déconnectant sur le plan temporel les faits de la sanction qui en résulte, même pour des manquements de faible gravité occasionnant des sanctions légères, ils instituent dans les services une forme de sentiment d'impunité pour les agents⁹⁴ ; pour les faits concernant le public, ils donnent l'impression

⁸⁹ Parmi lesquelles : 136 mutations liées au « *comportement* », 20 à des violences sexuelles ou sexistes, 16 à des questions de management, 13 à des violences intra-familiales, cinq à du harcèlement moral au travail, cinq à des infractions à la législation sur les stupéfiants, cinq du fait du retrait d'une habilitation. Cette liste de motifs n'est pas exhaustive.

⁹⁰ Article L. 532-2 du code général de la fonction publique.

⁹¹ Seul le délai dans lequel un conseil de discipline ou d'enquête doit rendre son avis fait l'objet d'une prescription (pour les gendarmes uniquement) : deux mois, et un mois supplémentaire après mise en demeure, pour les conseils de discipline, et trois mois plus un mois pour les conseils d'enquête – articles R. 4137-53 et R. 4137-66 du code de la défense.

⁹² Les sanctions des officiers et des commissaires sont prononcées dans des délais bien plus faibles.

⁹³ La police nationale attribue ces difficultés, constatées pour la préfecture de police de Paris qui concentre une proportion significative des sanctions de la police nationale au vu de ses effectifs, à l'effet d'engorgement causé par la pandémie de covid-19 qui a empêché la réunion des instances disciplinaires ; mais le même constat peut être fait pour les compagnies républicaines de sécurité, dont le nombre de dossiers est significativement plus faible.

⁹⁴ Impunité qui se traduit concrètement par l'adjonction, constatée dans certains dossiers disciplinaires de l'échantillon consulté, à un dossier disciplinaire en cours de nouvelles procédures relatives à de nouveaux manquements ; une sanction plus rapide des premiers faits aurait pu avoir une vertu « *pédagogique voire dissuasive* ».

d'une réticence institutionnelle à agir. Les efforts récents de la police nationale ont permis de réduire ces délais de manière notable depuis 2021⁹⁵, et la priorisation de certains dossiers sensibles permet d'assurer leur traitement rapide ; ces efforts doivent être poursuivis et amplifiés. La police nationale indique ainsi que le chef de service de l'inspection générale a été chargé, en collaboration avec la direction des ressources humaines, de procéder à une revue du processus disciplinaire.

Les données disponibles n'ont pas permis d'estimer la part de ces délais occasionnée, le cas échéant, par la durée des enquêtes judiciaires, dont il est parfois nécessaire d'attendre les conclusions afin d'établir les faits susceptibles d'occasionner également des sanctions disciplinaires. Toutefois, l'analyse de dossiers disciplinaires montre que les délais significatifs d'organisation des conseils de discipline ont abouti à la connaissance de la condamnation pénale en amont de ces conseils⁹⁶. En tout état de cause, la sanction est alors prononcée entre deux et trois ans après la condamnation pénale.

La gendarmerie n'a quant à elle pas pu fournir à la Cour des éléments chiffrés globaux sur les délais qui séparent la commission des faits de leur sanction effective. La consultation de dossiers disciplinaires montre, sur la base d'un échantillon concernant les gendarmes mobiles et départementaux de la région Île-de-France, que les délais sont de l'ordre de six mois (pour les sanctions du premier groupe) et 15 mois (pour les sanctions des deuxième et troisième groupes) à partir de la commission des faits, avec une variabilité forte qui résulte du fait qu'en cas de poursuites pénales, la gendarmerie attend la décision du juge pour ouvrir une procédure de sanction⁹⁷. S'il est difficile de mesurer précisément la durée de la phase pré-disciplinaire elle-même, celle-ci dure entre trois et six mois en moyenne. La gendarmerie nationale explique en revanche l'augmentation des délais de sanction pour les officiers par le fait qu'une telle sanction est prise au nom du ministre (et par décret du Président de la République pour les sanctions du troisième groupe), ce qui occasionne l'intervention de la direction des affaires juridiques du ministère des armées puis des cabinets ministériels. De manière générale, elle a rappelé au cours de la contradiction l'attention qu'elle porte à la problématique des délais de sanction, qu'elle s'emploie à réduire en particulier par la dématérialisation de la procédure relative aux conseils de discipline et d'enquête.

À titre de comparaison, les enquêtes encore ouvertes au sein de l'*Independent office for police conduct* britannique (soit les plus graves, qui correspondraient à celles conduites en France par les inspections générales) avaient une durée moyenne de 175 jours ouvrés (environ huit mois) ; seules 17 % excédaient un an, tandis que 54 % avaient été ouvertes moins de six mois auparavant. La durée effective des enquêtes closes sur l'année 2023/2024 était de 214 jours ouvrés, soit un peu moins de 10 mois.

Il est donc important pour la police comme, dans une moindre mesure, pour la gendarmerie de se saisir de la question des délais de procédure en fixant un objectif ambitieux « de bout en bout », en particulier pour les sanctions légères visant des faits de discipline, et en vérifiant régulièrement que cet indicateur de délai de procédure disciplinaire est respecté.

⁹⁵ En moyenne 23,7 mois entre la commission des faits et la décision de sanction en 2024, contre 30,6 mois en 2021, toutes natures de sanction confondues ; et en particulier 3,5 mois en 2024 à partir du début de la procédure de sanction contre 6,5 mois en 2021.

⁹⁶ Dans les cas où le juge ne s'est pas encore prononcé, il n'est pas rare que les conseils de discipline sursoient à statuer ou soient non conclusifs.

⁹⁷ L'ouverture de la procédure disciplinaire est souvent rapide une fois la décision du juge connue ; le délai global de sanction est alors de l'ordre de neuf mois.

2 - La question du statut provisoire du mis en cause

La question du statut de l'agent mis en cause pendant la procédure judiciaire revêt une importance, tant pour l'administration devant trouver le juste positionnement entre les exigences liées à sa responsabilité et le respect de la présomption d'innocence, que pour l'agent lui-même. Elle prend une acuité particulière en raison de l'importance des délais constatés entre les faits générateurs de la procédure disciplinaire et son aboutissement.

Indépendamment de la poursuite disciplinaire, l'autorité hiérarchique peut en effet être conduite à envisager certaines mesures de nature à protéger l'institution face à la mise en cause d'un fonctionnaire et à éviter toute réitération⁹⁸. La suspension, pouvant être ordonnée à titre conservatoire ou temporaire pour une durée non reconductible de quatre mois, est directement motivée par la présomption d'une faute grave présentant un caractère de vraisemblance, ce qui explique son nombre réduit (voir tableau n° 5).

Tableau n° 6 : suspensions prononcées

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Gendarmerie</i>	38	56	64	73	69
<i>Police</i>	63	72	83	78	54

Note : la police nationale n'a pas été en mesure d'indiquer le volume des suspensions prononcées. Il n'est pas possible de déterminer si ces suspensions sont consécutives ou non à une mesure judiciaire. Source : gendarmerie nationale

Enfin, toute mesure judiciaire de contrainte (contrôle judiciaire avec interdiction d'exercer, placement en détention provisoire), pour laquelle la direction des affaires criminelles et des grâces n'a pu transmettre de données chiffrées, impose aux directions d'emploi d'envisager des mesures provisoires administratives ne serait-ce que pour prendre acte de l'incapacité du gendarme ou du policier visé d'accomplir son service.

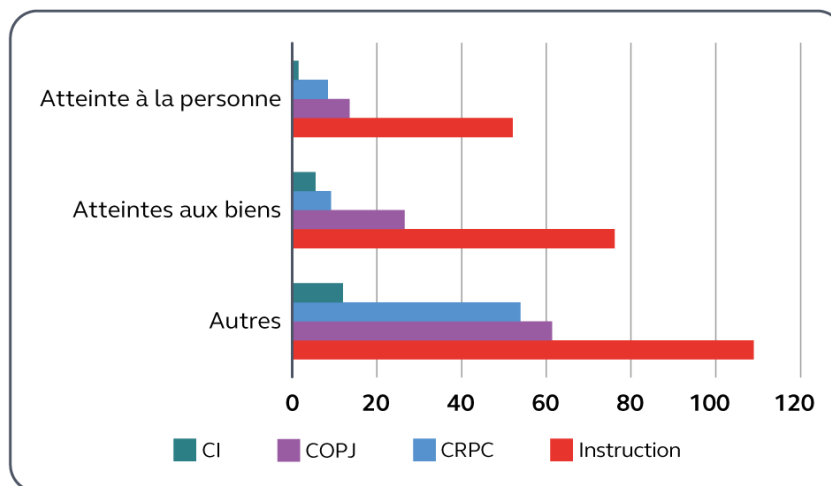
Bien que ces mesures provisoires soient supposées ne pas constituer une pré-sanction et présentent un caractère conservatoire, temporaire et subsidiaire, elles peuvent avoir des conséquences lourdes sur la situation financière et la carrière des agents. En effet, tant au sein de la police nationale que la gendarmerie nationale, la suspension de fonction peut conduire à une baisse significative de revenus pour l'agent au terme du délai initial de quatre mois⁹⁹ ; pour autant, le maintien de son statut administratif d'agent public en activité lui interdit de trouver d'autres sources de revenus. Le cas échéant, la police et la gendarmerie se gardent la possibilité de maintenir le plein traitement des agents suspendus, notamment dans le cas de poursuites judiciaires longues.

Cette question est d'autant plus importante que les délais moyens entre la date de commission de l'infraction et le jugement final s'étalent entre 12 et 77 mois selon le type d'infractions (voir le graphique ci-après), en particulier dans l'hypothèse de l'ouverture d'une information judiciaire.

⁹⁸ Par exemple : désarmer un agent (le cas échéant suspendre l'autorisation de conserver son arme hors service), le placer dans des fonctions sans contact avec le public, ou encore suspendre son accès aux fichiers de police.

⁹⁹ La gendarmerie nationale a indiqué, au cours de la contradiction, que de telles retenues sur solde sont peu mises en œuvre. La police nationale, consciente de ce risque, s'efforce quant à elle de favoriser le réemploi des agents suspendus (dans des fonctions compatibles avec les circonstances de la procédure en cours).

Graphique n° 6 : délais moyens entre les faits et le jugement selon le mode de poursuite (en mois, sur la période 2014-2023)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction des affaires criminelles et des grâces

C - Une communication qui met l'accent sur le volume de sanctions, alors que celles-ci visent en réalité peu la déontologie police-population

Si la police, comme la gendarmerie, communiquent le nombre de sanctions prononcées et la catégorie de manquements qui les motivent, il est difficile d'en tirer une analyse concrète des comportements reprochés aux policiers et aux gendarmes (1).

Une analyse précise de l'activité disciplinaire permet pourtant de relever que ces sanctions visent pour l'essentiel la discipline interne des deux corps, ainsi que l'exemplarité des policiers et des gendarmes en-dehors du service, mais que les cas de manquement à la déontologie police-population restent minoritaires (2).

1 - Des manquements mal définis, qui font l'objet d'une communication publique réduite

La liste des catégories de manquements déontologiques, qui sert de fondement aussi bien aux procédures disciplinaires (pour caractériser les manquements) qu'à la communication publique sur les sanctions, diffère entre la police et la gendarmerie nationales. En effet, la police nationale se base depuis 2018 sur le découpage en articles du code de déontologie et sur les principes généraux qu'il fixe¹⁰⁰ plutôt que sur la nature des actes ou des attitudes sanctionnés : à titre d'exemple, un fait de violence intra-familiale pourrait constituer un « *manquement au devoir d'exemplarité* » ; de même, la perte d'une carte de réquisition pourra être rattachée, selon

¹⁰⁰ Le fascicule de *Déclinaison des manquements professionnels et déontologiques* édité par l'inspection générale de la police nationale identifie ainsi 22 manquements, à leur tour précisés en 68 sous-catégories ; le *Mémento de la pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire de la police nationale* comporte des fiches descriptives (non publiées) pour chacun de ces 22 manquements, qui inclut des illustrations concrètes de faits considérés comme répréhensibles.

les contextes, à un manquement pour « *négligence* » ou pour « *désobéissance à un ordre direct* » (par exemple de ne pas emporter cette carte lors de vacances à l'étranger). La gendarmerie nationale, de son côté, retient des catégories plus concrètes (violences, accidents, armement, ivresse, etc.), mais qui présentent l'inconvénient de mêler au sein de chaque catégorie des manquements dont les conséquences peuvent être internes au service, d'autres relatifs à l'exemplarité y compris hors service, et d'autres enfin relevant de la relation au public : à titre d'exemple, les « *violences* » concernent aussi bien celles commises envers le public, à l'encontre d'autres militaires ou dans un contexte familial, ou encore la maltraitance d'animaux. La gendarmerie est consciente de ces difficultés, puisque le cahier des charges pour le système d'information *OPS-MD* (voir ci-après) prévoit une évolution à venir dans cette typologie des manquements, afin de la rapprocher des articles du code de la sécurité intérieure.

Retrouver une typologie des manquements commune à la police et à la gendarmerie, et comparer la réponse disciplinaire adoptée dans ce cadre, aurait non seulement une vertu pédagogique pour les agents mais permettrait également de disposer d'une véritable jurisprudence disciplinaire.

Si dans la police nationale et dans la gendarmerie les arrêtés et décisions de sanction résument les faits commis avant de faire référence à la catégorie de manquements invoquée, ce qui permet de mieux identifier les faits susceptibles d'être sanctionnés et de les associer à la sévérité de la sanction prononcée, ces décisions ne font l'objet d'aucune publication même anonymisée. Au contraire, la définition particulièrement large de certains manquements (exemplarité, discernement...) recouvre potentiellement tout le spectre des activités policières, et ne permet pas d'en déduire les comportements sanctionnés.

Ce faisant, la police comme la gendarmerie se privent elles-mêmes d'un moyen important de pédagogie et d'information du public à propos de leur action disciplinaire. Toutes deux gagneraient pourtant à mieux informer le public sur les comportements anormaux réellement constatés en leur sein, la qualification déontologique retenue et, le cas échéant, la sanction correspondante : faute d'une telle pédagogie, la principale source d'information du public reste constituée de faits divers relayés médiatiquement, au gré des sensibilités particulières du moment. La publication anonymisée des décisions rendues par le conseil supérieur de la magistrature, visant à garantir la transparence et informer le public sur le comportement des magistrats judiciaires et sur les mesures prises en cas de manquements, pourrait utilement inspirer la police et la gendarmerie.

Une transparence accrue, vis-à-vis du public ou au profit des agents, dans le processus disciplinaire comme dans la détermination des manquements et dans la motivation des sanctions est aujourd'hui une condition indispensable à l'amélioration de la perception publique du contrôle interne. Elle appelle en la matière un effort significatif de la police comme de la gendarmerie.

2 - Une communication axée sur des sanctions bien plus nombreuses que pour les autres fonctionnaires

Pour caractériser l'activité disciplinaire de la police et de la gendarmerie, le volume des sanctions qui y sont prononcées peut être comparé avec celui plus généralement relevé dans la fonction publique – civile – de l'État. À la fin de l'année 2022, la police nationale représentait

ainsi 6,7 % des effectifs civils de la fonction publique de l'État¹⁰¹ ; mais en 2023, elle en enregistrait 54 % des sanctions : un policier est ainsi sanctionné en moyenne 15,8 fois plus qu'un autre fonctionnaire civil de l'État¹⁰². À l'occasion des travaux de la Cour, tant la police que la gendarmerie ont d'ailleurs insisté sur l'ampleur significative des sanctions infligées à leurs agents. La police nationale considère que la forte prévalence des sanctions au sein des forces de sécurité intérieure résulte avant tout du caractère particulièrement risqué, et parfois conflictuel, de leurs missions comme de leurs modalités de mise en œuvre (horaire, sujétions de disponibilité en particulier).

Dans les documents publics de la police nationale, l'essentiel des sanctions prononcées se rattachent toutefois à des manquements généraux : l'exemplarité (35 % des sanctions en 2023), la négligence (25 % des sanctions), l'obéissance, la loyauté et le devoir de rendre compte (ensemble 21 % des sanctions)¹⁰³. Au contraire, les sanctions motivées plus spécifiquement par des manquements relatifs aux relations avec la population (discrimination, non-respect de la dignité des personnes, usage excessif de la force, etc.) ou à des actes plus techniques (par exemple le mésusage de fichiers de police) ne représentent pour la police que moins d'un cinquième du total. De même pour la gendarmerie, 20 % des sanctions concernent la « *manière de servir* », qui regroupe surtout des cas de désobéissance, de négligence et de défaut de compte rendu, 13 % se rapportent à des infractions au règlement (militaire), 10 % concernent des « *fautes de comportement* » dont le contenu se rapproche des manquements à l'exemplarité et d'atteinte à l'image de la police nationale, et 24 % enfin se rapportent à des cas d'ivresse, à des accidents et à « *l'armement* » (qui recouvre divers manquements aux consignes de manipulation, hors usage illégitime de la force ou violences avec armes)¹⁰⁴.

3 - Des sanctions qui, en pratique, concernent peu la déontologie des relations entre police et population

L'analyse détaillée d'un échantillon de dossiers disciplinaires montre qu'une large majorité des sanctions concernent, pour les gardiens de la paix et les gradés (police) et les sous-officiers (gendarmerie), soit des faits commis dans le cadre du service courant¹⁰⁵, soit des faits relevant de la vie personnelle sanctionnés au titre de l'exemplarité (en particulier, dans de nombreux cas, des accidents de la route liés à la consommation d'alcool, ou encore des violences intrafamiliales).

Les manquements relatifs à la déontologie de la relation à la population, par exemple des violences illégitimes dans le cadre d'un contrôle de voie publique, envers une personne interpellée ou encore dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, représentent quant à eux un volume marginal de sanctions disciplinaires, en particulier pour les unités chargées du

¹⁰¹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024.

¹⁰² En l'absence de toute publication du ministère des armées en la matière, il n'est pas possible de comparer l'activité disciplinaire de la gendarmerie avec celle des armées.

¹⁰³ Police nationale, rapport social unique pour l'année 2023.

¹⁰⁴ Inspection générale de la gendarmerie nationale, rapport d'activité pour l'année 2023.

¹⁰⁵ Perte d'effets personnels, accidents matériels avec des véhicules de service, mais aussi par exemple des violences sexuelles et sexistes entre collègues pour les cas les plus graves...

maintien de l'ordre¹⁰⁶ (voir l'encadré ci-après). La préfecture de police de Paris indique, sur ce dernier point, que des enquêtes internes sont bien conduites, le plus souvent par l'inspection générale de la police nationale : la rareté de tels faits dans le bilan des sanctions comme dans les dossiers consultés conduit à considérer que ces enquêtes se concluent souvent par un constat d'absence de manquements ou par une décision de non sanction.

Pour les officiers et les commissaires, les sanctions concernent davantage l'exercice de leur rôle d'encadrement¹⁰⁷ ; s'y ajoutent des cas liés à l'exemplarité en-dehors du service ou à la discipline interne, et quelques cas relatifs à l'exercice de leurs autres missions.

L'exemple de la sanction des violences illégitimes

Les violences illégitimes commises par les policiers et les gendarmes constituent un motif d'attention central pour le public¹⁰⁸, et une part importante des réclamations formulées auprès de la Défenseure des droits (22 % des réclamations relatives à la déontologie de la sécurité en 2023, soit le motif le plus invoqué) comme sur les plateformes de signalement (56 % des allégations pour la police nationale concernent l'usage de la force ou de contrainte¹⁰⁹) et dans les plaintes pénales (59 % d'atteintes aux personnes, qui ont entraîné 227 condamnations).

Pour la police nationale, une catégorie de manquement vise explicitement ces comportements : « *usage disproportionné de la force ou de la contrainte* ». En 2023, elle a donné lieu à seulement 30 sanctions (0,95 % des sanctions prononcées)¹¹⁰. Pour la gendarmerie, la catégorie générale visant les « *violences* » a donné lieu, en 2023, à 115 sanctions, mais cela recouvre pour 47 % des violences conjugales et 21 % des violences envers des collègues, soit au plus 37 sanctions visant des violences commises à l'encontre de la population dans le cadre du service¹¹¹. Le nombre de sanctions disciplinaires motivées directement par des violences illégitimes est ainsi significativement inférieur à celui des condamnations pénales prononcées en la matière ; il est par ailleurs stable sur la période 2014-2023.

Deux éléments complémentaires semblent pouvoir expliquer cet écart. D'une part, certains manquements ne donneraient pas lieu à une sanction disciplinaire, la police ou la gendarmerie considérant que la condamnation pénale et la peine associée sont suffisantes ; d'autre part, des violences condamnées pénalement pourraient être sanctionnées au titre d'autres manquements, par exemple le manque de discernement ou le non-respect des règles. L'échantillon de dossiers disciplinaires consultés par la Cour n'a pas permis, du fait du faible volume de cas recensés, d'évaluer la part respective de ces explications.

¹⁰⁶ 12 sanctions sur 115 dossiers consultés pour la préfecture de police de Paris ; 3 sanctions sur 33 dossiers consultés pour les compagnies républicaines de sécurité ; et pour mémoire, 16 dossiers sur 578 pour l'ensemble des autres directions zonales de la police nationale. 3 dossiers sur 72 pour la région de gendarmerie Île-de-France. S'y ajoutent quelques cas où des policiers, ou des gendarmes, recontactent des plaignantes à des fins personnelles.

¹⁰⁷ Pour la police nationale : 4 sanctions sur 30 dossiers ; pour la gendarmerie, 2 dossiers sur 10 (pour la seule région Île-de-France).

¹⁰⁸ Inspections générales de l'administration, de la police nationale et de la gendarmerie nationale, *Améliorer la confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population*, novembre 2023.

¹⁰⁹ Pour la gendarmerie, l'utilisation inappropriée de la force n'est que le septième manquement le plus invoqué, 66 fois en 2023.

¹¹⁰ Il est possible que certaines des 36 sanctions relatives à des « *manquements au devoir de protection de la personne interpellée* » se rapportent également à des violences.

¹¹¹ Il est possible que certaines des 22 sanctions relatives à un « *usage des armes non réglementaire* » (sous-catégorie des 210 fautes relevées relatives à « *l'armement* ») correspondent aussi à de tels faits.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'action disciplinaire au sein de la police et de la gendarmerie nationales est fortement déconcentrée, hormis pour les sanctions les plus sévères ou prononcées à l'encontre des officiers et commissaires. Toutefois, l'absence de doctrine disciplinaire au niveau national, comme d'outil fiable couvrant la chaîne disciplinaire « de bout en bout », depuis l'enquête administrative interne jusqu'à la sanction effective, ne permettent pas aux autorités centrales ou aux inspections générales de disposer d'une vision d'ensemble de l'action disciplinaire. De ce fait, ces dernières manquent de moyens leur permettant de piloter et d'assurer la cohérence de l'action disciplinaire.

Les enquêtes administratives, internes et réalisées au profit des autorités hiérarchiques, se fondent sur le devoir de tout policier et gendarme de rendre compte de ses actes. Ces enquêtes sont bien décrites dans des guides pratiques ; leur qualité fait l'objet d'un contrôle de la part de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, mais ce n'est pas le cas au sein de la police. La Cour estime, sur la base des informations qui lui ont été communiquées, que la police a réalisé plus de 3 200 enquêtes administratives en 2023 (dont 167 pour l'IGPN) ; alors que cette pratique est quasiment systématisée dans la police, la gendarmerie réserve de telles enquêtes aux seuls cas où un comportement individuel signalé peut cacher un dysfonctionnement plus général de son unité : elle n'a ainsi réalisé que 260 enquêtes en 2023 (dont 42 pour l'IGGN). Dans tous les autres cas, elle utilise un dispositif s'appuyant sur de simples comptes rendus écrits par les gendarmes impliqués.

En 2023, la police a prononcé 2 116 sanctions, soit 16 fois plus que pour le reste de la fonction publique de l'État à nombre d'agents comparables ; la gendarmerie a prononcé 3 118 sanctions, dont 85 % spécifiques aux militaires (arrêts, consignes). De nombreuses pratiques, à la frontière entre sanctions disciplinaires et simples mesures d'encadrement ou de gestion du personnel, complètent ce régime de sanctions avec de possibles effets durables sur la carrière des policiers et des gendarmes. Les sanctions prises à l'encontre des agents sont toutefois prononcées après un délai excessif, notamment dans la police : de l'ordre d'un an pour les sanctions du premier groupe et de plus de trois ans pour les sanctions les plus lourdes. Pour la gendarmerie, ces délais n'ont pu être appréciés que sur la base d'un échantillon de dossiers : les sanctions du premier groupe sont prononcées en moyenne six mois après les faits, tandis que les sanctions plus sévères sont prononcées environ 15 mois après les faits, ce qui est également significatif. La lisibilité des motifs de sanction demeure quant à elle insuffisante, dans la police comme dans la gendarmerie : une proportion importante de sanctions est prononcée au titre de manquements généraux (manque d'exemplarité ou de discernement, négligence), tandis que les motifs plus spécifiques (par exemple les violences illégitimes) sont peu utilisés. Cette insuffisance de la communication sur les comportements effectivement sanctionnés ne permet pas à la police et à la gendarmerie de donner une image claire de leur activité disciplinaire. L'analyse fine d'un échantillon de dossiers disciplinaires montre qu'en réalité ces sanctions couvrent de nombreux cas de discipline interne, et des faits tenant à l'exemplarité attendue des policiers et des gendarmes en-dehors du service ; en revanche, les manquements à la déontologie spécifique aux relations police-population donnent lieu à une quantité marginale de sanctions.

En vertu du principe consacré de l'indépendance des procédures disciplinaires et judiciaires, un agent peut enfin être sanctionné au titre de mêmes faits constitutifs d'un manquement professionnel d'une part et d'une infraction pénale d'autre part. Alors que la gendarmerie attend systématiquement le résultat d'une enquête judiciaire avant d'en tirer le cas échéant des conséquences disciplinaires, la police est plus proactive et n'hésite pas à initier une enquête interne dès qu'elle a connaissance d'une procédure judiciaire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. réduire, d'ici la fin de l'année 2027, le délai d'instruction puis de sanction des manquements relevés (ministère de l'intérieur) ;*
 - 3. harmoniser, d'ici la fin de l'année 2026, les modalités de déclenchement, de réalisation et de contrôle des enquêtes administratives, notamment en cas de procédure judiciaire concomitante (ministère de l'intérieur) ;*
 - 4. publier, d'ici la fin de l'année 2027, une synthèse anonymisée de chaque sanction disciplinaire relevant des troisième et quatrième groupes, précisant les comportements effectivement sanctionnés (ministère de l'intérieur, ministère des armées) ;*
 - 5. mettre en service, d'ici 2028, des systèmes d'information permettant d'assurer un suivi effectif des procédures pré-disciplinaires et de sanction (ministère de l'intérieur, ministère des armées).*
-

Chapitre III

Renforcer la prévention et la détection des risques

Alors que l'efficacité du contrôle qui s'exerce *a posteriori* sur les forces de sécurité est décisive, la formation, l'accompagnement et la détection préventive des dysfonctionnements constituent également des enjeux majeurs pour les directions d'emploi. Au-delà de la dimension répressive qui s'impose en cas de manquement objectif, faire adhérer l'agent au socle déontologique qui le protège et le valorise est une exigence pour les directions d'emploi qui ont su renforcer les outils de prévention des risques et la formation.

La bonne mise en œuvre de cette action de prévention est aujourd'hui confrontée à l'augmentation des effectifs posés par la LOPMI (+ 8 500 policiers et gendarmes en cinq ans, ce qui pose des enjeux accrus de sélection et de formation initiale) comme par la charge de travail des agents, qui pèse sur leur capacité à poursuivre leur formation continue, en particulier en matière de déontologie.

En dépit de conditions de recrutement rigoureuses, l'accompagnement en matière de déontologie des agents des forces de sécurité, qui disposent d'une solide formation initiale théorique (I), doit être largement renforcé de manière pratique au cours de leur activité professionnelle (II), en impliquant la hiérarchie de proximité tenue d'exercer un contrôle effectif et en favorisant la détection en amont des risques (III).

I - Une priorité : la sélection et la formation

La nature des missions susceptibles d'être confiées aux forces de sécurité impose un processus de recrutement rigoureux et sélectif, afin de s'assurer de la compatibilité du profil des candidats avec les exigences déontologiques liées à leurs fonctions (A). Cette sélection, qui s'opère selon des modalités différentes entre la gendarmerie nationale et la police nationale se prolonge au cours de la formation initiale (B). De manière impérative, des actions visant à actualiser voire à renforcer les acquis en matière de déontologie, doivent être programmées dans le cadre de la formation continue (C).

A - L'impératif d'une sélection rigoureuse en amont

Les conditions fixées respectivement par l'article R. 4137-1 du code de la défense pour les militaires de la gendarmerie et l'article 4 du décret du n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale n'imposent pas aux candidats un casier judiciaire vierge mais renvoient à des notions

« *d'aptitude* » et « *d'incompatibilité* » assez subjectives. Comme tout fonctionnaire public, en application de l'article L. 321-1 du code de la fonction publique, le candidat au recrutement dans la police doit disposer d'un bulletin numéro 2 du casier judiciaire¹¹² « *ne présentant pas de mentions incompatibles avec l'exercice des fonctions* ». Seule la notion d'aptitude est en revanche évoquée dans l'article L. 4132-1 du code de la défense régissant les conditions permettant d'intégrer la gendarmerie.

Afin de satisfaire à ces exigences dont l'appréciation relève de procédures et d'autorités distinctes au sein de la gendarmerie nationale et la police nationale¹¹³, des vérifications approfondies analogues¹¹⁴ sont entreprises à l'égard de l'ensemble des candidats, avant leur incorporation.

L'analyse des décisions administratives rendues dans le cadre de recours contre des défauts d'agrément permet de considérer que les juridictions invitent les directions d'emploi à procéder à une appréciation fine et équilibrée du profil des candidats. Ainsi, s'agissant des faits susceptibles de figurer à son casier judiciaire, doivent être pris en compte des paramètres variables parmi lesquels la gravité des faits reprochés, le cumul des faits, leur répétition ou leur caractère isolé, l'ancienneté des faits, le comportement de l'intéressé depuis leur commission, l'âge de l'intéressé au moment des faits, notamment s'il était mineur. Doit également être apprécié le niveau d'exigence de moralité attendu en fonction du grade et concours envisagé¹¹⁵. Au-delà même de la qualité de l'enquête de moralité réalisée initialement, que la Cour jugeait trop sommaire¹¹⁶, le volume considérable de candidats annuels et les tensions de recrutement pèsent sur la capacité des directions d'emploi d'assurer de manière rigoureuse et complète ce contrôle préalable.

¹¹² Par principe, le bulletin n° 2 comporte l'ensemble des condamnations judiciaires et des sanctions administratives. Toutefois, certaines condamnations ne figurent pas sur ce bulletin. Il s'agit notamment des sanctions suivantes :

- décisions à l'encontre des mineurs ;
- condamnations prononcées pour contraventions ;
- condamnations assorties d'une dispense de peine ;
- décisions prononçant le retrait de l'autorité parentale ;
- condamnations avec sursis considérées comme non avenues, lorsque la personne condamnée n'a pas commis de nouvelle infraction ;
- arrêtés d'expulsion abrogés ;
- compositions pénales.

¹¹³ Alors que la direction de la gendarmerie nationale assure elle-même la sélection de ses candidats, la décision d'incorporation d'un fonctionnaire de la police nationale relève du seul SGAMI territorialement compétent. À la suite de sa formation, le policier stagiaire doit encore être soumis pendant un an à un contrôle probatoire à l'issue duquel il pourra ou non être titularisé, en fonction de ses aptitudes à servir.

¹¹⁴ Dans le cadre de cette phase, des vérifications sont entreprises sur le profil du candidat. Parmi celles-ci, une enquête administrative conduite est conduite par les services de renseignement territoriaux pouvant inclure la consultation de plusieurs fichiers de traitement automatisés de données personnelles, mais également les médias sociaux. L'entourage familial ou amical du candidat peut être retenu à l'encontre du lauréat, s'il a une influence déterminante sur son comportement ou ses agissements. Ces informations sont complétées par les signalements susceptibles de figurer au fichier du service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) pour tous les candidats présents.

¹¹⁵ Plus élevé pour un commissaire que pour un gardien de la paix, pour un agent actif que pour un agent administratif (CE n° 85734 du 28 juillet 1985, CAA Nantes n° 98NT10092 du 28 février 2002).

¹¹⁶ Cour des comptes, *Les polices municipales*, octobre 2020.

L'importance des recrutements annuels opérés par la police nationale témoigne de la charge interne que cela peut représenter pour l'académie de police, service compétent pour effectuer ce travail préalable.

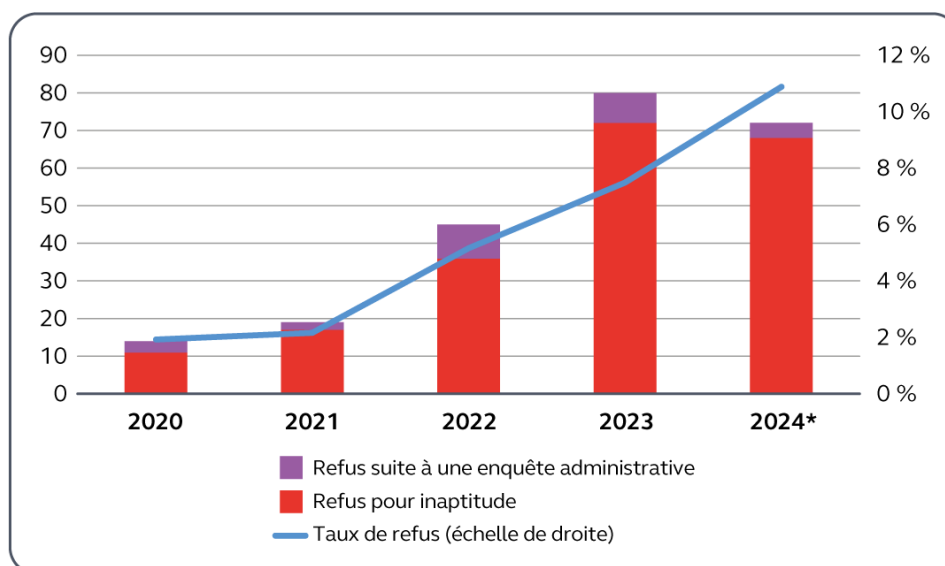
Tableau n° 7 : effectifs en formation dans la police nationale

	Commissaires	Officiers	GPX	PA	Cadets	Total
2021	66	196	3 664	2 061	300	6 287
2022	65	99	3 961	2 228	242	6 595
2023	53	344	3 220	2 362	228	6 207
2024	65	393	3 982*	1 183*	187*	5 810
Total	249	1 032	14 777	7 834	957	24 849

Note : données provisoires pour les cadets en 2024. Source : DGPN.

Les données précises recueillies auprès du SGAMI Nord, traitant de la plus grande direction zonale du territoire national, permettent de constater une hausse, depuis 2020, des refus d'agrément pour défaut d'aptitude et une nette progression des incompatibilités entre 2020 et 2023. Les données communiquées par la gendarmerie nationale permettent de constater une sensible évolution des décisions de non autorisation à souscrire un contrat d'engagement entre mars 2023 et mars 2024.

Graphique n° 7 : refus d'agrément aux concours de gardien de la paix et de policier adjoint par le SGAMI Nord



Note : le taux de refus est le nombre de refus d'agrément rapporté au nombre d'admis, listes principales et complémentaires confondues. Les éléments relatifs à 2024 concernent uniquement la première session pour le concours de gardien de la paix.

Source : Cour des comptes d'après données du SGAMI Nord

Ces données révèlent que certains candidats, tout en connaissant les conditions de recevabilité, postulent à ces fonctions d'autorité alors même que leur profil est manifestement incompatible avec la nature des fonctions qu'ils entendent exercer. Par exemple, sans que les

motifs retenus liés à la manière de servir n'aient pu être précisés, qu'entre 2023 et 2025 sur la seule direction zonale Nord trois fonctionnaires du corps d'encadrement se voyaient refuser leur titularisation.

On peut également s'interroger sur le risque largement identifié de tentative d'infiltration volontaire de criminels au sein des forces de sécurité. Ce danger, dont l'acuité a été soulignée par la Cour¹¹⁷, justifie une vigilance particulière dans la conduite des enquêtes administratives destinées à précisément écarter ces hypothèses. L'examen des motifs de signalement effectués en application de l'article 40 concernant, pour la zone de défense Nord de la police encore, 11 fonctionnaires de police ont d'ailleurs trait pour deux d'entre eux à l'usage détourné de fichiers.

Les données communiquées par la préfecture de police en sa qualité de SGAMI d'Île-de-France présentent des analogies tant en proportion qu'en motifs. En 2024, 19 candidats (soit 8 de plus qu'en 2023) sur 832 retenus n'ont ainsi pas reçu l'agrément tant en raison de comportements délictueux antérieurs, parmi lesquels la consommation ou le trafic de stupéfiants, que d'éléments personnels comme des postures idéologiques extrémistes.

Le renforcement de cette vigilance est d'autant plus nécessaire que l'analyse des sanctions infligées en cours de scolarité (voir ci-après) révèle une part conséquente et croissante d'exclusions définitives qui confirme ce risque.

Il est essentiel que les critères objectifs auxquels devront satisfaire l'ensemble des candidats à l'intégration au sein des forces de sécurité intérieure, s'inspirant des grands principes résultant de la jurisprudence administrative, puissent être énumérés pour permettre une sélectivité homogène sur l'ensemble du territoire national. La police nationale doit par ailleurs pouvoir disposer de données consolidées sur le nombre de candidats pour lesquels une décision de refus d'agrément est intervenue sur le territoire national, afin de pouvoir réaliser une analyse fine des profils et mieux identifier les éventuels risques.

B - Le filtre nécessaire de la formation initiale

Témoignant d'une approche analogue, tant la gendarmerie nationale que la police nationale s'assurent, avec le concours de leurs inspections respectives et d'interlocuteurs experts parmi lesquels les autorités administratives indépendantes comme la Défenseure des droits, que les candidats puissent bénéficier, au cours de leur formation initiale, d'un enseignement de qualité et répondant aux enjeux de leur profession en matière de déontologie et de discipline.

Au-delà du rappel théorique des exigences qui s'imposent, des exercices pratiques face à des risques identifiés sont organisés. Les cadres, dont le rôle est décisif dans la mise en œuvre du pouvoir hiérarchique et disciplinaire, bénéficient en outre de formations sur les modalités d'exercice de leur autorité.

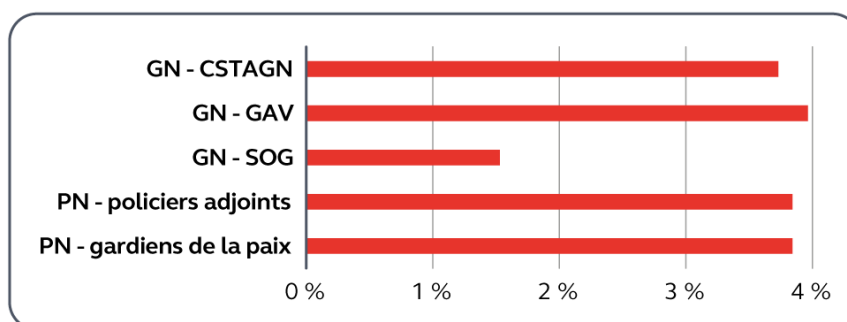
Présentées dans le triple objectif de permettre l'intégration des grands principes, d'appréhender les droits et devoirs et de favoriser la détection des risques, la déontologie – qui constitue une sorte de « fil rouge » – et la discipline sont abordées de manière transversale dans

¹¹⁷ Cour des comptes, *L'OFAST et les forces de sécurité intérieures affectées à la lutte contre le trafic de stupéfiants*, septembre 2024.

le cadre des enseignements au cours de la formation initiale, tant en matière de gestion de l'ordre public (sur les cadres d'emploi de la force), qu'en matière de police judiciaire avec par exemple la question du traitement des sources, et en matière de renseignement et de sécurité nationale.

Bien que la déontologie soit intégrée de manière transversale dans de nombreux enseignements, comme l'ont souligné les directions opérationnelles, l'examen du temps consacré explicitement à la déontologie dans les formations initiales montre que celui-ci se révèle relativement faible.

Graphique n° 8 : part de la déontologie dans la formation initiale (2024)

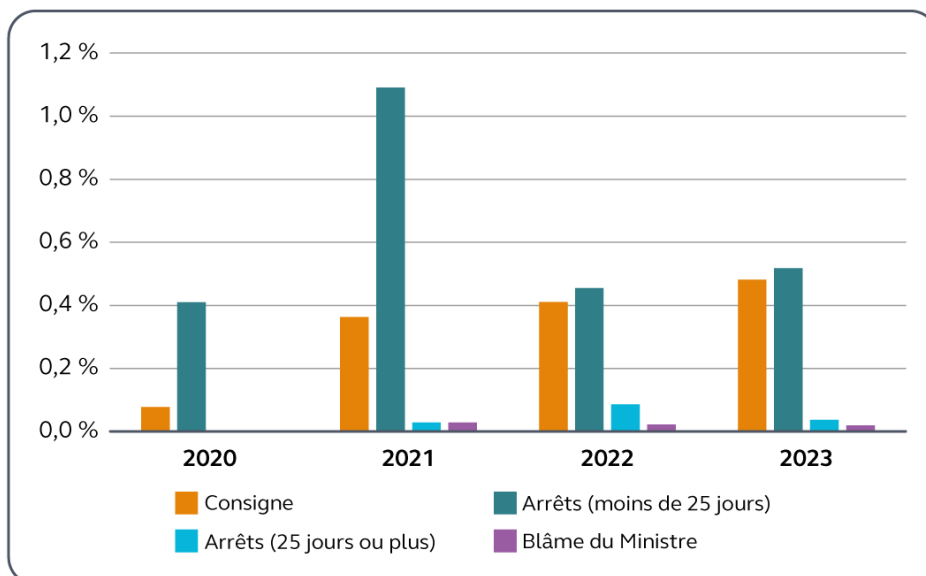


Notes : CSTAGN : Corps de Soutien Technique et Administratif de la Gendarmerie Nationale ; GAV : gendarme adjoint volontaire ; SOG : sous-officier de gendarmerie.
Source : Cour des comptes d'après données DGPN et DGGN

Au surplus, comme les agents en exercice¹¹⁸, les élèves sont soumis aux exigences de discipline et d'exemplarité, thèmes sur lesquels ils sont sensibilisés de manière spécifique. Cette sensibilisation passe à la fois par l'apprentissage des règles de déontologie, et par une pratique disciplinaire particulièrement stricte en école, en particulier en gendarmerie au titre de l'apprentissage de la discipline militaire.

¹¹⁸ Au-delà des dispositifs permettant d'imposer le redoublement, les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées aux élèves et stagiaires policiers sont celles fixées par l'article 10 du décret du 7 octobre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics pour les services de police et l'article R. 4137-2 du code de la défense pour les gendarmes.

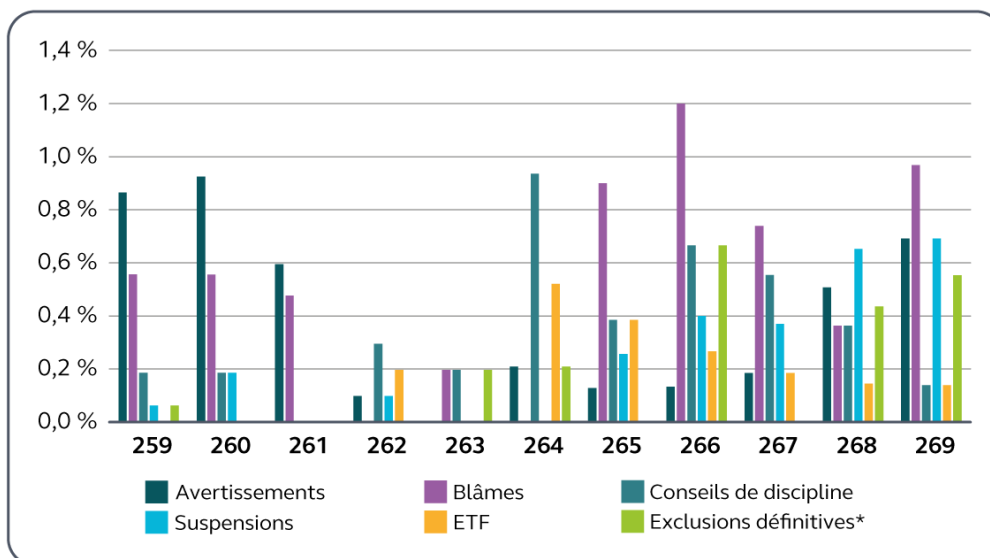
Graphique n° 9 : taux de sanction en formation initiale de la gendarmerie nationale



Note : le taux de sanction est défini comme le rapport du nombre de sanction prononcé à l'effectif d'élèves. Il n'est qu'indicatif car un même élève peut avoir reçu plusieurs sanctions.

Source : Cour des comptes d'après données DGGN

Graphique n° 10 : taux de sanction pour les promotions 259 à 269 de formation initiale de gardien de la paix



Note : la promotion 259 a commencé sa formation initiale en 2020, les promotions 260 à 264 en 2021 et les promotions 265 à 269 en 2022. Le taux de sanction est défini comme le rapport du nombre de sanction prononcé à l'effectif de la promotion. Il n'est qu'indicatif car un même élève peut avoir reçu plusieurs sanctions.

Source : Cour des comptes d'après données DGPN

Si les informations transmises par la gendarmerie nationale témoignent d'une baisse puis d'une stabilité des sanctions prononcées en cours de scolarité en 2022 et 2023, cette analyse doit être relativisée. Au-delà des démissions non chiffrées susceptibles d'intervenir, l'élève gendarme n'est pas titularisé, comme dans la police nationale, à l'issue de ces 12 mois de stage probatoire après sa scolarité, mais est d'abord engagé contractuellement pendant 5 ans. Ainsi, il peut être mis fin à son contrat hors procédure disciplinaire. Pour la police nationale, la hausse substantielle des exclusions à partir de la promotion 266 appuie le constat fait ci-avant sur la nécessité d'un filtrage renforcé à l'occasion du recrutement.

S'agissant de la police nationale, l'analyse des données recueillies révèle en outre un lien entre le grade et l'identification des manquements. En effet, alors que les manquements identifiés au cours de la formation initiale ont été résiduels à l'égard des officiers de police et inexistantes pour les commissaires, ils ont été conséquents pour les élèves gardiens de la paix. Les griefs retenus démontrent, par ailleurs, que les exclusions prononcées sont exclusivement intervenues à la suite de manquements au titre de l'exemplarité, et en l'espèce au titre de fautes qualifiables pénalement ayant donné lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire.

Au regard des fautes identifiées et des sanctions prononcées, le système traditionnel mis en place selon lequel le rang de classement des élèves directement impacté à la hausse, par des bons comportements et à la baisse par des mauvais comportements et sanctions prononcées pourrait produire des effets paradoxaux. En effet, ce système, tel qu'il est conçu conduit au contraire, les élèves qui ont pu être sanctionnés à être mal positionnés dans le classement à être contraints de solliciter des postes en région parisienne, peu attractifs financièrement, dans le cadre desquels le contexte sécuritaire exige un grand professionnalisme et une grande maîtrise des risques. Ces modalités de première affectation doivent faire l'objet d'une attention toute particulière afin d'éviter d'exposer les agents nouvellement nommés à des difficultés professionnelles pouvant déboucher sur des manquements, notamment sur le volet déontologique.

C - Une formation continue à renforcer

Si la formation initiale est indispensable pour sensibiliser l'ensemble du corps policier à ses obligations déontologiques, elle ne saurait suffire pour favoriser des évolutions rapides et d'ampleur dans les pratiques. À titre d'exemple, la Défenseure des droits rappelait dans son rapport annuel pour 2024 avoir participé à la formation des 3 898 élèves-gardiens de la paix, 450 élèves-officiers et 185 élèves-officiers ou auditeurs externes de l'école des officiers de la gendarmerie nationale : cela ne représente, respectivement, que 3,6 % des effectifs de gardiens et gradés et 6,2 % des officiers de la police nationale, ou encore 3,5 % au plus des officiers de la gendarmerie nationale. La formation continue est donc indispensable, en complément de la formation initiale, pour actualiser les connaissances auprès du plus grand nombre.

La Cour, s'appuyant sur les constats du rapport sur la formation des policiers soulignait¹¹⁹ la qualité de la formation initiale, dont la teneur sur les volets déontologiques a été solidement renforcée tant au sein de la gendarmerie nationale que de la police nationale. Elle constatait, en

¹¹⁹ Cour des comptes, *Les contrôles d'identité*, décembre 2023.

revanche, la désaffection dans le cadre de la formation continue¹²⁰, pour les modules relatifs aux aspects déontologiques de la pratique policière, en dépit de l'importance de l'offre existante et recommandait, en particulier, « *d'organiser périodiquement des séances de retour d'expérience avec l'encadrement de proximité en s'appuyant notamment sur des enregistrements issus des caméras-piéton (ministère de l'intérieur et des outre-mer).* »

Ce constat était d'ailleurs partagé par la Défenseure des droits dans son rapport annuel 2024, qui rappelait avoir participé à la formation de fonctionnaires de police sur la déontologie et les discriminations et soulignait par ailleurs la nécessité d'un renforcement de la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes sur les enjeux relatifs à la relation au public et la désescalade de la violence, au respect du principe de proportionnalité dans l'usage de la force et au rôle du contrôle externe exercé par le Défenseur des droits. Elle constatait en effet, à l'occasion d'une étude récente, que 45,7 % des policiers et des gendarmes se considéraient insuffisamment formés en matière de droits des citoyens et de règles de déontologie¹²¹.

Les éléments actualisés recueillis auprès de l'Académie de police confirment ce constat, partagé par l'inspection générale de la police nationale. Dans le bilan qu'elle consacrait au dispositif d'amélioration de la maîtrise des risques (AMARIS) sur les années 2016-2023 était rappelée la nécessité « *que la maîtrise des risques métier fasse partie intégrante du projet pédagogique* » porté par l'académie de police.

Conscients de la nécessité de mettre en œuvre cette dynamique, et de privilégier cette approche pratique indispensable, les directions opérationnelles se sont efforcées de privilégier cette approche pragmatique, réactive, pratique valorisant la responsabilité de la hiérarchie de proximité.

D'une part, comme la Cour le rappelait¹²², tant la gendarmerie nationale que la police nationale imposent à leurs agents, dont la responsabilité fonctionnelle augmente par l'obtention d'un grade, une formation obligatoire au cours de laquelle sont rappelés les enjeux et modalités de mise en œuvre de la déontologie.

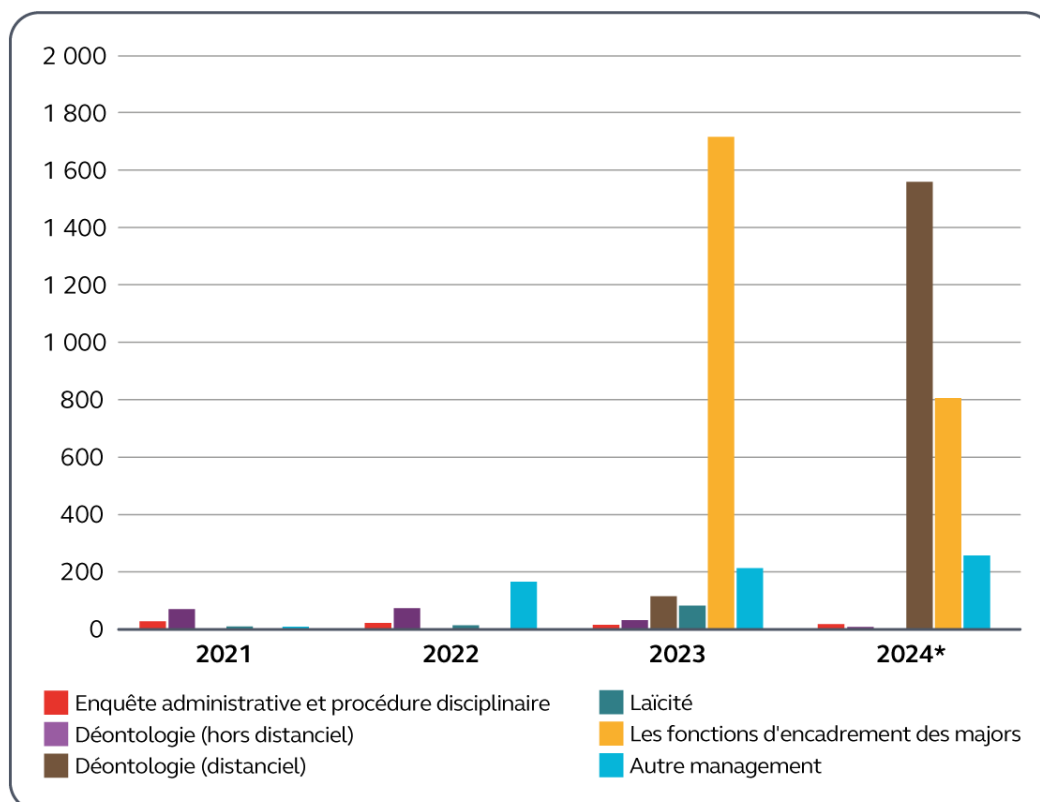
Les données recueillies attestent de ce constat, mettant en évidence pour la police nationale le pic de suivi de la formation obligatoire destinée aux futurs majors de police et l'attrait des formations distancielles plus compatibles avec les contraintes professionnelles.

¹²⁰ Qui, sauf changements de fonctions ne présente pas un caractère obligatoire.

¹²¹ *Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers*, février 2024 (49,9 % des gendarmes et 39,4 % des policiers).

¹²² Cette volonté de la police nationale de développer des stages obligatoires pour le passage à certains grades constitue une initiative importante pour renforcer la maîtrise des contenus rappelés aux agents au cours de leur carrière. En matière spécifiquement de contrôles d'identité, elle offre des occasions, régulières et indispensables, de « *recyclage* » des compétences fondamentales et de rectification des pratiques. Dans la gendarmerie, le centre national de formation à la sécurité publique propose des stages de préparation à un futur emploi, en particulier dans la perspective d'un changement de grade ou d'une prise de commandement. Ces formations, qui relèvent d'obligations statutaires, permettent des rappels utiles, notamment sur les questions déontologiques, au cours de stages longs. Centrés sur l'encadrement et la transmission des savoir-faire, ces stages visent également une diffusion de ces « *rappels de bonnes pratiques* », les militaires formés étant eux-mêmes amenés ensuite à encadrer une unité.

Graphique n° 11 : participation aux sessions de formation continue proposées par la DGPN



Note : données du 1^{er} janvier au 30 septembre 2024 uniquement.

Source : Cour des comptes d'après données DGPN

D'autre part, des outils d'accompagnement à l'instar de ceux existants dans d'autres administrations¹²³, ont été mis en œuvre, pour permettre aux agents de disposer en temps réel d'une analyse et de conseils face à leurs interrogations légitimes. Dans cet esprit, un moteur de recherche permettant librement et en toute circonstance d'obtenir des éléments de réponse a été conçu au sein de l'inspection générale de la police nationale, qui peut en tant que service expert être saisie de questions dans le domaine de la déontologie et de l'enquête administrative pré-disciplinaire¹²⁴.

Moteur de recherche e-consultation

Souhaitant renforcer l'accessibilité de ces analyses argumentées et sécurisantes, le cabinet de l'analyse, de la déontologie et de la règle (CADRE), animé par des agents expérimentés a créé un outil innovant et interactif.

¹²³ À titre d'exemple le conseil supérieur de la magistrature offre la possibilité aux magistrats judiciaires de contacter téléphoniquement des interlocuteurs désignés pour toute question déontologique.

¹²⁴ Plus de la moitié des consultations effectuées concernent les droits et obligations des policiers, et 15% d'entre elles le suivi de l'enquête administrative. Les sollicitations, ayant connu une croissance de 63% entre 2020 et 2023, passant de 171 à 279, ont été rendues pour plus d'un quart d'entre elles au nom du référent déontologue.

Mis en ligne depuis 2018, « e-consultation », accessible sur l'intranet, complète de manière fluide les supports traditionnels, en permettant, à l'utilisateur, grâce à un moteur de recherche de recueillir des conseils juridiques sur la pratique de l'enquête administrative pré disciplinaire et ainsi accompagner de manière homogène et sécurisée les chefs de service dans la mise en œuvre de leur autorité.

Tout en pouvant prendre connaissance des textes supports et de la jurisprudence, le requérant peut à partir de mots clés ou en utilisant le langage naturel, sélectionner une liste de consultations juridiques anonymisées existantes en lien avec la problématique soumise.

L'utilisation croissante de ce dispositif qui permet un accompagnement fluide, anonyme et en temps réel, témoigne de sa parfaite adaptation aux besoins. En trois ans, le nombre de consultations a plus que triplé, passant de 2 700 consultations en 2021 à 8 600 en 2023. Ces consultations qui, initialement émanaient essentiellement des services de l'inspection générale, sont en 2023 issues à 83,5 % des autres directions de la police nationale.

Fort de ce succès, l'équipe du CADRE a initié un ambitieux projet de modernisation de *e-consult@tion*, pour lui permettre d'être encore plus performant.

Dans le même esprit, et aux fins de soutenir juridiquement leurs agents, la direction générale de la police nationale a créé en octobre 2024 le réseau des référents juridiques, présenté tant en formation initiale que dans le cadre de la formation continue.

Cette approche est largement partagée par la direction générale de la gendarmerie nationale, au sein de laquelle la formation continue est organisée de manière déconcentrée au niveau des groupements, au sein desquels chaque commandant de compagnie doit préparer un plan d'instruction.

Ont été ainsi déclinés des fiches accessibles sur des thématiques relatives à la déontologie, ainsi qu'un enseignement à distance contenant l'ensemble des références et documents utiles librement accessible par tout gendarme ou pour une utilisation lors des instructions collectives en unité.

Si ces mesures doivent être encouragées, elles demeurent insuffisantes. Tous les interlocuteurs, tant dirigeants opérationnels que membres des syndicats, ont insisté sur la nécessité de favoriser la formation continue en matière de déontologie, sur un format pratique, soulignant que, quelle que soit la qualité de la formation initiale, des rappels réguliers, pratiques et opérationnels doivent pouvoir être faits à échéance régulière et permettre aux agents de s'interroger régulièrement sur les valeurs qu'ils sont chargés d'incarner.

Mais au-delà des enseignements qui peuvent être prodigués en termes de lutte contre les discriminations ou violences conjugales, il n'est pas prévu dans l'offre de formation un module synthétique et purement pratique sur les questions de déontologie.

Un module déontologie construit sous un angle purement pratique et s'appuyant notamment sur l'exploitation de vidéos réalisées par les caméras piéton, pourrait ainsi être intégré à échéance régulière au socle de formations continues obligatoires et permettre une réflexion régulière sur les règles déontologiques dans l'exercice de ses missions.

Le contenu du stage pratique, récemment créé par le parquet de Paris comme alternative aux poursuites, permettant à des fonctionnaires de police susceptibles d'avoir commis des défaillances peu graves, de bénéficier d'une formation pratique et obligatoire à titre de mesure alternative à la sanction, pourrait inspirer la création d'une nouvelle formation déclinable, tant pour les gendarmes que pour les fonctionnaires de police.

II - Renforcer les outils de prévention

A - Les outils d'évaluation traditionnels permettent de constater les risques existants

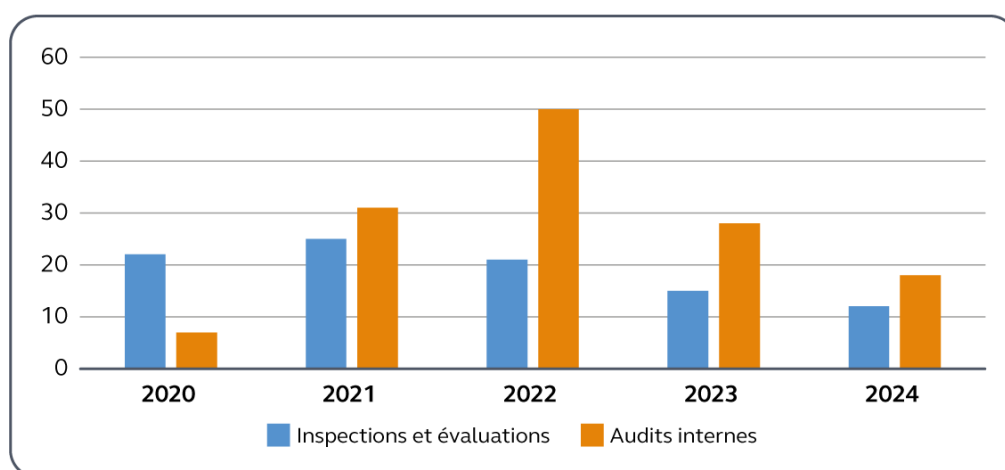
Chargées d'analyser et d'éclairer des situations, les inspections ont vocation à réaliser des audits et inspections organiques ou thématiques. Conscients de la nécessité de favoriser le contrôle et la détection en amont, des nouveaux dispositifs de contrôle interne ont été mis en œuvre et déployés, témoignant d'une conscience des risques inhérents aux missions exercées par les agents et d'une volonté de les prévenir.

En plus des outils traditionnels que représentent l'audit, l'inspection et l'évaluation, l'inspection générale de la police nationale, comme son homologue de la gendarmerie nationale, ont développé de nouvelles méthodes destinées à renforcer la prévention, en travaillant en amont sur des situations sensibles et ainsi mieux neutraliser les risques.

Tant l'inspection générale de la police nationale que l'inspection générale de la gendarmerie nationale ont pu initier, à la suite d'événements singuliers ou de graves dysfonctionnements, des évaluations (audits, évaluations ou inspections) leur permettant d'identifier *a posteriori* des défaillances graves afin d'y remédier.

Ainsi, en 2023, l'IGPN a effectué au total neuf missions d'évaluation qui ont conduit à la formulation de 143 recommandations. Les émeutes de l'été 2023 ont conduit le ministre de l'intérieur à solliciter une mission inter-inspections (IGA/IGPN/IGGN) portant sur le lien entre les forces de sécurité intérieure et la population. Au terme de cette mission de plusieurs mois qui a permis d'établir un constat étayé, la mission a formulé de nombreuses préconisations de nature à améliorer la confiance de la population envers les forces de sécurité intérieure.

Graphique n° 12 : contrôle interne à l'IGPN



Source : Cour des comptes d'après données IGPN

Si les inspections ordonnées, le cas échéant sous un format accéléré, qui interviennent à la suite d'un lourd dysfonctionnement médiatisé (voir l'encadré ci-dessous), peuvent conduire à initier des enquêtes administratives ou des enquêtes judiciaires, elles sont mises en œuvre, *a posteriori*, lorsqu'une organisation, un événement, un acte ou un comportement sont de nature à compromettre le déroulement normal de l'activité des forces de sécurité.

Exemple d'audit flash

Le 25 juillet 2022 une patrouille de la gendarmerie du Vaucluse alertée par un témoin intervient dans la nuit, au domicile d'une femme, dans le cadre d'une dispute qui l'oppose à son compagnon, « *inconnu de la justice et de la gendarmerie et ne vivant pas ordinairement sous le même toit* ». Le même jour vers midi, la femme est tuée sur son lieu de travail à trente kilomètres, de plusieurs coups de couteau assénés par son compagnon. Ce dernier est ensuite interpellé par les gendarmes à son domicile. Une enquête judiciaire pour homicide volontaire est alors confiée à la police nationale et, dans le même temps, l'IGGN est dépêchée pour faire la lumière sur l'enchaînement précis des événements et identifier si d'éventuels dysfonctionnements, voire manquements, dans la prise en compte et la gestion de la situation auraient pu provoquer cette issue fatale.

L'exploitation des enregistrements des échanges téléphoniques entre l'appelant, le centre opérationnel et les militaires de la patrouille d'intervention, puis l'audition de ces derniers ainsi que les déclarations des témoins de l'altercation initiale et de l'intervention des gendarmes, et enfin la reconstitution méticuleuse de la chronologie des événements, conduisent l'inspection générale de la gendarmerie nationale à conclure à une absence de manquement, d'omission ou même d'erreur d'appréciation de la part des gendarmes.

L'issue tragique de cette affaire conduit à une réflexion plus large afin d'identifier les éléments (directive, réflexe, dispositif technique, etc.) susceptibles d'améliorer la prise en charge initiale et de limiter le risque.

Ces constats ont conduit à la mise en œuvre des mesures concrètes suivantes :

- la rédaction d'un *memento* sur les violences intrafamiliales (VIF) unique permettant de réagir à une situation donnée de la prise en compte de la victime à la gestion opérationnelle de l'intervention, en prenant en compte l'évaluation des risques, le traitement judiciaire, le suivi de l'auteur présumé et l'accompagnement dans le temps : un *memento* sur le traitement des victimes de violences intrafamiliales et/ou sexuelles et sexistes a en effet été diffusé en début d'année 2022, accompagné d'un vade-mecum des bonnes pratiques de lutte contre les VIF et les violences à caractère sexiste ou sexuel et d'un manuel de prise en charge des violences conjugales (en partenariat avec le CNRS dans le cadre du projet Européen *Improdova* au cours de l'année 2022). Ces documents ont été diffusés en accès libre et transmis à l'ensemble des référents ;
- la diffusion d'une directive nationale ordonnant l'ouverture immédiate d'une procédure judiciaire en bonne et due forme en cas de menaces de mort ou de violences physiques avérées, quel qu'en soit le degré de gravité et indépendamment d'un dépôt de plainte, et recommandant le placement en garde à vue de l'auteur présumé¹²⁵ ;
- l'obligation faite aux intervenants de solliciter, dans le temps de l'action et sur toute situation de VIF, même apparemment simple ou maîtrisée, un regard ou un conseil extérieur ;

Alors qu'elle était envisagée, l'activation d'une « *hotline* » violences intrafamiliales, éventuellement mutualisée avec la police nationale, assurant soutien « expert » aux intervenants dans le temps de l'action (évaluation de la menace, mesures recommandées, etc.) ou dans la durée, n'a pas à ce jour été mise en place. En revanche, a été déployé le fichier de prévention des violences intra-familiales permettant aux enquêteurs de consulter plusieurs fichiers en même temps concernant le mis en cause et la victime ainsi que des fiches conseils.

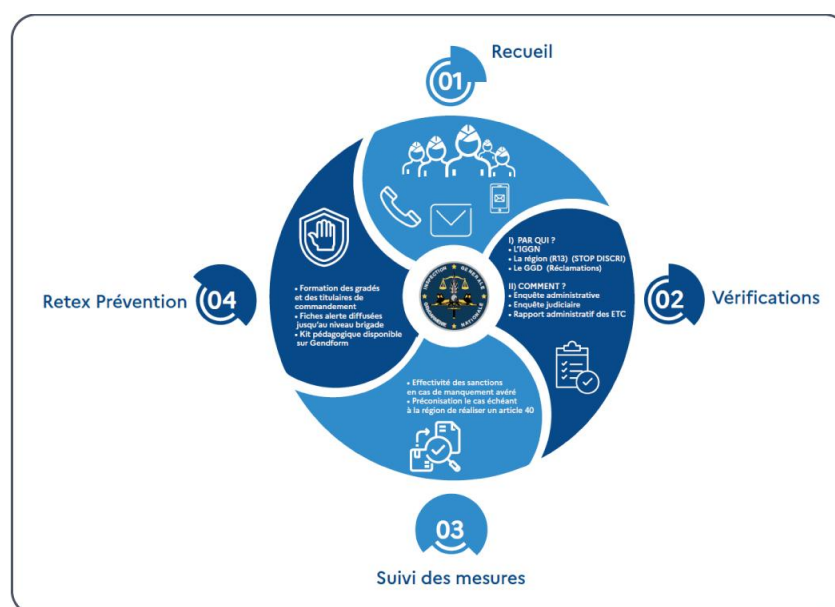
¹²⁵ La doctrine actuelle de la circulaire n° 91 100 du 20 juillet 2023, qui a refondu et supprimé tous les textes précédents en la matière, décrit toutes les modalités de prise en compte de la victime, de l'auteur et de l'accompagnement dans le temps.

Participant de la même démarche, le retour d'expérience, outil élaboré initialement par l'aviation civile pour « *travailler sur les insuccès et identifier les causes précises d'un dysfonctionnement* », est désormais largement exploité, singulièrement depuis les événements de l'été 2023 à des fins opérationnelles et pédagogiques, tant au sein de la gendarmerie nationale que de la police nationale. Cette dernière lui a d'ailleurs consacré une formation spécifique¹²⁶ accessible à l'ensemble des agents depuis la fin de l'année 2023.

Parfois ressenti avec méfiance, le retour d'expérience, élaboré comme un outil d'accompagnement, est décorrélé du processus disciplinaire susceptible d'être initié par ailleurs. Mesurant qu'il était de nature à « *une amélioration des pratiques professionnelles et la mise en avant des bonnes pratiques* »¹²⁷, la pratique du retour d'expérience a été largement recommandée par la police nationale.

Les bénéfices du RETEX identifié depuis 2015 « comme un levier puissant de transformation, de performance et de fiabilité » ont également conduit la direction générale de la gendarmerie nationale créer en 2019 la Cellule nationale du retour d'expérience (CNRetex), intervenue en 2022, par exemple dans le cadre de violences intra-familiales, de refus d'obtempérer et des feux de forêts survenus en été.

Schéma n° 2 : le retour d'expérience comme dispositif préventif au sein de la gendarmerie nationale



Source : rapport d'activité de l'IGGN

Vecteur de pédagogie éprouvé, il pourrait être intéressant dans cette perspective pour attester encore davantage de la dimension protectrice de la déontologie et valoriser les agents d'envisager comme les sapeurs-pompiers de Paris le font, des retours d'expérience positifs.

¹²⁶ « *Le RETEX, outil d'amélioration des pratiques professionnelles, de la performance collective et de la prévention des risques* ».

¹²⁷ Comme cela est rappelé dans le rapport annuel de l'IGGN 2023, le RETEX, tel qu'il est conçu par la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), se distingue par sa capacité à valoriser toutes les situations, qu'elles soient positives ou négatives.

B - Mieux accompagner les agents et responsabiliser la hiérarchie

1 - Accompagner les agents pour mieux anticiper les risques

Prenant la mesure de l'incidence des conditions de travail sur la qualité des missions effectuées, de l'importance de la hiérarchie directe et de l'isolement auquel peut conduire l'exercice professionnel, la gendarmerie nationale et la police nationale ont mis en œuvre, en plus de l'organisation de médiations *stricto sensu*, des modalités d'accompagnement de leurs agents. Ce dispositif, pris en charge par une unité autonome pour la police nationale, qui permet la prise de conscience collective d'une fragilité susceptible d'être renforcée par des réformes structurelles, participe de la prévention des manquements.

2 - La nécessaire responsabilisation de la hiérarchie de proximité

L'inspection générale de la police nationale compte parmi ses services une mission d'accompagnement et de conseils. En apportant un accompagnement personnalisé dans la résolution de difficultés internes des services, le travail de cette mission contribue à l'apaisement professionnel en permettant à la hiérarchie de mieux faire face à des situations conflictuelles, en écoutant et analysant les besoins exprimés et les éléments recueillis pour *in fine* identifier les leviers d'actions appropriés à accomplir. Plus modestement, le mode amiable de résolution des différends, introduit en gendarmerie en 2019, a pour objectif de permettre au commandement de régler des différends entre les personnes¹²⁸, avant qu'ils ne prennent des proportions démesurées et ne provoquent de graves dysfonctionnements dans les unités. Plusieurs éléments révèlent une fragilité structurelle qui incitent à renforcer le rôle et la place de la hiérarchie de proximité.

En effet, au sein de la police nationale, la Cour relevait à l'occasion de travaux récents que « la déflation du corps des officiers [...] n'a pas été compensée par la montée en compétence des gradés et des gardiens de la paix »¹²⁹. Il en résultait, malgré une évolution quantitativement favorable du taux d'encadrement (voir le graphique ci-après)¹³⁰, un déficit qualitatif en matière d'encadrement réel des agents. Cette tendance s'explique par de nombreux facteurs :

- la tendance des gradés à conserver une certaine proximité avec les gardiens qu'ils encadrent, en particulier lorsqu'ils ont été promus sans mutation ;
- la position parfois isolée de jeunes officiers cumulant les responsabilités ;
- la faible mobilité des gradés et des officiers, qui ouvre le risque de voir s'installer des habitudes de travail parfois en écart avec les normes prescrites ;
- enfin les difficultés de recrutement des formateurs aux techniques et à la sécurité en intervention, dont l'action de retour d'expérience sur les actes les plus opérationnels, au quotidien dans les unités, serait analogue à celui qui peut être exercé par les officiers de police judiciaire en matière de qualité des procédures.

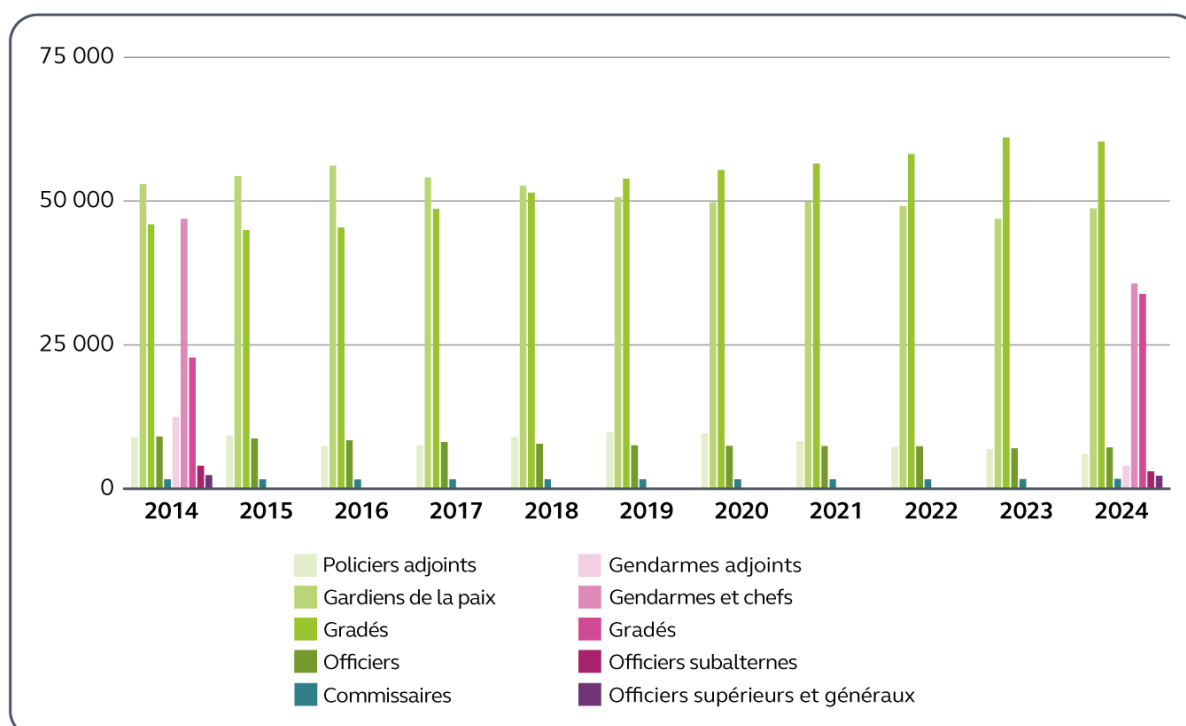
¹²⁸ Hors harcèlement, discrimination, violence.

¹²⁹ Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, note structurelle, novembre 2021.

¹³⁰ Cette évolution ne se caractérise pas par une baisse de l'âge moyen des promus, stable sur la période (en moyenne : 25,5 ans pour les nouveaux gardiens, 39,4 ans pour les brigadiers, 43,3 ans pour les brigadiers-chefs, 47,8 ans pour les majors). En revanche le ratio de promus aux grades de brigadier et de brigadier-chef a connu une forte hausse à partir de 2017 (du fait de l'entrée en vigueur du protocole de revalorisation des carrières, dont la police nationale indiquait qu'elle visait notamment à mieux mobiliser le vivier des gardiens de la paix détenteurs de qualifications liées à l'encadrement).

Or, la hiérarchie de proximité, au sens large, joue un rôle crucial dans la prévention comme dans la détection des risques en matière de déontologie, et dans la correction des situations anormales¹³¹. Pour les gradés, des formations statutaires à l'encadrement ont ainsi été renforcées afin de les préparer à se saisir pleinement de leurs responsabilités d'encadrement ; les modules de formation, prévus à cet effet et revêtant un caractère obligatoire depuis les réformes consécutives au « Beauvau de la sécurité »¹³², tardent encore, selon les organisations syndicales, à produire leur plein effet.

Graphique n° 13 : effectifs par catégories, de la police et de la gendarmerie nationales, 2014-2024 (ETP à fin décembre)



Note : catégories actives uniquement.

Source : Cour des comptes, d'après données de paie du ministère de l'intérieur

¹³¹ « Dans son discours du 7 juillet 2021, prononcé dans le cadre du Beauvau de la sécurité organisé par le ministre de l'intérieur, la Défenseure des droits soulignait l'importance du contrôle interne exercé par les pairs. Ce dernier est souvent moins visible, car lorsqu'il fonctionne efficacement, le litige prend fin et les griefs ne sont pas portés à la connaissance du Défenseur des droits. Le contrôle hiérarchique fait partie du contrôle interne. Il est un gage de crédibilité et de légitimité pour l'action de toutes les personnes exerçant une activité de sécurité. » – Défenseur des droits, rapport d'activité 2024.

¹³² Le rapport annexé à la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur indique ainsi : « la rénovation de la politique des ressources humaines des policiers se fera autour de trois grands principes : [...] l'affirmation de l'exigence managériale pour l'ensemble des niveaux de l'encadrement ». Voir aussi le livret n° 3 préparatoire à la table ronde du « Beauvau de la sécurité » relative à l'encadrement : « la responsabilité des cadres de proximité constitue un enjeu majeur. [...] Tout dysfonctionnement dans la chaîne hiérarchique, du plus haut niveau jusqu'à l'encadrement de proximité, peut avoir un impact sur la confiance de la population à l'égard de l'action des forces de l'ordre et sur la motivation des troupes ».

Du côté de la gendarmerie nationale, la structure hiérarchique de proximité et les enjeux qui y sont associés sont analogues ; toutefois, des risques spécifiques liés au casernement et l'absence de mobilité des sous-officiers étaient objectivés.

En effet, la mobilité des sous-officiers (qui composaient 87 % des effectifs en 2021) est particulièrement réduite : les textes ne la rendent obligatoire qu'en cas de volontariat au changement de grade pour les adjudants et adjudants-chefs et concerne, en pratique, 14,9 % des sous-officiers en 2020 soit une mutation en moyenne tous les 6,7 ans. Plus spécifiquement parmi les sous-officiers commandants de brigade, 24 % sont en poste depuis plus de cinq ans. Comme cela était relevé par le haut-comité d'évaluation de la condition militaire, « *cette absence de limitation aboutit à des durées de commandement excessives, susceptibles par elles-mêmes de présenter des inconvénients réels et sérieux en termes de fonctionnement interne et vis-à-vis de l'environnement social, administratif et politique de l'unité concernée* »¹³³.

C - La maîtrise des risques au sein de la police nationale

La gendarmerie nationale comme la police nationale ont engagé une réflexion importante sur la prévention des risques tendant à renforcer encore l'adhésion de l'agent en soulignant la dimension protectrice, au détriment de la dimension punitive, du respect des règles et des valeurs. Le plan d'action déontologie de la gendarmerie nationale, consacre ainsi la nécessité de mieux identifier, détecter et prévenir les risques à travers des mesures importantes formalisées dans un guide adressé à l'ensemble des correspondants déontologiques.

La maîtrise des risques en amont est en effet un enjeu essentiel pour les directions opérationnelles, afin de prévenir tout dysfonctionnement entraînant des dommages sur les personnes et faisant grief à l'institution d'une part, de valoriser le travail accompli par ses agents d'autre part et enfin, de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et les forces de sécurité.

La singularité et la force du dispositif mis en œuvre au sein de la police nationale tendant de manière analogue à une meilleure détection des dysfonctionnements, à l'amélioration du contrôle des polices et à une responsabilisation de la hiérarchie réside dans le déploiement d'une application accessible sous CHEOPS « l'AMARIS-box » qui programme de manière automatique le contrôle de tel ou tel service. Mesurant comme la direction générale de la gendarmerie nationale l'enjeu d'une meilleure détection et prévention des risques, la direction générale de la police nationale s'est en effet dotée depuis cette date d'un dispositif innovant, que d'autres administrations souhaiteraient pouvoir s'approprier¹³⁴. Celui-ci permet notamment une identification des risques actualisés au sein de chacune des directions, la mise en œuvre d'une action préventive coordonnée par des référents dans chacun des services, et l'élaboration d'une carte des risques. Grâce à un applicatif et en fonction des priorités ainsi définies, des contrôles internes ciblés sont réalisés à échéance régulière par les agents.

Le référentiel de contrôle associé, qui liste les contrôles à mener et leur fréquence, est établi annuellement par la direction avec le concours du cabinet AMARIS en fonction des risques spécifiques existants. Ainsi, par exemple, au sein de la direction de la police judiciaire de la

¹³³ Rapport thématique relatif à la mobilité des militaires (juillet 2022). La recommandation n° 5 formulée par le haut-comité à ce sujet identifiait la durée maximale de 7 ans comme une limite au-delà de laquelle la question devait être sérieusement posée de maintenir ou non un militaire dans son commandement.

¹³⁴ Comme cela est rappelé dans le rapport annuel de l'IGPN, la pertinence de ce dispositif a conduit différentes administrations à solliciter le concours de l'IGPN pour envisager d'exporter cet applicatif.

préfecture de police de Paris, ont été organisés puis déclinés de manière précise des contrôles sur la gestion des sources, dont la Cour¹³⁵ rappelait l'importante sensibilité, la traçabilité des scellés pour faire face à tout risque de dissipation.

Reposant sur un maillage au sein de chacun des services, la maîtrise des risques telle qu'organisée par le cabinet *AMARIS*, se fait essentiellement selon deux modalités.

D'une part, l'édition de fiches accessibles par l'ensemble des agents de la police nationale, établies sur la base de l'analyse des récurrences de la base des accidents et incidents de la police nationale,¹³⁶ pour accompagner presque en temps réel les agents confrontés à des difficultés analogues révélant une fragilité. Ces fiches, qui concernent majoritairement d'autres aspects que ceux relatifs à la déontologie *stricto sensu*, peuvent néanmoins apporter des éclairages décisifs sur des conduites et comportements à adopter. Pédagogiques, elles sont rédigées sur un ton qui illustre parfaitement la philosophie initiée pour susciter encore davantage l'adhésion des agents selon laquelle la déontologie oblige et protège. À ce jour, 63 fiches ont été élaborées et diffusées. Elles sont consultables en permanence sur le site intranet consacré à la démarche *AMARIS*. Dans la fiche consacrée à la caméra piéton, l'absence de son activation ne constitue ainsi pas un manquement à ce jour.

D'autre part, la mise en œuvre d'auto-contrôles internes sur situations porteuses de risques comme la gestion des scellés par exemple. Ces contrôles, pensés comme un « cercle vertueux », présentent quatre bénéfices réels. Ils permettent la détection anticipée de dysfonctionnements, responsabilisent la hiérarchie de proximité, qui dispose d'une information actualisée sur le bon fonctionnement ou non d'un service, valorisent les agents, acteurs de leur propre contrôle et, de manière indirecte, constituent une dissuasion majeure pour les agents envisageant un contournement des règles.

C'est exactement en ces termes que la démarche est présentée sur le site *AMARIS*. Soulignant que « les opérations de contrôle ne sont pas suffisamment organisées, pilotées et formalisées pour garantir une bonne maîtrise des risques » et que « malgré les opérations d'audit, les améliorations ne sont pas durables », il est relevé que l'instauration d'un dispositif de contrôle permanent dans les services est un moyen de sécuriser les processus les plus exposés et de protéger les policiers des principaux risques liés à leurs activités.

Bien qu'il s'agisse, à titre principal, d'un dispositif préventif dont les résultats ont vocation à être exploités par les chefs de service, le cabinet *AMARIS* n'est pas en l'état destinataire de l'issue des contrôles menés ; il ne peut donc pas avoir une vision d'ensemble des marges de progression.

Si *AMARIS* a nécessairement une vertu dissuasive, aucune donnée consolidée n'a pu être recueillie sur le nombre d'enquêtes administratives pré-disciplinaires initiées sur la base des résultats des contrôles menés de sorte qu'il n'est pas possible en l'état de se prononcer sur la pertinence de cet outil dans la détection des manquements.

La qualité du dispositif existant doit pouvoir encore être renforcée et élargie.

¹³⁵ Cour des comptes, *L'OFST et les forces de sécurité intérieure affectées à la lutte contre les trafics de stupéfiants*, novembre 2024.

¹³⁶ Comme le relève le rapport annuel 2023 de l'IGPN, figurent, parmi les incidents recueillis dans cette base : les violences volontaires en ou hors service (ès qualité) ayant entraîné blessures ou décès ; les accidents en service ayant entraîné blessures ou décès ; les disparitions ou dégradations des matériels administratifs (véhicules compris)

III - Adapter les modalités du contrôle à la nature des risques identifiés

Conscients de la nécessité de renforcer en amont la détection de dysfonctionnements récurrents, tant la gendarmerie nationale que la police nationale ont choisi pour renforcer l'efficacité de leur contrôle interne de mettre en œuvre des modalités de contrôle singulières, adaptées à la nature du risque identifié qu'elles entendent prévenir.

A - L'accueil au sein des services : la pratique du *testing*

Ayant une incidence directe sur la perception citoyenne de l'action des forces de sécurité comme le rappelait dans son avis la CNCDH, l'accueil au sein de l'ensemble des services publics¹³⁷ parmi lesquels services de gendarmerie ou de police, fait légitimement l'objet d'une attention particulière.

Mesurant l'enjeu, la Défenseure des droits, dont les services ont soutenu une étude sur le sujet¹³⁸, a mis en place depuis le premier octobre 2015 un traitement spécifique des saisines liées à un refus d'enregistrement de plainte (ou à des propos déplacés), mettant en cause policiers et gendarmes nationaux. Des délégués territoriaux du Défenseur des droits, « référents déontologie de la sécurité », agissant dans le cadre de la médiation, sont mandatés pour faciliter l'enregistrement de la plainte ou mettre en place une médiation en cas de propos déplacés, grâce à des contacts établis localement.

Confrontée à des critiques récurrentes dénonçant les refus de plainte ou la mauvaise qualité de l'accueil qui constitue encore le deuxième grief le plus signalé sur la plateforme de signalement¹³⁹, la direction générale de la police nationale a mis en œuvre dès 2008 des contrôles inopinés inspirés de la pratique du « *testing* », née aux États-Unis et en Angleterre. Cette démarche a été initialement élaborée par des associations de lutte contre les discriminations¹⁴⁰.

La pratique du « *testing* » consiste ainsi à constater et comparer l'attitude adoptée par une cible (en l'espèce le fonctionnaire chargé de l'accueil) lorsqu'il est confronté, d'une part, à un individu ou un groupe d'individus « de référence » et, d'autre part, à un individu ou un groupe d'individus susceptibles d'être discriminés en raison de leur origine réelle ou supposée, de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, etc.

¹³⁷ Depuis plusieurs années, les dispositifs d'accueil des usagers, qu'ils soient physiques ou en ligne, par téléphone ou par courrier, font l'objet de démarches d'amélioration continue dans les services publics avec pour objectif de simplifier la vie des citoyens, de rendre la relation avec l'administration plus agréable et de valoriser le travail des agents. Concrètement, il a été établi un référentiel commun à toutes les administrations, le référentiel Marianne, véritable garant d'un standard de la qualité de l'accueil et d'une relation de confiance entre l'usager et l'administration. Ce référentiel, qui succède à la charte Marianne généralisée en 2005, définit un ensemble de 19 engagements portant sur les modalités d'accueil des usagers dans les services publics. L'attribution du « Label Marianne » est conditionnée par une évaluation externe visant à vérifier le respect des engagements définis dans ce référentiel. Les règles régissant l'attribution du Label Marianne par tierce partie ont été validées par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

¹³⁸ J. Gauthier, M. Guenot, *Solliciter les forces de l'ordre. Évolutions et inégalités relatives à l'accès au service public policier*, mars 2025.

¹³⁹ L'irrespect et le manque de courtoisie (348 signalements contre 823 en 2022, soit -57,7 %, et 737 en 2021) et le refus de plainte (434 signalements contre 374 en 2022, soit +16,0 %, et 436 en 2021).

¹⁴⁰ G. Calvès, *Au service de la connaissance et du droit : le testing*, juillet 2007.

Mis en œuvre par les inspections, ce contrôle anonymisé, qui ne peut être anticipé ni déjoué, permet d'observer de manière réaliste, authentique et sans complaisance les conditions matérielles et humaines réservées à un plaignant sollicitant le concours des forces de sécurité.

Depuis 2008, l'IGPN procède à une campagne annuelle de contrôles de la qualité de l'accueil des victimes dans les services de police.

Comme le rappelle l'inspection générale de la police nationale dans son rapport annuel, procédant à une campagne de contrôles depuis 2018, ce contrôle permet d'évaluer la qualité de l'accueil téléphonique, ainsi que les conditions matérielles et humaines réservées par les agents au sein des locaux, aux requérants.

En 2023, ce sont 2024 victimes qui ont ainsi été sollicitées, dont 789 ayant dénoncé des faits de violences conjugales.

Les données publiées par l'inspection générale de la police nationale révèlent une augmentation exponentielle de la dénonciation de ces comportements depuis 2016, sans que les données ne permettent de déterminer si les comportements en eux-mêmes étaient plus nombreux ou s'ils étaient moins tolérés, ainsi qu'une baisse sensible des signalements depuis 2020, et singulièrement en 2023.

S'agissant du contrôle de l'accueil, la gendarmerie et la police nationale mettent en œuvre des pratiques harmonisées. Lauréate depuis 1996 du prix de la meilleure Relation Client dans la catégorie service public, à la suite de l'étude conduite par les sociétés Bearing Point et Kantar qui valorise la qualité d'écoute de l'utilisateur¹⁴¹, la gendarmerie s'est dotée d'une organisation spécifique comprenant un référent national, chargé de mission au sein de l'inspection générale de la gendarmerie nationale, des contrôleurs affectés respectivement au sein des états-majors régionaux et un logiciel spécifique utilisé pour la remontée d'information, notamment statistique (*Lime survey*).

Une vigilance accrue est accordée, au regard des priorités gouvernementales à l'accueil des victimes de violences conjugales qui font, comme au sein de la police nationale, l'objet d'une évaluation spécifique.

En 2022, 446 unités de gendarmerie départementale ont fait l'objet d'une évaluation inopinée des conditions d'accueil sur site par des contrôleurs mandatés par l'IGGN. 3 300 questionnaires de satisfaction ont été remis aux victimes et aux usagers et 1 929 appels téléphoniques ont été analysés.

¹⁴¹ Palmarès des organisations plébiscitées par les consommateurs pour la qualité de leur relation client/usager et véritable étude des tendances, le Podium de la Relation Client® est la référence en la matière depuis 17 ans. Cette enquête, menée par BearingPoint et Kantar/TNS est, depuis sa création en 2003, la plus large et la plus objective réalisée auprès des clients/usagers qui se prononcent sur la performance des grandes entreprises et administrations en matière de relation Client parmi les secteurs d'activité de référence.

B - Le défi de la détection des consultations injustifiées de fichiers

Tant l'inspection générale de la police nationale que l'inspection générale de la gendarmerie nationale ont choisi de consacrer des développements¹⁴² à la problématique des consultations abusives de fichiers de police ou de justice, dont les données révèlent l'acuité, dans leurs rapports annuels respectifs.

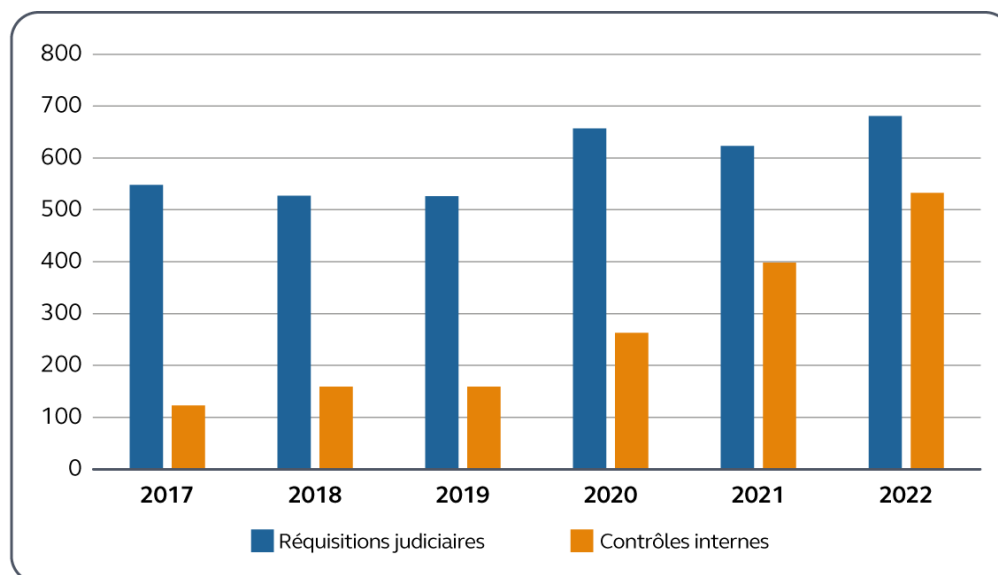
La possibilité pour les policiers et les gendarmes d'interroger directement de nombreux fichiers depuis les tablettes et téléphones professionnels qui leur sont distribués facilite les contrôles comme la rédaction en temps réel des procès-verbaux électroniques. Cette nouvelle facilité d'accès constitue un progrès opérationnel ; elle accroît en revanche le risque de détournement des fichiers à des fins personnelles ou criminelles.

Les policiers détenant des prérogatives de puissance publique, exorbitantes du droit commun, représentent logiquement un intérêt pour les organisations criminelles qui auraient identifié leurs vulnérabilités. La nature même des fonctions exercées par les agents et les possibilités « de service » que leurs missions leur procurent (contrôle des flux dans les plateformes aéroportuaires, accès aux fichiers, contrôle des débits de boissons et établissements de nuit, bureau des fourrières, traitement de sources humaines, etc.) augmentent ces vulnérabilités. Les applications de messagerie instantanées ainsi que les réseaux sociaux sont l'un des nombreux moyens utilisés par la criminalité organisée pour solliciter des agents de l'administration d'État afin d'obtenir des informations utiles à leurs actions et les revendre par le même canal.

Partageant ce constat, la gendarmerie nationale déclare que la saisine de la hiérarchie sur des suspicions de détournement de fichiers a augmenté pour la seule année 2022 de 34 %. De même, la préfecture de police de Paris et en particulier sa direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne avait procédé, en mars 2025, au criblage d'initiative des consultations de fichiers réalisées par 106 fonctionnaires de police. Sans outil approprié, ces contrôles restent pour l'instant fastidieux et manuels, ce qui en limite la généralisation.

¹⁴² Évoquant le risque de corruption, dont l'acuité est grandissante, l'inspection générale de la police nationale évoquait dans son rapport annuel 2023 des « pistes d'amélioration » inspirées de modèles internationaux : « *Des pistes d'amélioration sont envisageables et pourraient s'inspirer de pratiques adoptées à l'international (contrôles aléatoires, déclarations de patrimoine des agents, procédures d'habilitations spécifiques au recrutement, limitation de la durée dans les postes)* ».

Graphique n° 14 : évolution du nombre de réquisitions et de contrôles internes de la gendarmerie nationale



Source : IGGN (rapport annuel 2023)

Le risque, majeur, a d'ores et déjà été pris en compte par la gendarmerie nationale qui, identifiant ce besoin¹⁴³, devrait expérimenter CITAR, un nouvel outil permettant de détecter en amont un usage anormal de fichiers. La police nationale de son côté devrait mettre en œuvre au cours du premier semestre 2026 un nouveau dispositif permettant ces recherches (outil *SCAF* de surveillance et de contrôle des accès aux fichiers).

C - Le bénéfice de l'enregistrement visuel

L'essor du mouvement « *black lives matter* », né aux États-Unis face aux images révélant des graves violences policières à l'égard de suspects afro-américains a conduit à une remise en question profonde du système policier, avec la recherche d'un mode de contrôle de l'action des forces de sécurité plus adapté à ce nouveau contexte. L'utilisation des caméras piéton par les forces de police est un phénomène mondial adapté notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, en Afrique du Sud et en Jamaïque. Ses partisans y voient un outil pertinent de contrôle du pouvoir discrétionnaire des forces de police, dont l'ampleur réside dans la diversité des comportements auxquels ils peuvent être confrontés, parfois difficiles à appréhender à l'aune de la seule loi pénale.

¹⁴³ L'axe 4.4 du plan de la déontologie de la gendarmerie nationale vise à renforcer le contrôle interne de consultation des fichiers : En vue de prévenir une dérive potentielle de consultations abusives de données personnelles et opérationnelles, il est devenu impérieux que soit renforcé le contrôle interne de l'emploi des fichiers et des applications à caractère sensible, en particulier s'agissant des fichiers TAJ, FPR et FOVES et des données des SIRH. Dans ce cadre, le développement d'une application spécifique à ce contrôle interne, exploitant pleinement les possibilités de traçabilité informatique, offre une meilleure prévention de l'usage illégal des fichiers.

Les caméras-piéton

L'utilisation des caméras piéton par les forces de police s'est répandue notamment aux États-Unis (2015), au Royaume-Uni (2014), en Allemagne (2018), et en France depuis 2017. Ses partisans y voient un outil de contrôle du pouvoir discrétionnaire des forces de police, de protection des agents face à une tendance croissante d'enregistrement vidéo par le grand public, mais aussi de retour d'expérience pour permettre aux agents d'identifier les « bonnes pratiques » qui déclinent concrètement les exigences déontologiques d'ordre général et le cadre juridique qui s'appliquent à eux.

Dans la plupart des pays concernés, les caméras-piéton doivent être portées en permanence et être visibles, mais elles ne filment pas en continu : l'enregistrement doit être déclenché par leur porteur, le plus souvent dans des situations présentant un risque. Seuls le Royaume-Uni et, dans certains cas, les États-Unis rendent l'enregistrement systématique. Dans certains cas, le flux vidéo est envoyé en continu vers les salles de commandement des forces de sécurité intérieure.

Dans de nombreux pays où ce dispositif est déployé, il a amélioré la détection de comportements inadaptés, et le cas échéant la production d'éléments probants objectifs pour les forces de police susceptibles d'être mises en cause. Plus indirectement, leur déclenchement non seulement conduisait les acteurs à parfaire leur professionnalisme (et présentait plus généralement un « effet de désescalade »), mais pouvait aussi a contrario inhiber certains policiers et les dissuader de faire usage d'une force pourtant légitime¹⁴⁴.

L'absence de port des caméras piéton est en contradiction directe avec les obligations posées par la loi aux policiers et aux gendarmes¹⁴⁵ ; il est en outre imposé au titre de la maîtrise des risques opérationnels de la police nationale¹⁴⁶. En l'état, comme l'a révélé l'instruction, le non-port d'une caméra piéton n'est pourtant pas sanctionné sur le plan disciplinaire, même si son port s'est généralisé¹⁴⁷.

Par ailleurs, l'enregistrement demeure légalement à la discrétion du policier ou du gendarme¹⁴⁸. Les enregistrements ont pour finalité la prévention des incidents au cours des interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ainsi que la formation et la pédagogie des agents. Ces enregistrements sont donc également de nature à protéger les policiers et les gendarmes en cas d'intervention conflictuelle.

¹⁴⁴ J. Willis, D. Mastroski, *Contrôler le pouvoir discrétionnaire des agents de police grâce à un équilibre des forces : le cas des caméras piétons*, Cahiers de la sécurité et de la justice n° 40, septembre 2017.

¹⁴⁵ Article L. 241-1 du code de sécurité intérieure : « Les caméras sont portées de façon apparente par les agents et les militaires ».

¹⁴⁶ Référentiel de contrôle DZPN-AMARIS : « 9.5 - En mission à l'extérieur des locaux de police, au moins un agent de l'équipage est porteur d'une caméra piéton ».

¹⁴⁷ Au contraire du port du RIO, dont l'absence a été relevée par le Conseil d'État au-delà de simples manquements individuels ; l'inspection générale de la police nationale en a depuis lors fait un manquement spécifique – CE, assemblée, n° 467771, 11 octobre 2023 (notamment le point 12).

¹⁴⁸ À l'issue d'une expérimentation menée en 2012, l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, né de la loi de juin 2016, dispose que : « Dans l'exercice de leurs missions de prévention des atteintes à l'ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de leurs missions de police judiciaire, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées. »

Si les caméras piéton sont désormais largement acceptées, dans le principe, par les agents¹⁴⁹, leur faible appropriation effective, dans les situations d'urgence qui justifieraient leur emploi, n'a pas à ce stade conféré à ces enregistrements une réelle plus-value dans l'instruction des recours formés à l'encontre des agents¹⁵⁰ ; la Défenseure des droits comme l'inspection générale de la gendarmerie nationale ont pourtant fait référence à des cas de figure dans lesquels la disponibilité de telles vidéos a été déterminante pour statuer sur le comportement des policiers ou gendarmes concernés. En outre, le cadre juridique français, restrictif, comme la quantité de données qui seraient à analyser dans le cadre d'un emploi plus large ne permettent d'envisager les caméras-piéton que comme un support d'évaluation *a posteriori* en cas de recours, et en aucun cas d'offrir à la hiérarchie immédiate ou aux inspections générales une capacité de supervision continue de l'ensemble des agents.

Dans un contexte où l'image est omniprésente, tant par des voies officielles avec l'essor de la vidéosurveillance, que de manière orientée avec la captation d'images et leur diffusion sur les réseaux sociaux, le déclenchement automatique des caméras-piéton constituerait une avancée considérable tant en termes de garantie apparente qu'au fond pour permettre un visionnage d'une scène de manière exhaustive et protéger ainsi les forces de sécurité du risque de détournement malveillant de l'image. En effet, l'absence d'activation d'une caméra est susceptible de créer un doute sur la motivation d'un policier, alors que, *a contrario*, l'enregistrement d'une action qui dégenère protège le policier, le sécurise juridiquement tout en permettant la désescalade.

Comme la Cour le relevait déjà dans son rapport consacré aux contrôles d'identité, l'obligation de déclenchement systématique de la caméra piéton, déjà sollicité par la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans l'avis de son assemblée plénière du 19 octobre 2023 consacré aux rapports police-population, se heurte à d'importantes résistances reposant sur les inquiétudes de voir sanctionnée la non activation de la caméra par l'agent dans des circonstances de tension ne lui permettant pas de satisfaire à cet impératif.

De manière paradoxale, la loi requiert de l'agent, alors qu'il est placé dans une action périlleuse où son esprit est mobilisé par le danger auquel il est confronté, de penser à déclencher sa caméra-piéton. Dans la pratique, d'ailleurs, singulièrement dans l'hypothèse de courses poursuites où le conducteur peut être soumis à une forme d'« effet tunnel », c'est la salle de commandement qui, à distance, pourra objectiver la nécessité de déclencher la vidéo et l'imposer à l'équipage.

Des pistes de réflexion sont en cours¹⁵¹ pour permettre, avec l'aide de l'intelligence artificielle et en fonction de critères précis et circonstanciés révélant la difficulté d'une situation (niveau sonore, multiplicité d'intervenants) de permettre le déclenchement automatique de la caméra piéton. D'un point de vue technique, est par ailleurs à l'étude la possibilité d'associer l'usage d'une arme de défense au déclenchement de la caméra.

¹⁴⁹ 91,4 % des gendarmes et 90,4 % des policiers interrogés s'y déclarent favorables – Défenseure des droits, *Déontologie et relations police-population : les attitudes des gendarmes et des policiers*, février 2024.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Les contrôles d'identité*, décembre 2023. Les services de la Défenseure des droits ont confirmé la faible proportion de dossiers disposant de vidéos, pour lesquels ils se retrouvent donc dans la situation antérieure de confronter la parole du policier et celle du plaignant.

¹⁵¹ La direction générale de la gendarmerie nationale envisageait dans le point 4.3 du plan de déontologie de la gendarmerie nationale « d'étudier les possibilités offertes par les nouvelles technologies pour améliorer la prise de décision individuelle en matière d'usage des armes ».

Le bénéfice et la sécurité susceptibles de pouvoir résulter de cette pratique, dans l'intérêt même des forces de sécurité, doit conduire à améliorer le dispositif légal existant en définissant un cadre d'emploi plus équilibré que celui consistant à entièrement laisser reposer sur l'agent le déclenchement de la caméra ou *a contrario* lui imposer de manière permanente. Cela n'obère pas la possibilité pour les autorités disciplinaires de tenir compte dans leur appréciation des manquements de circonstances de force majeure légitimes.

Dans son rapport précité, la Cour avait d'ailleurs recommandé au ministère de l'intérieur de « *Réaliser une nouvelle expérimentation d'enregistrement systématique des contrôles d'identité par les caméras-piéton* ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre en l'absence de véhicule législatif. Au regard des constats détaillés dans le présent rapport, cette recommandation gagnerait désormais à être étendue à l'ensemble des interventions sur la voie publique. **La Cour recommande donc dans un cadre législatif *ad hoc* de mettre en œuvre une expérimentation pour évaluer le bénéfice du déclenchement systématique de la caméra-piéton en cas d'intervention.**

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dès le recrutement mené de manière exigeante au regard des prérogatives de puissances publiques qui leur sont propres, les forces de sécurité bénéficient d'une formation initiale qui leur rappelle de manière transversale les valeurs déontologiques et les règles disciplinaires. Alors que cette formation initiale répond aux enjeux, la formation continue demeure en revanche insuffisante et ne permet pas à chaque agent d'actualiser ses acquis à échéance régulière. En outre la déontologie n'est pas suffisamment abordée sous un angle pratique. Tant la direction générale de la gendarmerie nationale que la direction générale de la police nationale ont mis en œuvre des mécanismes d'accompagnement, de prévention et d'identification des risques permettant de mieux associer la hiérarchie de proximité et de susciter l'adhésion de l'agent, lui faisant comprendre que le respect des valeurs le protégeait à titre principal.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. mettre en place, d'ici la fin de l'année 2026, un module pratique relatif à la déontologie qui s'appuie davantage sur les retours d'expérience et l'intégrer dans la formation continue obligatoire (ministère de l'intérieur) ;
 7. initier, au plus tard en 2028, une expérimentation pour évaluer le bénéfice pouvant résulter du déclenchement systématique de la caméra piéton lors des interventions (ministère de l'intérieur – recommandation reformulée).
-

Conclusion générale

Malgré un mouvement d'ouverture générale engagé depuis le début des années 2000, avec en particulier la création d'un défenseur des droits chargé de garantir au citoyen le respect effectif des exigences déontologiques applicables au « service public de la sécurité » puis l'ouverture de plateformes de signalement, le modèle français de contrôle des polices demeure essentiellement interne. Ce choix d'organisation se justifie notamment par le fait que le pouvoir de sanction est indissociable de l'autorité hiérarchique, par nature interne. Partant, ce contrôle interne donne lieu à une communication réduite.

Les modalités d'exercice de ce contrôle interne, combinées à l'insuffisance de communication de la police comme de la gendarmerie sur le traitement des manquements de leurs agents, nuisent à sa bonne connaissance par le public et desservent l'image des deux institutions. À titre d'exemple :

- les prérogatives respectives des inspections générales, et surtout leurs limites, restent largement méconnues de la population ;
- les faits susceptibles de manquements sont relatés dans l'espace public sous l'angle de leurs éventuelles suites judiciaires, sans aucune mention de possibles sanctions disciplinaires, celles-ci étant par ailleurs souvent décidées plusieurs années après une possible condamnation.

Or alors que la discipline interne des deux forces n'intéresse en première intention que leur commandement respectif, tel n'est pas le cas de la déontologie du comportement des policiers et des gendarmes face au public.

Même si la Cour a identifié des perspectives d'améliorations « administratives » des modalités de contrôle des policiers et des gendarmes, ainsi que la nécessité d'harmoniser les pratiques des deux forces en la matière, elle entend surtout insister sur la poursuite des initiatives du ministère de l'intérieur en matière d'ouverture envers le public. Alors que le contrôle externe des polices est devenu la norme dans de nombreux pays comparables à la France, une telle évolution est aujourd'hui incontournable. Plutôt que de l'analyser comme une contrainte pour les forces de sécurité intérieure, particulièrement exposées dans l'exercice de leurs missions au quotidien, cette nécessaire ouverture peut être vue comme une opportunité visant à renforcer le lien de confiance entre les forces de sécurité intérieure et la population ; et par là-même, de favoriser à terme son efficacité¹⁵². Dans le même sens, la mise en place effective d'un enregistrement visuel de l'action des agents en service (*via* les caméras-piéton) serait de nature à renforcer cette transparence.

¹⁵² Voir notamment la notion de *policing by consent* mise en œuvre par les polices britanniques ou, sur l'exemple des contrôles de police en ce qu'ils disent de l'*ethos* policier et ce qu'ils induisent en termes de comportement des personnes potentiellement contrôlées, par comparaison entre la France et l'Allemagne : J. de Maillard, D. Hunold, S. Roché, D. Oberwittler, M. Zagrodzki, *Les logiques professionnelles et politiques du contrôle : des styles de police différents en France et en Allemagne*, revue française de sciences politiques, n° 2016/2 vol. 66.

Une telle démarche d'ouverture, loin d'affaiblir ces deux institutions, serait de nature à les protéger en levant notamment les interrogations de la population quant au traitement des manquements constatés. C'est l'objet de certaines recommandations formulées précédentes (ouverture des conseils de discipline, publication anonymisée des arrêtés de sanction).

Le renforcement de la prévention dont les directions opérationnelles se sont déjà emparées, identifié comme vecteur pertinent de réduction des risques et de valorisation des comportements exemplaires, participe également de cette démarche et doit être encouragé, tout comme le développement de la formation continue sur le volet déontologique.

Liste des abréviations

CC	Conseil constitutionnel
CE.....	Conseil d'État
CEDH.....	Cour européenne des droits de l'homme
CNCDH.....	Commission nationale consultative des droits de l'homme
CRS	Compagnies républicaines de sécurité
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la justice)
DRPJ	Direction régionale de la police judiciaire
ETP.....	Équivalent temps plein
FPE.....	Fonction publique de l'État
IGA.....	Inspection générale de l'administration
IGGN.....	Inspection générale de la gendarmerie nationale
IGPN	Inspection générale de la police nationale
LOPMI	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
OFAST	Office antistupéfiants
PDAP	Personne dépositaire de l'autorité publique
RETEX.....	Retour d'expérience
SGAMI.....	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
VIF	Violences intrafamiliales

Annexes

Annexe n° 1 : échantillonnage des dossiers disciplinaires	96
Annexe n° 2 : l'action disciplinaire des polices britanniques : davantage de signalements mais un volume de sanctions comparable	100
Annexe n° 3 : les plateformes de signalement interne	102
Annexe n° 4 : estimation de l'activité pré-disciplinaire dans la police nationale.....	104
Annexe n° 5 : répartition détaillée (2023) et historique des sanctions dans la police nationale.....	108

Annexe n° 1 : échantillonnage des dossiers disciplinaires

En complément de l'analyse des processus d'enquête et de sanction, la Cour a consulté un échantillon de dossiers disciplinaires de la préfecture de police de Paris et des compagnies républicaines de sécurité (corps d'encadrement et d'application de la police nationale) ainsi que des officiers et commissaires de police et, pour la gendarmerie nationale, des unités de gendarmerie départementale et mobile de la région Île-de-France.

Les dossiers identifiés sont ceux pour lesquels une procédure disciplinaire a été engagée en 2024, 2023 et (pour la préfecture de police de Paris) 2022. La réalisation d'une enquête administrative pré-disciplinaire (voire, par conséquent, la commission des faits qui font l'objet de la procédure) peut le cas échéant être antérieure à cette période, de même que la sanction peut avoir été prononcée en 2025 ou être toujours pendante.

Pour ces raisons, il n'a pas été possible de consulter des dossiers de procédures pré-disciplinaires à la suite desquelles l'autorité hiérarchique a décidé de ne pas sanctionner ; pour la préfecture de police de Paris en particulier, les enquêtes dites « *sans sanction ni passage en conseil de discipline* » représentent en réalité des dossiers en cours.

Préfecture de police de Paris

L'analyse s'est concentrée sur la direction de l'ordre public et de la circulation et sur la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, qui présentent la quasi-totalité des sanctions prononcées et dont les activités de maintien de l'ordre et de sécurité publique répondent le plus aux enjeux de relation à la population. La répartition des dossiers est indiquée dans le tableau ci-dessous. Elle concerne exclusivement les gardiens de la paix et les gradés : en effet, le préfet de police de Paris n'a pas délégué pour sanctionner les officiers et les commissaires.

Les autres éléments (grade du policier sanctionné, manquement invoqué, délai) ne sont pas connus au stade de l'échantillonnage : le nombre de dossiers retenus doit permettre d'en présenter un panel large.

**Tableau n° 8 : sélection des procédures disciplinaires
de la préfecture de police de Paris**

	DOPC (CEA)					DSPAP (CEA)				
	2022	2023	2024	Total	Échantillon	2022	2023	2024	Total	Échantillon
EA sans sanction ni passage en CD	204	85	194	483	10	390	418	375	1 183	10
Avertissements	125	134	121	380	5	234	272	258	764	5
Blâmes	64	58	46	168	5	170	150	133	453	5
ETF 3 jours	14	8	1	23	5	31	34	36	101	5
Sanctions 2 ^{ème} groupe	5	1	6	12	11*	14	31	31	76	5
Sanctions 3 ^{ème} groupe	3	2	0	5	5	18	44	29	91	5
Sanctions 4 ^{ème} groupe	9	1	4	14	8*	7	26	22	55	11*
Total procédures judiciaires	24	9	31	64	10	86	149	146	381	10
Total procédures	360	231	326	917	59	694	825	751	2 270	56

Note : la préfecture de police de Paris n'a pas été en mesure de communiquer tous les dossiers de deuxième et quatrième groupes pour la DOPC ; elle a en revanche fourni 11 dossiers du quatrième groupe, au lieu de 5 demandés, pour la DSPAP.

Source : préfecture de police de Paris

Direction générale de la police nationale

Les dossiers sont ventilés par formation administrative compétente pour les sanctions à partir du deuxième groupe :

- une formation pour les commissaires ;
- une formation pour les officiers ;
- une formation pour le personnel de soutien, technique et administratif ;
- une formation pour les CRS ;
- enfin, une formation par zone de défense (dont la préfecture de police de Paris, qui a fait l'objet d'une interrogation directe).

Compte tenu de la typologie des dossiers reçus de la préfecture de police de Paris (gardiens de la paix et gradés), il est retenu de se concentrer d'une part sur les officiers et commissaires, d'autre part sur les compagnies républicaines de sécurité ; l'activité de sécurité publique étant quant à elle déjà représentée par les deux principales directions de la préfecture de police de Paris. La répartition des dossiers, et l'échantillon réalisé, sont donc comme suit.

**Tableau n° 9 : sélection des procédures disciplinaires de la police nationale
(CRS, officiers, commissaires)**

2023-2024	CRS (CEA)		Officiers		Commissaires	
	Total	Échantillon	Total	Échantillon	Total	Échantillon
Avertissements	3	3	36	4	2	2
Blâmes	1	1	17	3	4	4
ETF 3 jours	45	5	14	3	-	-
Sanctions du deuxième groupe	8	5*	12	3	-	-
Sanctions du troisième groupe	12	10*	5	5	-	1
Sanctions du quatrième groupe	12	9*	3	3	1	-
Total sanctions (CD centralisés)	81	36*	92*	26*	12*	12*

Note : pour les commissaires, 3 dossiers sont encore en instance, 1 sanction est « inapplicable » (le commissaire concerné étant parti à la retraite avant l'aboutissement de la procédure disciplinaire) et 1 dossier prévoit une « mesure alternative ». Pour les officiers, 2 dossiers sont classés sans suite et 3 sanctions sont « inapplicables ». Pour les compagnies républicaines de sécurité, 5 dossiers en tout étaient indisponibles du fait de la mutation des policiers concernés, avant l'issue de la procédure disciplinaire, vers d'autres services de la police nationale, et 3 sanctions du quatrième groupe étaient en fait des radiations de droit par conséquence d'une décision judiciaire (privation de droits civiques, interdiction d'exercer).

Source : direction générale de la police nationale

Direction générale de la gendarmerie nationale

Les contraintes de disponibilité des dossiers disciplinaires complets, non numérisés et déconcentrés au niveau des autorités militaires de niveaux 1 et 2 (commandements départementaux et régionaux, respectivement) pour les sanctions de première et deuxième catégorie¹⁵³, ont incité les rapporteurs à concentrer le tirage au sort sur les seuls dossiers de la région de gendarmerie d'Île-de-France, hors garde républicaine¹⁵⁴, compte tenu de l'enjeu de regrouper ces dossiers pour consultation auprès de la direction générale. La typologie des dossiers est reportée ci-dessous.

On constate que, rapportées aux effectifs, les sanctions prononcées dans cette région sont en nombre comparable, et que leur répartition par sévérité ne présente pas d'écart significatif, avec les tendances nationales.

L'indication des procédures n'ayant pas abouti à une sanction n'a pas été rendue disponible.

¹⁵³ Seule une synthèse est transmise à la DRH centrale pour contrôle hiérarchique *a posteriori*.

¹⁵⁴ Soit environ 8 000 gendarmes d'après les données disponibles en source ouverte.

Tableau n° 10 : sélection des procédures disciplinaires de la gendarmerie nationale (région Île-de-France)

	Gendarmerie départementale				Gendarmerie mobile			
	2023	2024	Total	Échantillon	2023	2024	Total	Échantillon
Arrêts	87	88	175	10	37	33	70	10
Consignes	36	18	54	5	18	7	25	5
Avertissements, blâmes, blâmes du ministre, réprimandes	13	14	27	5	5	3	8	8
Exclusions temporaires de fonction	2	-	2	2	-	-	-	-
Retraits d'emploi	1	4	5	5	1	-	1	1
Radiations des cadres	2	-	2	2	-	1	1	1
Total sanctions envers GAV et soldats*	28	32	60	5	7	4	11	5
Total sanctions envers officiers*	4	3	7	7	1	2	3	3
Total sanctions	141	124	265	40 (41)	61	44	105	32 (33)

Note : toutes les sanctions concernant des gendarmes adjoints et des soldats relèvent du premier groupe. Les sanctions envers les officiers sont toutes du premier groupe, sauf une (2024, GD, capitaine).

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Les échantillons de sanctions du premier groupe sont réalisés parmi les sous-officiers, en complément de l'échantillon spécifique concernant les gendarmes adjoints et soldats, et de celui concernant les officiers. L'écart sur la taille totale de l'échantillon s'explique :

- pour la gendarmerie départementale, par le double compte d'une sanction du deuxième groupe (sélection exhaustive) concernant un officier (sélection exhaustive également) ;
- pour la gendarmerie mobile, par le double compte d'une sanction du premier groupe hors arrêts et consignes (sélection exhaustive) concernant un officier (sélection exhaustive également).

Les enquêtes administratives de la gendarmerie nationale

Parmi les 72 dossiers disciplinaires de la région Île-de-France échantillonnés, seuls 3 faisaient l'objet d'une enquête administrative formalisée par la région elle-même (1 dossier) ou par une antenne de l'inspection générale (2 dossiers). Seul le rapport de synthèse de l'enquête était, par ailleurs, versé à la procédure disciplinaire.

Par conséquent, une consultation spécifique de dossiers d'enquête a été réalisée auprès de l'inspection générale ; celle-ci a sélectionné 11 dossiers, clos entre 2022 et 2024.

Annexe n° 2 : l'action disciplinaire des polices britanniques : davantage de signalements mais un volume de sanctions comparable

À l'étranger, les polices britanniques figurent parmi les rares à publier des statistiques relatives à l'action disciplinaire¹⁵⁵. Plus généralement, la conception de la redevabilité vis-à-vis de la population dans les modalités d'exercice des pouvoirs de police occasionne une communication et une transparence singulière de ces polices, par rapport à la France comme à de nombreux autres cas étrangers.

Au 31 mars 2024, les 43 polices territoriales d'Angleterre et du pays de Galles représentaient 147 746 policiers (*officers*) et 88 842 civils (*staff*), soit un ordre de grandeur comparable à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Les statistiques qui suivent concernent les *police officers* uniquement.

Durant les douze mois précédant cette date, ils faisaient l'objet de 54 647 signalements externes (*complaints*) – soit de l'ordre de dix fois plus qu'en France – et 5 560 internes (*conduct matters* et *recordable conduct matters*).

Parmi les signalements externes, dont chacun peut comporter de nombreuses allégations, 71 % ont été traités selon une procédure formalisée (*schedule 3*). Parmi ces dernières, les principales critiques portées à l'encontre des policiers concernent la « manière de servir » (*delivery of duties and services* – 40 % des allégations), puis l'usage des prérogatives de puissance publique (*police powers, policies and procedures* – 32 %).

Les signalements internes (*conduct matters*) concernaient quant à eux l'atteinte au renom et au crédit de la police (*discreditable conduct* – 36 %), puis le comportement (*individual behaviours* – 13 %), la manière de servir (12 %) et enfin l'usage des prérogatives de puissance publique (11 %). Les cas les plus graves, enregistrés séparément (*recordable conduct matters*), concernent surtout l'atteinte au renom et au crédit (36 %), les atteintes sexuelles (*sexual conduct* – 12 %), la manière de servir (10 %), le comportement (9,4 %) et l'usage des prérogatives de puissance publique (8,7 %). Comme en France, il en ressort une focalisation importante – en interne – sur la question de l'exemplarité plutôt que sur les pratiques policières au sens strict.

Le nombre de procédures pré-disciplinaires formalisées, assimilable aux enquêtes administratives françaises, est donc lui aussi de l'ordre de dix fois plus important qu'en France.

De l'ensemble de ces dossiers, ont résulté 1 312 procédures disciplinaires, dont 727 ont impliqué l'équivalent d'un conseil de discipline (*hearing* – l'autre procédure, dite de *meeting*, ne peut pas conclure à une révocation). Ces conseils de discipline concernaient 58 % des procédures issues de signalements internes, et 35 % des procédures consécutives à des signalements externes. 487 procédures ont conclu à un manquement (*misconduct*), et 619 à un manquement grave (*gross misconduct*) : ces données témoignent d'une sélectivité forte en début de procédure, pour l'orientation des signalements, plutôt que dans les phases disciplinaires plus formalisées qui suivent.

Le volume des sanctions est donc, quant à lui, intermédiaire entre l'ordre de grandeur de celles prononcées dans la gendarmerie (hors arrêts et consignes) et celui en vigueur dans la

¹⁵⁵ Série *Police misconduct statistics* publiée par le Gouvernement britannique, accessible à l'adresse <https://www.gov.uk/government/collections/police-misconduct-statistics>.

police nationale. En supposant par ailleurs une qualité de pratiques équivalentes, - ce que laisse supposer le volume final de sanctions –, les polices britanniques privilégient une instruction pré-disciplinaire sur la base d'un « pré-filtrage » beaucoup plus réduit de la pertinence des signalements, dont le dépôt est davantage ancré dans les mœurs de la population. Cela suppose des ressources d'instruction plus importantes ; et en effet, les seuls effectifs de l'*Independent office for police conduct*, chargé des enquêtes pour les manquements les plus graves, représentaient 958 personnes en mars 2024¹⁵⁶, soit environ dix fois plus que l'inspection générale de la police nationale : cela a permis à cette institution de superviser 7 058 enquêtes conduites par les polices britanniques, et d'en ouvrir eux-mêmes 287 autres sur l'année 2023/2024¹⁵⁷.

Les sanctions prononcées comportent : des *reflective practices* qui ne sont pas considérées comme des sanctions disciplinaires (7,7 %), des avertissements écrits (*written warning* – 24 % des procédures) et des blâmes (*final written warning* – 12 %), et des révocations (*dismissal* – 19 %). Les différences les plus significatives avec les pratiques françaises consistent en l'absence d'exclusions temporaires, et en l'usage plus massif des révocations. D'ailleurs, 24 % des procédures sont closes avec le statut « *would have been dismissed* » : le policier en cause n'est plus dans les rangs au moment où la sanction, qui aurait été une révocation, est décidée¹⁵⁸. La quasi-totalité des révocations correspond à des cas de manquements graves, dont ils constituent 91 % de la réponse disciplinaire.

¹⁵⁶ Pour mémoire, cette dernière regroupait 261 agents en 2023, dont une centaine d'enquêteurs ; le reste de son personnel étant chargé des autres tâches d'audit – assuré au Royaume-Uni par une entité distincte, *His Majesty's inspectorate of the constabulary and of fire & rescue services* ; et d'expertise pour la déclinaison doctrinale de la déontologie, confiée au Royaume-Uni par le *College of policing*.

¹⁵⁷ *Independent office for police conduct*, rapport annuel 2023/24.

¹⁵⁸ En France, la gendarmerie nationale indique que, dans le cas de figure où elle pressent un départ « volontaire » d'un gendarme au cours d'une procédure disciplinaire, sa pratique consiste à faire prononcer au plus vite un blâme du ministre afin que cette sanction, inscrite dans le dossier individuel de l'intéressé, puisse faire obstacle à son rengagement au titre de la réserve ou d'un autre corps militaire.

Annexe n° 3 : les plateformes de signalement interne

Tant la direction générale de la police nationale que la direction générale de la gendarmerie nationale, en leurs qualités d'employeurs publics, ont mis en place respectivement en octobre 2017 et 2014 des dispositifs de signalement et de suivi des violences sexistes et sexuelles, de harcèlement moral et de discrimination¹⁵⁹. Ces cellules, pilotées par les inspections générales (plateformes *Signal-Discr*i pour la police, et *Stop-Discr*i pour la gendarmerie), sont accessibles à l'ensemble des agents, témoins ou victimes. À l'issue d'une première analyse des signalements déposés sur une plateforme spécifique des intranets de la police et de la gendarmerie, le personnel des inspections générales est à même d'écouter, de conseiller les déclarants et, le cas échéant, d'orienter les signalements vers les réponses institutionnelles les plus appropriées.

Des signalements en hausse, mais vraisemblablement trop peu nombreux

En 2023, ces plateformes ont respectivement permis de recueillir 301 (police) et 238 (gendarmerie) signalements. Les signalements internes de la police nationale émanant à 53% de femmes et visant à dénoncer majoritairement à hauteur de 62% des faits de harcèlement moral ont ainsi augmenté de 35,5% entre 2022 et 2023. La gendarmerie nationale observe la même hausse des signalements qui, pour 94% d'entre eux, concernent des faits de harcèlement moral et de discrimination. Elle précise qu'en application de l'article 40 du code de procédure pénale, elle a pu être à l'initiative de 41 % des enquêtes judiciaires internes initiées dans ce cadre. À titre de comparaison, la cellule *Thémis* du ministère des armées relevait seulement 109 saisines et auto-saisines en 2023 pour un effectif de 265 400 personnes.

A contrario, en population générale, 3,4 % des personnes s'estimaient avoir été victimes d'au moins un acte de harcèlement moral, émanant pour 29% d'un collègue. En matière de discrimination, 2,4 % de la population considérait avoir été victime de ces agissements, dans 17% des cas au travail. En toute hypothèse et selon les effectifs cités ci-dessus, il en résulterait de l'ordre de 2 000 cas dans la police nationale et 1 400 au sein de la gendarmerie nationale. L'écart significatif entre ces ordres de grandeur laisse penser que, quelle que soit l'ampleur réelle prise par ces phénomènes, ils restent sans doute largement non déclarés. L'inspection générale de la gendarmerie explique cet état de fait par l'usage de deux autres voies de recours :

- le personnel étant habitué aux procédures judiciaires, il aurait tendance à porter plainte plutôt qu'à réaliser des signalements internes ;
- les agents victimes ou témoins peuvent également recourir à d'autres voies de médiation, plus « souples » (chaînes de concertation locales, représentants égalité-diversité, etc.).

La question peut également se poser de la perception des plateformes par les gendarmes et les policiers eux-mêmes : dans le cadre particulier des violences sexuelles et sexistes, un sondage récent réalisé par le ministère des armées montrait en effet que deux tiers des personnes interrogées

¹⁵⁹ De tels dispositifs ont été rendus obligatoires par la loi n° 2019-828 du 06 août 2019 de transformation de la fonction publique.

considéraient que signaler de tels faits pouvait nuire à leur parcours professionnel¹⁶⁰ ; peuvent également s'y ajouter des craintes de marginalisation dans des milieux où la dynamique de groupe est jugée primordiale¹⁶¹.

Des enjeux de procédure spécifiques

Les signalements internes présentent, enfin, des risques spécifiques appréhendés par les services chargés de leur orientation au sein des inspections générale. Il importe en effet de garantir, au titre de leur pré-instruction, une parfaite confidentialité tant que les autorités ne sont pas prêtes à engager des enquêtes administratives plus formelles ou une transmission judiciaire¹⁶². Cet impératif est particulièrement sensible pour la gendarmerie nationale, où les militaires d'une même unité vivent souvent dans la même caserne du fait de leurs contraintes de service ; alors même que contrairement aux policiers, les gendarmes auteurs de signalements sont moins bien protégés par la loi contre des atteintes ne venant pas de leur hiérarchie¹⁶³. En outre, à l'enjeu de recueillir « en premier » la parole des signalants – et de les aider, si nécessaire, à libérer cette parole – se superpose la nécessité de rester parfaitement équilibré dans le traitement des dossiers : en matière de harcèlement notamment, les deux inspections générales font en effet état non seulement de pratiques de commandement inadéquates, mais aussi d'une sensibilité différente à l'autorité de la part des plus jeunes générations voire, dans certains, cas d'une forme d'instrumentalisation de la procédure administrative à la suite ou dans la perspective d'enjeux de mobilité, d'évaluation, d'accès à une qualification, etc.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Et ce, malgré la protection légale en matière de signalement interne mentionnée précédemment.

¹⁶¹ Collège des inspecteurs généraux des armées, rapport du 10 juin 2024 relatif à la mission d'enquête sur les violences sexuelles et sexistes au sein du ministère des armées, n° 2024 026/ARM/IGA-ARM – 94/ARM/IGAG – 510403/ARM/IGSSA.

¹⁶² Les policiers comme les gendarmes, et plus généralement les agents publics, sont protégés légalement de toute décision hiérarchique fondée sur un tel signalement – articles L. 135-6 A du code général de la fonction publique, L. 4123-10-1 et L. 4123-10-2 du code de la défense.

¹⁶³ La protection accordée aux policiers, civils, vise toutes les « *atteintes volontaires à son intégrité physique, [...] actes de violence, [...] menaces ou tout autre acte d'intimidation* », tandis que les gendarmes, militaires, ne sont protégés que des mesures « *concernant le recrutement, la formation, la titularisation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation, la mutation, la rémunération, la reconversion, la radiation des cadres ou des contrôles* », les atteintes à la réputation, la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat, l'annulation d'un permis, ou l'orientation abusive vers un traitement psychiatrique ou médical ; c'est-à-dire émanant de l'autorité hiérarchique.

¹⁶⁴ Le même phénomène se retrouve sur les plateformes de signalement « externes » : l'inspection générale de la police nationale relève ainsi une part significative de signalements qui, entre autres, contestent une décision de sanction prise par les policiers mis en cause.

Annexe n° 4 : estimation de l'activité pré-disciplinaire dans la police nationale

Sources d'information

La Cour a recueilli des éléments relatifs aux enquêtes administratifs auprès de certains services de la police nationale, visant à représenter l'ensemble de ses activités : zone de défense Nord (sécurité publique, police aux frontières), compagnies républicaines de sécurité (maintien de l'ordre, renfort des missions de sécurité publique), et spécifiquement auprès de la préfecture de police de Paris (sécurité publique, maintien de l'ordre, police judiciaire).

Ces informations se concentrent sur l'activité des unités spécialisées dans les enquêtes internes et la déontologie (cellules de déontologie et équivalents), mais n'incluent pas l'activité d'enquête des services de police eux-mêmes : seule la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité a été en mesure de fournir à la Cour un état détaillé des enquêtes administratives avec ce niveau de prévision. Cette activité est pourtant soutenue :

- pour la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris, sur la période 2020-2022, en moyenne 38 % des enquêtes donnaient lieu à sanction après saisine de l'unité de discipline et de déontologie, tandis que la répartition des 62 % restants – donnant lieu à un classement ou à un rappel à la règle – était variable entre les enquêtes réalisées par l'unité de discipline et de déontologie (30 % à 52 %) et celles conduites directement par les services (12 % à 34 %) ;
- de même, la direction interdépartementale de la police dans le Nord indiquait un volume d'environ 160 enquêtes administratives annuelles, conduites depuis début 2024 par les circonscriptions dans l'attente de la pleine reconstitution d'une cellule de déontologie départementale ; cette cellule en réalisait 15 en 2024, et la cellule zonale de l'ordre d'une vingtaine¹⁶⁵.

Analyse des données

Les données recueillies par la Cour montrent une grande variabilité dans le volume des enquêtes administratives et des sanctions, pour la préfecture de police de Paris d'une part, et selon la nature des services d'emploi (sécurité publique, maintien de l'ordre, etc.) d'autre part. En outre, aucun des périmètres organiques correspondant aux données fournies n'est suffisamment représentatif – en termes de nature des activités, d'organisation interne, de « niveau de risques » encouru – pour pouvoir être généralisé à la police dans son ensemble.

La méthode retenue pour combiner ces éléments afin d'en déduire une estimation globale consiste donc :

- à extrapoler le nombre d'enquêtes réalisées au titre des directions nationales de la sécurité publique, de la police judiciaire, et de la police aux frontières sur la base des informations de la direction zonale Nord, au prorata des effectifs globaux : on obtient 1 015 enquêtes environ. Ce nombre constitue sans doute un minorant, dans la mesure où la nécessité de

¹⁶⁵ La cellule zonale a réalisé 46 enquêtes administratives en 2024 pour l'ensemble des unités relevant de la zone de défense et de sécurité ; la répartition des sanctions montre qu'une majorité des procédures concerne, à égales proportions, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais.

reconstruire des unités de déontologie et d'enquête dans les départements chefs-lieux de zone a conduit à confier, temporairement, davantage d'enquêtes administratives aux circonscriptions elles-mêmes. Le nombre de sanctions équivalent serait, selon la même méthode, de 886 tous groupes confondus ;

- et pour les trois directions consultées de la préfecture de police de Paris – sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, ordre public et circulation, police judiciaire, soit 1 600 enquêtes. Cette estimation est encore une fois un minorant : les effectifs des trois directions mentionnées représentent 89 % des effectifs, mais il n'est pas possible de considérer que la moyenne d'enquêtes et de sanctions peut être extrapolée aux autres directions. La direction des ressources humaines de la préfecture de police de Paris indique par ailleurs avoir prononcé 906 sanctions pour l'ensemble des policiers actifs¹⁶⁶ ;
- à y ajouter enfin le nombre d'enquêtes transmis par la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (388 enquêtes, pour 167 sanctions).

On obtient de la sorte un total estimé de 3 000 enquêtes administratives (hors inspection générale) et de 1 960 sanctions environ, cohérent avec le nombre réel de sanctions effectivement prononcées (2 116 selon le bilan social unique de la police nationale).

Les éléments recueillis sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 11 : Synthèse des enquêtes administratives et des sanctions pour la préfecture de police de Paris (2023)

	DSPAP	DOPC	DPJ	Total
<i>Effectif dont unité chargée de la discipline et des enquêtes administratives</i>	19 100 20	5 600 7	2 400 4,25	30 400 nd
<i>Enquêtes administratives soit % des effectifs totaux</i>	716 3,7 %	830* 16,6 %	49 2,0 %	env. 1 600 5,3 %
<i>Sanctions du premier groupe soit % des effectifs totaux</i>	459 2,4 %	200 3,6 %	16 0,67 %	736 2,4 %
<i>Renvois en conseil de discipline soit % des effectifs totaux</i>	90 0,47 %	5* 0,89 %	3 0,13 %	n.d.

Note : le volume des enquêtes administratives réalisées par la direction de l'ordre public et de la circulation a été indiqué en entretien, mais n'a pas été confirmé par écrit ; le nombre de « renvois en conseil de discipline » pour cette direction est tiré de l'échantillon des procédures disciplinaires fournies (qui inclut, pour cette direction, l'ensemble des sanctions prononcées au-delà du deuxième groupe pour la période 2022-2024 – le nombre de ces sanctions varie entre 4 et 17 par an sur la période).

Source : préfecture de police de Paris

¹⁶⁶ Il s'agit de policiers relevant du corps d'encadrement et d'application (les sanctions des officiers et commissaires n'étant, quant à elles, pas déléguées au préfet de police de Paris).

**Tableau n° 12 : Synthèse des enquêtes administratives et des sanctions
pour la police en zone Nord (2024)**

	Dir. zonale	Aisne	Nord	Oise	Pas- de-Calais	Somme	Total
<i>Effectifs</i>	nd	≈ 500	5 700	≈ 700	3 100	≈ 700	10 800
<i>Enquêtes administratives (unités de déontologie et d'enquêtes) soit % des effectifs</i>	46	0*	15	10	32	10	113 1,1 %
<i>Sanctions soit % des effectifs</i>	2	8	54 0,95 %	4	29 0,94 %	6	103 0,96 %

Note : le bureau de déontologie et d'enquêtes de l'Aisne ne dispose d'aucun personnel et ne réalise aucune enquête ; celles-ci sont confiées aux hiérarchies locales. Ainsi, 12 enquêtes administratives ont été ouvertes en 2024 par les services départementaux. Les enquêtes conduites au niveau zonal concernent, pour la majorité, des fonctionnaires employés par l'une ou l'autre des directions départementales.

Source : police nationale

**Tableau n° 13 : synthèse des enquêtes administratives et des sanctions
pour la direction des compagnies républicaines de sécurité (2023)**

	Dir. centrale	Dir. zonale	Unités	Total
<i>Effectifs</i>	-	-	-	13 300
<i>Enquêtes administratives soit % des effectifs</i>	22	154	212	388 2,9 %
<i>Sanctions du premier groupe directes soit % des effectifs</i>	-	-	-	148 1,1 %
<i>Renvois en conseil de discipline soit % des effectifs</i>	-	-	-	19 0,14 %

Note : en 2024, 417 enquêtes administratives (3,1 % des effectifs), 205 sanctions directes (1,5 %) et 44 renvois en conseil de discipline (0,33 %).

Source : police nationale

Bilan

Le bilan estimatif des enquêtes administratives réalisées, hors services eux-mêmes pour la police nationale, est présenté ci-après.

Tableau n° 14 : activité pré-disciplinaire (2023)

<i>Entité</i>		Nombre de procédures 2023	Effectifs 2022
<i>Police nationale (« enquêtes administratives pré-disciplinaires »)</i>	Zone de défense et de sécurité Nord (hors CRS)*	118	10 800
	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité	388	13 400
	Préfecture de police de Paris	1 600	29 500
	Soit total police nationale (estimation – unités de déontologie et d'enquêtes uniquement, hors Paris et CRS)	> 3 000	149 900
	Inspection générale	167	

Note : les enquêtes conduites au sein de la zone de défense et de sécurité Nord ne recouvrent que l'activité des unités de déontologie.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la police nationale

Annexe n° 5 : répartition détaillée (2023) et historique des sanctions dans la police nationale

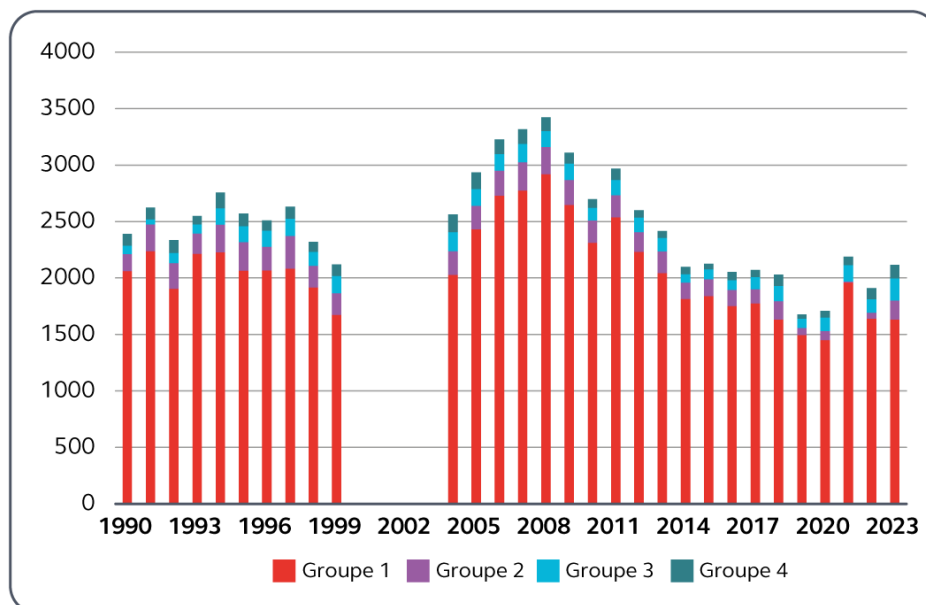
**Tableau n° 15 : correspondance des sanctions, par groupe,
entre police et gendarmerie, et volume pour 2023**

Gendarmerie nationale		Police nationale (dont préfecture de police de Paris)	
1 ^{er} groupe 3 037	Avertissement 169	Avertissement 957 (498)	1 ^{er} groupe 1 632 (746)
	Consigne 425	-	
	Réprimande 44	-	
	Blâme 74	Blâme 585 (217)	
	Arrêts 2 238	-	
	Blâme du ministre 87	-	
	-	Exclusion temporaire de fonctions (moins de 3 jours) 90 (31)	
2 ^{ème} groupe 19	Exclusion temporaire de fonctions (moins de 5 jours) 8	-	2 ^{ème} groupe 168 (63)
	Abaissment temporaire d'échelon 10	Radiation du tableau d'avancement 0	
	Radiation du tableau d'avancement 1	Abaissment d'échelon 3	
	-	Exclusion temporaire de fonctions (moins de 15 jours) 161	
	-	Déplacement d'office 4	
3 ^{ème} groupe 62	-	Rétrogradation 5	3 ^{ème} groupe 197 (66)
	Retrait d'emploi (moins de 12 mois) 21	Exclusion temporaire de fonctions (moins de 2 ans) 192	
	-	Mise à la retraite d'office 5	4 ^{ème} groupe 119 (45)
	Radiation des cadres ou résiliation du contrat 41	Révocation 114 (45)	
Total	3 118 sanctions	2 116 (920) sanctions	Total

Note : les résiliations de contrat en école ne sont pas considérées comme des sanctions disciplinaires, mais comme la rupture d'une période probatoire. Elles ne sont donc pas comptabilisées dans le tableau ci-dessus. Les sanctions prononcées en 2024 dans la gendarmerie sont annexées au rapport de son inspection générale pour 2024 ; on constate une hausse significative des sanctions du premier groupe (+499, dont +465 arrêts et +43 blâmes), et une relative stabilité des autres groupes de sanction. À la date d'édition du présent rapport, le rapport social unique de la police nationale pour 2024, qui comporte le bilan des sanctions, n'était pas paru.

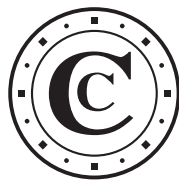
Source : Légifrance (échelle des sanctions), ministère de l'intérieur (volumes)

**Graphique n° 15 : évolution des sanctions par groupe
(police nationale)**



Note : l'exclusion temporaire de fonctions de moins de trois jours est introduite en 2020 ; auparavant, toute exclusion temporaire de moins de 15 jours relevait du deuxième groupe.

Source : data.gouv.fr (données ouvertes recensées par Libération, sur la base des bilans sociaux de la police nationale 1990-2021), complétées sur la même base par la Cour pour 2022 et 2023



L'intégralité du rapport et sa synthèse
« *Le contrôle de la déontologie
et de la discipline des forces de sécurité intérieure* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr