

COLLOQUE DU CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

LA POLICE EN FRANCE ET EN GRANDE BRETAGNE

COPRESIDE PAR :

M. Pierre JOXE

Ancien Ministre

Premier Président de la Cour des Comptes

et

Professor Roger GRAEF

Writer, filmmaker and criminologist

Londres, 8 et 9 novembre 2000

TABLE DES MATIERES

1. Introduction : amis ou ennemis ? Perception du public, structure et organisation	3
2. Les éléments de confiance : Les salaires, le recrutement, l'adhésion	5
3. Coincé ! Les méthodes policières	7
4. Policer la police : contrôle et responsabilité	9
5. Tout ce que vous direz... Les droits du suspect	10
6. Du beau boulot ? Étalonner les performances	12
7. L'aboutissement des chemins séparés : les connexions internationales	14
Annexe 1 L'organisation des forces de police en Grande-Bretagne	15
Annexe 2 Les systèmes de police en France	18
Annexe 3 Liste des participants français	27
Annexe 4 Liste des participants britanniques	29

1. Introduction : amis ou ennemis ?

Perception du public, structure et organisation

La plupart des gens n'ont que peu de rapports avec la police au cours de leur vie, ce qui peut surprendre étant donné le rôle que lui attribuent les sociétés démocratiques. Sa fonction principale consiste à protéger la société contre elle-même. Bien entendu, cette tâche peut-être envisagée selon différentes approches, dont peu, à première vue, sont aussi opposées que les conceptions françaises et britanniques. Ce qui est d'autant plus étonnant que les deux pays sont parties intégrantes d'une Europe dans laquelle les citoyens qui ont effectivement affaire à la police peuvent légitimement espérer une certaine cohérence de traitement, où qu'ils se trouvent.

Quelle confiance les citoyens peuvent-ils accorder à leur police ? Que fait la police pour mériter cette confiance ? Ces questions ont attiré des réponses ambiguës de la part des policiers, criminologues, juges et hommes politiques des deux côtés de la Manche, réunis lors de ce séminaire. D'un côté comme de l'autre, un certain esprit défensif, voire un sens de l'autocritique, s'est manifesté. « Nous connaissons l'ennemi, a dit l'un des chefs réformateurs de la police britannique, c'est nous ! »

L'une des raisons de cette auto-flagellation est sans doute à chercher dans le racisme intrinsèque de la police. Mais les problèmes sont multiples, et il est impossible de comprendre le fonctionnement de cette institution sans analyser au préalable les concepts opposés qui sous-tendent la manière dont sont organisées les forces policières. La différence fondamentale entre les deux systèmes est si flagrante qu'elle méritait à peine d'être abordée lors du séminaire : la police britannique a pour fonction de protéger contre la criminalité, la police française se doit avant tout de maintenir l'ordre. Le symbole tout trouvé de ce paradoxe se situe dans l'armement. La situation commence un peu à se brouiller, mais le *bobby*, pour l'essentiel, n'est toujours pas armé, alors que le *flic* l'est toujours ! L'origine de cette particularité est ancrée dans l'histoire des deux pays. Pour obtenir gain de cause, les Français sont enclins à recourir à la révolte, les Britanniques ont tendance à parvenir à leurs fins avec moins de désordres sociaux. « L'histoire de France, c'est l'histoire des rues, des barricades. »

La France ne prend pas ce trait du caractère national à la légère. Par conséquent, comme la plupart des pays latins, elle est dotée d'un corps de police important, composé de plus de 225 000 hommes, presque deux fois plus qu'en Angleterre et au Pays de Galles. De plus, la police française est séparée en deux corps distincts, les 90 000 hommes de la puissante gendarmerie, et les 135 000 hommes de la police nationale, qui ne comprend malgré tout que 113 000 hommes d'active. La gendarmerie qui fait partie de l'armée dépend du ministère de la Défense, alors que la police nationale est sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Pourtant, les deux corps remplissent les mêmes fonctions, le premier ayant autorité sur les campagnes, le second contrôlant les villes de dix mille habitants ou plus. Il s'ensuit des redondances et des rivalités inévitables, mais toute velléité de fusion à des fins économiques (cette

possibilité est parfois évoquée) est aussitôt étouffée dans l'œuf, sous prétexte que l'on ne peut pas laisser l'ordre public livré au hasard. Finalement, cette dichotomie est considérée comme un avantage, car si l'une des forces déviait de son objectif, l'autre serait là pour redresser la situation. La police nationale n'a pas le droit de grève, mais les policiers peuvent adhérer à un syndicat.

Contrairement au système français, qui dépend entièrement du gouvernement, la police britannique est conçue de manière à garder son indépendance par rapport au gouvernement central. Depuis deux siècles, une rumeur circule : « On ne peut pas laisser le gouvernement dicter ses ordres à la police ! » Lors du séminaire, les Britanniques furent décrits comme éprouvant une profonde réticence face au concept de police nationale. Ce sentiment semble profondément enraciné. Un an ou deux avant la Révolution française, alors que William Pitt caressait l'idée d'une police professionnelle, modelée sur le système français déjà bien centralisé, le *Daily Universal*, un journal influent de l'époque, prétendait qu'il préférerait confier son argent à un brigand plutôt que de remettre sa liberté entre les mains de la police française ! Pitt renonça.

La police britannique est donc divisée en 52 districts différents, ou « Constabularies ». On compte parmi eux la police métropolitaine de Londres (de loin, le plus important), huit corps en Écosse, où 14 000 policiers opèrent sous la loi écossaise, et le Royal Ulster Constabulary, en Irlande du Nord, avec 12 000 hommes. Ces nombreuses forces locales, dont la juridiction coïncide pour la plupart avec les frontières des anciens comtés, sont dirigées par un « Chief Constable », ou « Commissioner », dans le cas de Londres, qui doit répondre de ses actes devant lui-même et une autorité supra policière locale. Pourtant, la tradition de l'indépendance locale a tendance à s'effriter. La création d'une brigade anti-criminalité nationale (NCS), et d'un nouveau service de renseignement global (NCIS), dont l'influence dépasse les frontières des comtés n'est pas seule en cause. Si certains responsables de la police estiment encore que la tradition d'indépendance a les reins solides, d'autres la considèrent désormais comme une coquille vide. La police britannique est devenue *de facto* une force nationale sous le contrôle du ministère de l'Intérieur (Home Office) lorsque les règles et les méthodes policières se sont développées nationalement. Tout a commencé en 1994, avec les réformes imposées pour lutter contre la corruption, les abus de pouvoir et la discrimination raciale dans les rangs de la police. En fait, ce séminaire a révélé des contradictions entre le désir de conserver l'indépendance des forces locales et le programme de sécurité nationale du ministère de l'Intérieur, qui, en fin de compte, détient les cordons de la bourse, et, d'après certains participants, se montre plus généreux avec ceux qui tentent de satisfaire à ses objectifs.

2. Les éléments de confiance : Les salaires, le recrutement, l'adhésion

Le mouton à cinq pattes que recherche la police, c'est la confiance populaire, et là, le « *bobby* » semble avoir un point d'avance sur le « *flic* ». La tradition britannique locale a mis le policier en contact direct avec la communauté. Nous en sommes encore au tout début du recrutement des femmes dans la police, mais elles représentent à présent 16 % du contingent en Grande-Bretagne contre 10 % en France. Bien que ni les policiers français ni les policiers britanniques ne se situent très haut dans la hiérarchie des salaires, le bobby moyen s'en tire beaucoup mieux. S'il débute avec un salaire de 16 500 £ (163 000 F) par an (qui monte jusqu'à 25 000 £ en fin de carrière), son homologue français doit se contenter de 138 000 F, (11 500 F mensuels), avec un système de primes fort complexe. Le principal facteur influant sur la paie est le lieu d'exercice (Paris-banlieue ou province). Les gendarmes, membres de l'armée, gagnent un peu plus que les policiers. Des sourires narquois se dessinent dans le clan britannique lorsqu'on dit que les policiers exercent une profession parmi les plus respectées, à égalité avec les médecins, bien au-dessus des hommes politiques, des avocats et des journalistes. En fait, des deux côtés, les bas salaires sont considérés comme un frein dans le recrutement.

Il fut aisé d'établir que, pour qu'une police soit efficace, il lui fallait l'approbation du public. Cet assentiment n'est jamais donné à l'avance, il faut le gagner. Mais comment ? Le problème, c'est qu'il semble plus facile de le perdre que de le conquérir. Sans doute parce que la société change plus vite que la police, avec la drogue qui joue un rôle grandissant sur la liste des dangers publics. De plus, la France comme la Grande-Bretagne possèdent des minorités ethniques importantes, plus ou moins bien intégrées. Les rangs de la police ne reflètent pas la même évolution. En Grande-Bretagne où 7 % de la population appartient à une minorité ethnique, seuls 2 % des policiers ne sont pas blancs. En France, on retrouverait sans doute ce même rapport mais il n'existe aucun chiffre officiel. La publication de telles données est interdite en France par mesure de protection contre la discrimination raciale. Pourtant, à part quelques Noirs de nationalité française originaires des territoires d'outre-mer, on peut raisonnablement estimer que rares sont les jeunes « beurs » qui intègrent les rangs de la police française. Depuis 1997, la France embauche sous contrat "emplois jeunes" d'une durée de cinq ans des « adjoints de sécurité » dont beaucoup sont issus de l'immigration récente et des quartiers les plus sensibles. Ces jeunes recrues, qui sont de l'ordre de 20.000, permettent à la police d'avoir une image plus proche du "pays réel".

Les relations de ces jeunes avec la police sont très dégradées. Ils refusent d'intégrer ses rangs, malgré les efforts (officiels, bien entendu) pour recruter en dehors de la population blanche. Les rares qui s'y risquent doivent affronter l'ostracisme des leurs. Les rancœurs laissées par la guerre d'Algérie et entretenues par la famille jouent un grand rôle. Pis encore, plus de 40 % des plaintes contre la police donnant lieu à enquête impliquent des brutalités, commises la plupart du temps contre des « beurs ».

Malgré le blocus sur toutes les statistiques liées à la race, la télévision française ne manque pas de signaler que, dans les cas de bavures dramatiques finalement pas si rares, les victimes sont presque toujours d'origine nord-africaine.

Pourtant, tout espoir ne serait pas perdu. Le racisme de la police française ne serait pas « idéologique », a-t-on entendu dire lors de ce séminaire, il s'agirait d'un racisme « par défaut ». Un réflexe anti-jeunes. Les jeunes s'en prennent à la police parce qu'elle représente l'autorité et que son rôle est de réprimer. Par conséquent, la vie du policier français est une perpétuelle confrontation avec le public... et il a tendance à réagir contre ceux qui le harcèlent en permanence. Une meilleure formation pourrait améliorer la situation. Les jeunes recrues reçoivent une seule année d'instruction, deux fois moins qu'en Grande-Bretagne. Pourtant, une lueur d'espoir pointe : dans les douze prochaines années, la moitié de la police nationale devra être remplacée. « C'est l'occasion de redresser la situation, qu'il ne faudra pas manquer », a dit un des responsables français. La priorité consiste à orienter les vocations vers une plus grande sensibilité face aux changements sociaux.

Les différentes polices

	Grande-Bretagne	France
Population	58,1 millions	58,3 millions*
Forces de police	155 000	225 000
Femmes policiers	16 %	10 %
Minorités ethniques	7 % (estimation)	7 % (estimation)
Minorités ethniques dans la police	2 % (mars 2000)	2 à 3 %**
Formation	Deux ans	Un an
Qualification à l'embauche	Variable	Baccalauréat
Salaires de départ	163 000 F (16 000 £)	138 000 F

* Chiffres datant de 1991, la population a sans doute augmenté

** Policiers des territoires d'outre-mer, chiffre officieux

Source : police

La police britannique est déjà engagée dans un changement de mentalités, et à juste titre. Le racisme policier a sérieusement érodé la confiance populaire. Le problème est venu des grandes révoltes urbaines des années 1980. Le niveau de confiance est très faible dans la communauté noire, en particulier à Londres, ville cosmopolite, où un tiers des habitants appartient à une minorité ethnique. Le plus grave reproche formulé contre l'attitude de la police a été mis en évidence par le rapport d'enquête Macpherson de 1999, sur l'affaire Stephen Lawrence, un jeune Noir assassiné par des jeunes Blancs dans la rue, en 1993. Le rapport mettait l'accent sur le « racisme « institutionnel » de la police. Aujourd'hui encore, les tactiques de recherches et d'arrestations sont en majorité orientées contre les Noirs.

Alors que la police londonienne tente de résoudre ce problème de racisme, les réformes pourraient bien recevoir le coup de pouce de Ken Livingstone, le maire

moderniste récemment élu, qui aimerait voir sa police refléter les origines ethniques de la population de la capitale. Pour certains, l'élection de Livingstone cette année prouve que les Londoniens désirent une police juste, non-discriminatoire, même si le maire risque d'avoir du mal à réaliser ses projets. « Les Noirs ne se précipitent pas à la porte », a fait remarquer un Chief Constable à l'esprit réformateur qui organise régulièrement des journées portes ouvertes pour attirer des recrues noires et propose, en vain, bourses d'études et autres avantages. « La difficulté, c'est de faire comprendre à la communauté noire que la police est là pour l'aider. » De plus, les pressions qui poussent à fixer rapidement des quotas raciaux risquent de se contenter d'apaiser les sensibilités sans moderniser la police en profondeur.

3. Coincé ! Les méthodes policières

La confiance du public est également liée aux méthodes employées. Si différentes soient leurs cultures, les polices françaises et britanniques semblent se rejoindre sur ce point. Ni l'une ni l'autre ne tiennent en haute estime la « tolérance zéro » préconisée aux États-Unis. Cette tactique est considérée comme maladroite ou totalement erronée dans la société européenne. Mais, en Grande-Bretagne, la police de communauté ou de voisinage – telle qu'elle était glorifiée dans la série télévisée des années 1960 « Dixon of Dock Green » — a connu ses hauts et ses bas face aux changements radicaux de la société. Le gentil bobby qui connaît tout le monde par son nom a vécu. Ceci est en partie dû aux progrès technologiques. La police n'occupe plus la rue, elle l'investit, avec l'assistance des téléphones mobiles et des moyens de communication perfectionnés.

Le rôle de la technique ne peut que s'accroître. Qu'un quartier animé comme le West End de Londres, avec près d'un million de noctambules dans les rues (y compris Soho, et son problème de drogue majeur), ne soit surveillé que par vingt ou trente hommes en voiture ou à pied a ouvert les yeux à l'assemblée. Cet élément n'a pas été mis en exergue comme un état de choses désirable. Mais ce n'est pas non plus le simple reflet d'un manque d'effectifs. C'est la technologie qui rend les choses possibles.

Si la familiarité disparaît de la tradition policière londonienne, la police française tente d'en créer une ; de plus en plus, on recourt aux tactiques de prévention pour compléter, ou même remplacer, la stratégie antérieure du maintien de l'ordre. La police de proximité est considérée comme la voie de l'avenir, même si les policiers vivent rarement dans la banlieue dans laquelle ils officient (les gendarmes qui, eux, font partie de l'armée, habitent dans des casernes). Néanmoins, près de 10 % des policiers français ont suivi un stage spécifique en l'an 2000, ce qui marque un changement majeur dans les priorités de formation. La solution consisterait à établir un partenariat, à sceller « un contrat de sécurité » avec la communauté. Cela signifie lier les établissements scolaires, le monde des affaires, les municipalités, les juges et autres magistrats dans un programme anti-criminalité. De tels partenariats se forment

également en Grande-Bretagne mais sans les juges, qui ne doivent pas entretenir de relations amicales avec la police. Ces contrats sont renforcés par une panoplie de nouveaux concepts de prévention, tels que « les actions policières intelligentes » qui consistent à débusquer les menaces qui pèsent sur la communauté et à s'y attaquer avant qu'elles ne s'exercent.

Malgré tout l'intérêt que la France porte à la police de proximité, les vieux instincts ont la vie dure. Comme : « Il faut leur montrer qui est le patron ! » Un commissaire, chargé de banlieues difficiles que les gangs ont presque réussi à transformer en zone de non-droit a affirmé : « Il ne peut pas exister de zones interdites. Nous nous attachons à prouver que c'est impossible. Nous y allons, pas forcément pour y faire quelque chose, mais pour manifester notre présence. » L'objectif reste donc d'occuper le terrain là où le public s'attend à le voir occupé.

Les méthodes physiques auxquelles recourt la police pour lutter contre le crime sont elles aussi remises en question. D'une manière ou d'une autre, toutes sont discutables. C'est là que réside le problème essentiel. Les principes et la morale se brouillent dans la panique du travail quotidien, tous les participants l'ont concédé. Parmi plusieurs options tout aussi discutables, le policier en situation délicate doit en choisir une, il n'y a aucun moyen d'échapper à cette contrainte. Parfois, la violence est nécessaire pour maîtriser la violence. Cela peut aller jusqu'à la mort. Ce dilemme des mains sales a fini par ébranler le fier principe d'une police désarmée en Grande-Bretagne. De plus en plus souvent, les policiers britanniques sont armés lorsqu'ils se voient assigner une mission à risques. Cela les rapproche des policiers français... et de la plupart des autres polices du monde, d'ailleurs, qui portent souvent des armes en permanence mais n'ont le droit de les utiliser qu'en cas de menace réelle contre leur propre vie.

Lors du séminaire, tous ont reconnu que cette contradiction des « mains sales » se situait au cœur de la société démocratique. Jusqu'où la police peut-elle aller lorsqu'elle tend un piège ? Lorsqu'elle s'insinue dans la vie privée des citoyens ? Lorsqu'elle pratique des écoutes téléphoniques ? Lorsqu'elle infiltre des milieux criminels ? Il est souvent besoin de taupes hors-la-loi pour démanteler un réseau de trafic de drogue, de blanchiment d'argent ou d'autres activités criminelles. Seul un voleur peut mettre la main au collet d'un voleur, dit-on. Et les participants à ce séminaire n'étaient pas prêts à répudier ce vieil adage. Personne n'a dit dans quelles fourberies s'étaient lancés les détectives londoniens pour infiltrer le gang du millénium. Les malfrats ont à peine eu le temps de contempler les bijoux convoités avant d'être démasqués.

En fait, la police semble pouvoir se salir les mains tant que le public accepte ses méthodes comme un juste moyen d'aboutir à une fin. Ce qui, une fois de plus, montre à quel point l'approbation du public est cruciale. En France aussi, le public se montre plus soucieux de l'efficacité de la police que de ses méthodes. Les Français peuvent se salir les mains, tant qu'ils font le boulot. En Grande-Bretagne, la police essaie, entre autres, d'obtenir l'assentiment des citoyens grâce à une politique de transparence ; les responsables donnent régulièrement des conférences de presse pour expliquer ce qui a

été fait et comment, et permet aux visiteurs de parler avec les suspects retenus pour interrogatoires.

4. Policer la police : contrôle et responsabilité

La tradition a le bras long. Si les Britanniques sont très attachés à leur police communautaire, les Français ont leurs méthodes pour étouffer les révoltes dans l'œuf et calmer les troubles de l'ordre public. La France possède un corps de police ayant pour seule fonction de contrôler les manifestations. Deux en fait, la police nationale possède ses CRS (Compagnie républicaine de sécurité) qui semblent dotés du don d'ubiquité, et les gendarmes ont leur gendarmerie mobile, orientée sur cette unique fonction. En tout, ces corps représentent 30 000 hommes, environ un huitième des forces de police françaises. Ce sont des individus calmes et inébranlables, une force de répression qui ne cherche pas à se faire passer pour autre chose que ce qu'elle est. Les Français craignent tout particulièrement ses CRS qui apparaissent comme par enchantement dans des bus grillagés à la moindre menace de manifestation. C'est d'ailleurs l'effet recherché. « L'histoire de France, c'est l'histoire des rues. » Ce refrain familial modèle la politique des responsables de la sécurité de la République.

La Grande-Bretagne ne possède pas d'équivalent des CRS. Elle s'arrange avec les unités anti-émeutes de chaque district, bien qu'on évoque la formation prochaine d'une force spécialisée opérant sur une zone plus vaste. Pour l'instant, les policiers ordinaires reçoivent une formation anti-émeute, mais ils ne consacrent que peu de temps à cette tâche. La plupart du temps, ils sont engagés dans des activités de routine.

La pratique britannique, qui consiste à envoyer un maximum de personnel anti-émeute sur un lieu dès que possible afin d'empêcher les troubles d'éclater, peut sembler naïve aux Français. « Plus on fait confiance aux professionnels, moins on court de risques de dérapage », dit un responsable de la police française. Étant donné le nombre de situations délicates qu'affrontent les CRS, les résultats sont considérés comme très satisfaisants. Il résulte moins de « bavures » (mort ou blessure grave) des actions des CRS que des opérations des forces de police ordinaires. Il revient au Préfet de police de Paris — un personnage éminent qui a le pouvoir du chef de la police métropolitaine de Londres et une bonne part des attributions du ministre de l'Intérieur britannique de placer les CRS au bon endroit au bon moment. Il a également son mot à dire dans l'organisation des gendarmes mobiles qui dépendent pourtant du ministre de la Défense. C'est un Napoléon frileux qui s'inquiétait plus « d'un rhume à Paris que d'une épidémie en province », qui a doté le préfet de police de Paris de tous ces pouvoirs.

En fait, selon les participants, le contrôle des activités de police se resserre, en France comme en Grande-Bretagne. L'étendue de ce contrôle reste cependant assez obscure en France, car le travail policier fait toujours l'objet d'un grand secret. Mais la « police

des polices » enquêtes sur toutes les bavures ou supposées bavures des policiers ainsi que sur les failles des stratégies appliquées. Les procureurs et les juges d'instruction ont droit de regard sur le travail d'investigation policière. Les enquêteurs doivent obtenir l'autorisation d'un procureur pour ouvrir une enquête, ce qui laisse penser que les gouvernements français n'ont jamais eu une grande confiance dans la police. De plus, depuis 2001, les nouveaux droits des personnes mises en examen imposeront de nouvelles contraintes aux policiers.

Le contrôle judiciaire fonctionne très différemment en Grande-Bretagne où la police conserve une grande part d'indépendance dans l'enquête. Il y a très peu de contacts entre la police et les juges. Mais le *bobby* doit lui aussi rendre des comptes. La Grande-Bretagne aussi possède sa police des polices. De plus, chaque district est supervisé par une autorité supra policière locale, qui, récemment encore, était constituée d'un corps démocratiquement élu de conseillers locaux et d'hommes d'affaires. Depuis le milieu des années 1990, ces autorités ont également intégré un certain nombre d'experts nommés par le ministère de l'Intérieur. Tout en diluant le caractère démocratique des autorités de supervision, cette ingérence gouvernementale a pour but de renforcer l'efficacité de la police, d'en obtenir plus à moindres frais.

5. Tout ce que vous direz... les droits du suspect

Les rares personnes qui entrent en contact direct avec la police ont souvent quelque chose à se reprocher ou, du moins, en sont soupçonnées. La plupart du temps, il s'agit d'un vol ou de fraude, d'un acte d'imprudance ou de violence aux conséquences plus ou moins lourdes. La manière dont les suspects sont traités varie énormément entre les deux pays. Le principe britannique de l'*habeas corpus* n'a jamais fait partie de la culture judiciaire française, même s'il commence à y faire une percée.

La principale différence, néanmoins, c'est que le système britannique est *accusatoire* alors que le système français est *inquisitoire*. Cela signifie, grosso-modo, que les Britanniques rassemblent des preuves, alors que les Français sondent et posent des questions, jusqu'à ce que, si tout se passe bien, le suspect avoue (cette méthode descend directement de l'inquisition médiévale où l'aveu tenait lieu de preuve). Personne n'a vraiment contesté le fait que les droits de l'accusé étaient mieux défendus en Grande-Bretagne. « Le système français est foncièrement anti-démocratique, mais cela s'améliore peu à peu », a fait remarquer un participant français.

Ce système a subi les assauts virulents du camp français, en ce qui concernait les droits de l'accusé, surtout. Voici comment les choses avaient fonctionné pendant longtemps : les enquêteurs de la police nationale, ainsi que les services d'investigations, de plus en plus importants, de la gendarmerie peuvent détenir un suspect en garde-à-vue pendant 24 heures, sans que les charges soient établies, et sans qu'un avocat puisse intervenir

(sauf au bout de vingt heures). Le procureur peut prolonger cette garde-à-vue de 24 heures. Pendant tout ce temps, c'est la police qui se charge de l'interrogatoire. Ensuite, si le procureur estime que l'affaire se tient, les poursuites sont engagées. Dans la grande majorité des cas, l'interrogatoire de police aboutit à une conclusion. S'il reste des doutes, surtout en cas d'accusations graves, l'affaire peut-être transférée entre les mains d'un juge d'instruction, un magistrat qualifié pour ordonner une mise en détention préventive qui risque de se prolonger pendant des mois, voire des années avant l'ouverture du procès. Plus longue est cette période de détention, plus fortes sont les pressions qui pèsent sur le suspect.

Si cette méthode peut paraître barbare, une voix accusatrice du clan français n'a pas hésité à la comparer à une véritable torture. En tant que suspect, ou vous parlez et l'affaire avance, ou vous restez en prison. De plus, il ne s'agit pas d'un problème marginal. Ces dernières années près de 56 % des prisonniers n'avaient pas eu de procès. Aujourd'hui, ce chiffre est tombé à 40 % ce qui reste considérable. Pour le séminaire, ce sont les dérapages inhérents à la manière dont la police française et les magistrats dirigent les interrogatoires qui sont à l'origine des réformes qui prendront effet en 2001. Désormais, les suspects pourront faire appel à leur avocat dès les premières heures. Le juge d'instruction décrit, toujours par Napoléon, et pas par dérision, comme « l'homme le plus puissant de France » sera privé de son moyen de pression essentiel : le droit de détention. Les nouveaux juges de la détention provisoire statueront sur cette détention et en limiteront sans doute la durée.

En comparaison, le travail de la police britannique n'est pas entravé par la présence des juges. Dans le système accusatoire anglo-saxon avec son *habeas corpus*, établir la preuve de la culpabilité est une tâche qui incombe à la police. On peut maintenir les suspects en garde-à-vue pour un maximum de quatre jours sans inculpation, mais les avocats peuvent rapidement prendre contact avec leur client et avoir accès au dossier. Ensuite, il faut soit libérer le suspect, soit établir un motif d'inculpation donnant lieu à un procès, pour que la justice entre en jeu. L'autonomie dont jouit la police britannique et la foi placée dans les preuves qu'elle rassemble impliquent une grande confiance du public. Pourtant, comme l'a rappelé le séminaire, l'édifice s'est ébranlé récemment lors de la libération de prisonniers (terroristes irlandais et autres) condamnés à tort, dont certains avaient purgé jusqu'à dix-sept ans de prison.

À la lumière de tels égarements, le juge d'instruction français si critiqué semble moins terrifiant. « Un juge d'instruction qui peut mettre les gens en prison et qui a tout son temps pour rassembler les preuves a de bonnes chances de découvrir la vérité », a-t-il été signalé. Le système inquisitoire français va au-delà des faits, et c'est ce qui constitue sa force. Cette méthode peut présenter un avantage, car en se limitant aux simples faits, on risque de croire un dossier complet, sans qu'il soit besoin d'en présenter tous les aspects. En fait, comme l'a fait remarquer une voix britannique, la Grande-Bretagne devrait regarder de plus près ce juge d'instruction qui est peut-être le seul garant contre les incarcérations abusives.

6. Du beau boulot ? Mesurer les performances

Puisque les gouvernements, aussi bien britannique que français, s'inquiètent d'en avoir toujours plus pour leur argent, tous les projecteurs sont braqués sur les performances de la police. Mais comment les mesurer ? Les stratégies policières qui semblent être gagnantes à tout coup aux yeux du public peuvent se révéler être des leurres complets. D'autres moins spectaculaires accomplissent des miracles. Le tableau ci-dessous, tirée d'études de criminologues britanniques et américains, a donné à réfléchir aux participants du séminaire :

Stratégie	But	Résultat
*Rapidité d'intervention	Plus la police intervient vite, plus la criminalité baisse	Inefficace
*Augmenter les forces de police	Plus il y a de policiers, plus la criminalité baisse	Peu concluant
* Patrouilles aléatoires	Dissuader les criminels grâce à l'omniprésence de la police	Inefficace
* Patrouilles ciblées	Plus il y a de patrouilles dans les endroits chauds, plus la criminalité baisse	Efficace
* Multiplier les arrestations	Plus il y a d'arrestations, plus la criminalité baisse	Inefficace
* Se concentrer sur les récidivistes	Plus on arrête de récidivistes, plus la criminalité (grave) baisse	Efficace
* Police de proximité	Plus il y a de bons contacts entre la police et la population, plus la criminalité baisse	Inefficace
* Protéger les victimes	Réduire la criminalité en empêchant les coupables de s'attaquer aux mêmes victimes	Efficace
* Identifier les problèmes	Mieux on comprend les causes d'une criminalité spécifique, mieux on peut la combattre	Peu concluant
* Travailler avec les enfants	Favoriser les contacts amicaux entre la police et les enfants pour décourager la criminalité	Inefficace
* Favoriser la coopération entre les différents corps	Faire baisser la criminalité en partageant les informations	Efficace

Sources : Sherman et al, 1997, Jordan 1998

Il semble donc évident que, l'un des aspects les plus délicats du travail de la police, c'est de mesurer son rendement. Le ratio traditionnel entre le nombre de crimes et délits commis et le nombre d'affaires élucidées apparaît comme un indicateur un peu

trop léger. Il ne prend pas en compte les soudaines augmentations de la criminalité ; il ne donne pas non plus de vision d'ensemble de la situation. Par exemple, la police française résout actuellement 8 à 10 % des délits contre les biens, 25 à 30 % des crimes contre les personnes. Les deux sphères sont si différentes qu'il serait absurde de tirer une conclusion globale de ces chiffres. Nul doute qu'en Grande-Bretagne, la police métropolitaine serait du même avis. Sur sa zone de juridiction, les vols ont récemment augmenté de 30 % ; dans la City, l'augmentation n'est que de 1 %. Pourtant, aux yeux des statisticiens, les policiers de Westminster ne font pas mieux que les autres. Pourquoi ? La criminalité se mesure en fonction de la population résidente, et la City est minuscule (200 000 habitants), bien qu'elle reçoive plus d'un million de travailleurs et de visiteurs tous les jours, alors que les zones d'augmentation des vols sont très peuplées.

On peut également s'appuyer sur une méthode qualitative : mesurer le recul du sentiment d'insécurité. Malgré les conclusions du tableau précédent, plus il y a de forces de police visibles dans les rues en France, plus la population se sent en sécurité. Pourtant, dans certaines régions, ces résultats restent décevants. « Nous avons du mal à établir une relation entre l'activité de la police et les résultats obtenus », affirme un chef de la police française. Le caractère répressif de la police française reste trop abstrait pour permettre la mesure de son efficacité. Quoi qu'il en soit, il reste un énorme trou noir à combler avant qu'une mesure quelconque reflète la réalité : seul un quart des délits commis contre les personnes sont signalés ; les violences domestiques restent la plupart du temps inconnues des services compétents.

Ce « trou noir » a également perturbé la mesure de la performance en Grande-Bretagne, où les coûts engendrés par la police ont eux aussi fait l'objet de pressions. Avec un budget global de 7 milliards de livres (plus de 1000 F par habitant), le gouvernement se sent en droit d'exiger une réduction significative de la criminalité.

Les questions fusaiement en tous sens. À quel point les districts placent-ils la réduction de la criminalité au centre des opérations ? Que sont-ils prêts à dépenser pour la police de proximité, par rapport aux autres méthodes de lutte contre la criminalité ? Quelle somme faut-il consacrer au budget lampadaires pour réduire la criminalité ? Il faut bien établir des normes grâce auxquelles le public se rendra compte que son argent est bien dépensé ! En fait, les polices française et britannique ne contestent pas ce principe qui détient la clé de toute estime de soi. « Nous avons besoin de savoir à quoi ressemble le succès », a confié un responsable britannique.

7. L'aboutissement des chemins séparés : les connexions internationales

Malgré les accords de Schengen (que la Grande-Bretagne a refusé de signer) qui rapprochent les pays en matière policière, le séminaire a estimé que la coopération entre les diverses forces de police européennes était toujours superficielle. Les formations internationales n'ont que peu progressé. La police britannique manifeste des signes de résistance. Un projet né dans le Kent, destiné à accorder des formations aux recrues françaises après le rapprochement géographique causé par l'ouverture du tunnel, n'est resté qu'un vœu pieux. On le dit même très décrié, sinon carrément abandonné.

Pourtant, une certaine similitude dans les problèmes soulevés par les changements sociaux commence, qu'on le veuille ou non, à estomper les différences majeures entre les pratiques policières françaises et britanniques. Les modèles « opposés » se ressemblent de plus en plus. La police britannique, fortement localisée, commence à se nationaliser. La police nationale française se tourne vers les communautés locales. Avec ses réformes de la justice, la France assure au suspect une plus grande liberté, dont les accusés britanniques disposent déjà. La pression démocratique force les polices française et britannique à corriger leurs erreurs, en s'attaquant tout d'abord à leur racisme intrinsèque. Personne ne s'est montré arrogant : tout le monde connaît ses torts et sait ce qui doit être amélioré. Les nouvelles technologies estompent les différences. Si des polices qui, au départ, avaient des philosophies et des pratiques aussi différentes que la France et la Grande-Bretagne se ressemblent de plus en plus, les jalons d'une approche européenne commune de la police sont d'ores et déjà posés.

David LAWDAY

L'organisation des forces de police en Grande-Bretagne

Robert Reiner

1. Types de police

- 43 corps de polices dépendants du ministère de l'Intérieur (Home Office) en Angleterre et au Pays de Galles
- Le RUC en Irlande du Nord
- 8 corps de police écossais
- Organisations antiterroristes spéciale, comme la police des transports, (British Transport Police), l'autorité à l'énergie atomique (Atomic Energy Authority Police)
- Deux organisations nationales récentes : la National Crime Squad (NCS), et la National Criminal Intelligence Service (NCIS)
- Des organisations privées, qui ne font pas partie de la police pour le moment mais qui offrent des services de sécurité. Des agents de sécurité privés et des employés qui ont partiellement un rôle de garde de sécurité, comme les concierges. Diverses formes de police citoyenne, essentiellement sous régime de partenariats officiels, comme les Special Constabulary Neighbourhood Watch, mais aussi les « vigiles ».

2. Le contrôle de la police en Angleterre et au Pays de Galles

- 2.1.** Les forces dépendant des Affaires intérieures sont dirigées par une structure tripartite composée a) d'un chef de la police professionnel : le Chief constable dans 41 forces de police, le Commissioner pour la Metropolitan and City of London Police ; b) les autorités de police locale ; c) le ministre de l'Intérieur

Jusqu'il y a peu de temps, il n'y avait pas d'autorité contrôlant la police locale à Londres, mais on a formé une Metropolitan Police Authority, sur le modèle des structures de province. Elle est composée de 23 membres, 12 appartenant à la Greater London Authority, quatre magistrats, et sept membres indépendants. Les structures provinciales (depuis la loi de 1994 sur la police et les magistrats) sont normalement composées de 17 membres, neuf conseillers locaux, trois magistrats et cinq membres indépendants. Les magistrats et les membres indépendants sont sélectionnés en fonction d'un processus complexe dans lequel le gouvernement central tient un rôle significatif.

Les pouvoirs et responsabilités respectives des trois éléments de ces structures ont longtemps été débattus. Avant la loi de 1994, les autorités locales de contrôle de la police avaient un corps plus ancré dans la population régionale (deux tiers des

membres étaient des conseillers locaux). En revanche, la loi sur la police de 1964 accordait la responsabilité suprême au ministre de l'Intérieur, seul à pouvoir régler les conflits qui opposaient les officiers de police et les autorités supra policières, si bien que la doctrine de l'indépendance régionale signifiait que les structures locales étaient, en pratique, dépourvues de pouvoir. Aucune autorité ne contrôlait la police métropolitaine, de loin le plus important de tous les corps de police britannique. Les nouvelles structures ne sont plus aussi directement l'expression de la démocratie locale, mais elles jouent un rôle plus clair dans la pratique policière, en partenariat avec le Chef de la police et le ministre de l'Intérieur. Elles sont chargées d'établir un plan annuel définissant la politique policière en collaboration avec le Chief officer, qui doit incorporer les objectifs du plan national fixés par le ministre de l'Intérieur. La loi de 1977, le Crime and Disorder Act, impose la formation d'un partenariat entre la police et les autorités locales destiné à établir des stratégies de lutte contre la criminalité. Depuis le 1^{er} avril 2000, les autorités supra policières ont statutairement une nouvelle obligation : s'assurer que les communautés obtiennent le meilleur rapport « qualité-prix » de leur police.

2.2 Les organisations nationales (NCIS et la NCS) ne se sont développées qu'au début des années 1990. Elles aussi dépendent d'une structure tripartite, même si l'autorité devant laquelle elles doivent répondre n'est pas composée d'élus locaux. La création de ces corps nationaux va de pair avec une internationalisation de la pratique policière, en particulier une plus grande coopération entre les institutions européennes et Interpol.

2.3 La nationalisation de la pratique policière joue un rôle de plus en plus important et de plus en plus complexe. En dehors du ministère de l'Intérieur, d'autres acteurs interviennent :

- a) Le HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), créé en 1856, qui a pour rôle de vérifier l'efficacité des forces locales pour le compte du ministère de l'Intérieur. Ces dernières années, ses inspections sont devenues plus rigoureuses et plus professionnelles, et il évalue le travail des forces de police selon une matrice complexe d'indicateurs. À présent, aux forces traditionnelles du HMIC, sont venus s'ajouter deux inspecteurs de formation non policière, ce qui reflète une approche de plus en plus proche de celle du monde des affaires.
- b) Les associations de policiers, en particulier l'Association des Chief Police Officers (ACPO) et la Police Federation (qui représentent les policiers d'un grade inférieur à celui de superintendant) et la Superintendents Association.
- c) La Commission d'Audit, un corps formé au début des années 1980, pour mesurer l'efficacité policière en termes financiers.
- d) La Police Complaints Authority, créée par la loi de 1984 sur la Police et les Magistrats, qui a pour fonction de recueillir les plaintes déposées contre la police et de superviser l'enquête en cas de charges réelles.

3. Le rôle de la police

Jusqu'il y a peu, il n'y avait aucune définition officielle du rôle de la police. Les forces de police accomplissaient un ensemble de tâches, tels le maintien de l'ordre public, la prévention de la criminalité, le travail d'investigation, et le secours aux personnes. Pour la première fois, la White Paper on Police Reform de 1994, qui a précédé la loi cruciale du milieu des années 1990, a explicitement désigné le contrôle de la criminalité et la « capture des criminels » comme la fonction première de la police. La direction et l'organisation de la police ont été restructurées pour que cette tâche soit accomplie de manière aussi professionnelle que possible. Sous le règne du New Labour, c'est toujours la grande priorité, mais on met l'accent sur le partenariat avec les instances locales et les autres agences de police. Le parti travailliste s'est également attaché à trouver un équilibre avec le respect des droits de l'homme et à éradiquer la discrimination raciale que le rapport Macpherson sur l'affaire Stephen Lawrence avait mis en lumière. Que cette politique réussisse à inverser les courbes ascendante de la criminalité et descendante des affaires élucidées, à mettre un terme à la controverse sur la discrimination et les abus de pouvoir de la police, c'est une tout autre histoire. À mon humble avis, tout cela dépendra du succès d'une politique plus large, celle de la réduction de l'exclusion sociale.

Les systèmes de police en France

Jean-Marc Berlioz

Il n'y a pas si longtemps, le 3 avril 2000, un quotidien de l'ouest de la France, "Paris Normandie", intitulait un article sur la sécurité dans la ville de Rouen : "*La police rouennaise travaille à l'anglaise*". Il faisait référence à l'expérimentation menée depuis le mois d'octobre de la réforme de la police nationale dite "police de proximité".

Est-ce à dire qu'il y aurait actuellement un modèle de police en Europe et que la police française tenterait de transposer purement et simplement ses modes d'action en puisant sur l'exemple britannique ?

La réalité n'est pas aussi simple. L'Europe des 15, qui compte actuellement, selon certains chercheurs, près d'un million et demi de policiers et plus de 100 corps différents de police, n'a pas un seul modèle de police mais une multitude de systèmes de police, découlant de la grande diversité des organisations politiques, administratives et judiciaires. On s'aperçoit qu'il y a dans les différents pays des polices civiles nationales, des polices municipales, des polices militarisées, parfois des polices régionales autonomes. Le foisonnement des systèmes amène à penser qu'il est vain de chercher un modèle idéal unique.

L'approche comparative, qui date en France des années 1980, et qui coïncide avec les étapes policières de l'édification de l'Europe (groupes Trevi, accords de Schengen, traité de Maastricht) a dû s'affranchir des résistances policières à toute intrusion d'un regard extérieur. A ce titre, l'avènement de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, en 1989, a correspondu au grand mouvement de circulation des hommes et des idées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace européen, qui apparaît comme l'une des caractéristiques majeures de notre fin de siècle.

A l'heure où les modèles traditionnels de l'action policière dans les différents pays paraissent devoir être revus, il est important, pour chaque partenaire, de faire connaître ses propres systèmes de police et, pour nous Français, d'essayer - tâche éminemment délicate - de procéder à une esquisse de comparaison avec la police britannique.

Cet exposé, dont l'objet est limité à un descriptif sommaire des systèmes de police français et parfois à un simple comparatif entre la police française et la police britannique, ne prétend apporter que quelques informations générales. Il s'agira de broser à grands traits les particularités des systèmes de police en France et de dégager si possible les différences et les points de convergence avec le système anglais. Sans perdre de vue que tous deux ont pour objectif de répondre à leurs propres problèmes nationaux en organisant leurs propres forces de police en conséquence.

Les données générales

La France et le Royaume-Uni comptent une population sensiblement identique (60 millions d'habitants) pour une superficie moitié moindre du Royaume-Uni (245.000 km² contre 550.000).

République parlementaire indivisible, ayant subi plusieurs interruptions au fil de son histoire, la France s'appuie sur le principe d'un bloc de droit constitutionnel (la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les lois fondamentales de la III^{ème} République, le préambule de la Constitution de 1946, la Constitution de 1958), ainsi que sur le principe de la séparation des pouvoirs. Le système pénal de la France est fondé sur un droit écrit (principe de la légalité des délits et des peines).

Monarchie parlementaire, démocratique et pluraliste, le Royaume-Uni s'appuie sur un corpus de textes et de règles coutumières, il n'existe pas de constitution écrite mais de grands textes historiques, des lois ordinaires votées par le Parlement et certaines décisions de justice qui ont acquis une valeur constitutionnelle ; le droit pénal, qui ne comporte pas de code écrit général, est le résultat de la coutume même si plusieurs textes législatifs importants ont été pris dans ce domaine depuis 1984.

Les deux pays, dont l'organisation administrative est issue de leur histoire respective, connaissent de forts particularismes au niveau de leur organisation judiciaire et de leur organisation policière. Le système judiciaire britannique est fondé sur un droit coutumier de tradition orale et la procédure pénale demeure de type accusatoire. La procédure en France est de type inquisitoire et le droit français, écrit et notifié, est inspiré du modèle du code napoléonien.

L'organisation générale des forces de police

L'organisation d'une police est le résultat d'un point d'équilibre entre le poids de l'histoire et l'adaptation à des problèmes spécifiques à un moment donné. La France, qui a connu de nombreux soubresauts historiques, a fortement développé sa police d'ordre (compagnies républicaines de sécurité, escadrons de gendarmerie mobile, unités constituées de sécurité publique, renseignements généraux), alors que, historiquement, la Grande-Bretagne s'est engagée résolument dans le développement d'une police de proximité.

La sécurité intérieure en France, très centralisée, est assurée pour l'essentiel par les deux grandes forces civiles et militaires que sont la police nationale et la gendarmerie nationale. Une troisième force, en voie de renforcement, les polices municipales, contribue aussi à cette sécurité. Quand les deux grandes forces remplissent des missions de police judiciaire, elles sont contrôlées, via les procureurs de la République et les juges d'instruction, par le ministère de la justice. Quand la gendarmerie remplit

des missions de maintien de l'ordre, elle est placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

La France dispose donc de la police nationale, à statut civil, placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale, police militarisée, placée sous la tutelle du ministère de la défense. La police nationale traite 75 % du total national des 3,5 millions de crimes et délits constatés sur l'ensemble du territoire. La gendarmerie, forte de 103.000 militaires, couvre en revanche, 95 % du territoire, en zone rurale ou périurbaine.

Au 1er janvier 2000, la police nationale comptait exactement 142 990 personnes - policiers, agents administratifs, policiers auxiliaires, adjoints de sécurité sous contrat de 5 ans - dépendant du ministère de l'intérieur.

Le ministre de l'intérieur, responsable de l'ordre public en France, exerce cette compétence par l'intermédiaire des préfets eux-mêmes responsables de l'ordre public dans leur département. A ce titre, les forces de gendarmerie peuvent faire l'objet de réquisition pour ces missions d'ordre public à Paris et en province à la demande des préfets qui s'adressent au ministre de l'intérieur.

L'organisation de la police française pour exécuter les différentes missions qui lui sont données s'appuie sur des structures nationales, départementales et locales. La direction générale de la police nationale a pour mission, sous réserve des dispositions du code de procédure pénale, d'assurer la sécurité des personnes et des biens et de participer à la protection du territoire et à la sécurité des institutions. Pour mener à bien cette mission, le Directeur général anime et coordonne l'action d'une direction administrative et de 10 directions ou services actifs.

1. La direction de l'administration de la police nationale (DAPN)

Direction essentiellement administrative, elle a en charge la gestion des personnels et des matériels de la police nationale, ainsi que la préparation des budgets et des plans d'équipement.

2. La direction de la formation de la police nationale (DFPN)

Elle compte près de 3000 fonctionnaires répartis dans 30 établissements et écoles de formation de la police nationale. Elle assure la formation initiale des différentes catégories de policiers en formation alternée, théorique en écoles et pratique en stage dans les services (2 ans pour les commissaires, 18 mois pour les officiers et 12 mois pour les gardiens de la paix).

Elle participe à la formation continue des policiers avec les directions et services actifs.

3. L'inspection générale de la police nationale (IGPN)

Elle est chargée d'enquêter, à titre préventif ou répressif, à la demande des autorités judiciaires ou administratives, sur des fautes ou des affaires litigieuses que peut connaître la police nationale.

Elle a, en outre, pour mission de procéder à des contrôles et à des audits de tous les services de police, d'analyser les dysfonctionnements techniques ou administratifs des services en vue de soumettre des solutions ou des mesures appropriées à la décision des autorités.

L'IGPN participe enfin, également seule ou avec d'autres corps ou services d'inspection du ministère de l'intérieur ou d'autres ministères, à des missions interministérielles d'évaluation.

4. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

Compétente sur tout le territoire, elle compte près de 6 000 fonctionnaires à compétence nationale ou régionale, selon qu'ils appartiennent à l'échelon central ou aux 19 services régionaux de police judiciaire. Elle anime également la police technique et scientifique. Elle a notamment en charge la lutte contre le grand banditisme, le terrorisme, le crime organisé, le trafic des êtres humains, le trafic des stupéfiants, le vol et le recel d'oeuvres d'art, la fabrication et l'écoulement de la fausse monnaie et les contrefaçons.

5. La direction de la surveillance du territoire (DST)

Compétente sur tout le territoire, composée d'environ 1 500 fonctionnaires répartis entre le niveau central et 7 secteurs régionaux, elle a pour mission de combattre les ingérences étrangères en France.

6. Le service central des compagnies républicaines de sécurité (SCCRS)

Compétent sur tout le territoire, il comprend 15 000 fonctionnaires répartis au sein d'un service central de 9 groupements régionaux et de 61 compagnies républicaines de sécurité.

Leurs missions sont essentiellement orientées vers les grands services d'ordre liés aux grands événements, ou aux visites officielles et aux missions de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, ainsi que le renfort ponctuel des forces de police locales.

7. La direction centrale des renseignements généraux (DCRG)

Compétente sur tout le territoire, elle dispose de 4 000 fonctionnaires. Cette direction centrale spécialisée a pour vocation d'informer le Gouvernement et les préfets dans les départements en matière économique et sociale mais aussi de contrôler les établissements de jeux. Elle participe aussi à la lutte contre le terrorisme.

Elle est organisée en 22 directions régionales, 99 directions départementales et quelques services locaux.

8. La direction centrale de la sécurité publique (DCSP)

Elle est organisée en 99 directions départementales et en 464 circonscriptions de police. Elle exerce sa compétence territoriale, exclusivement en zone urbanisée, sur 30 millions d'habitants pour assurer les missions de sécurité publique, de lutte contre la petite et moyenne délinquance, d'aide et assistance à la population, ainsi que de maintien de l'ordre courant. Il s'agit des policiers du quotidien et des généralistes de la police nationale.

La DCSP compte plus de 50 % des effectifs de la police nationale avec 79 173 agents dont 12 000 policiers auxiliaires et emplois/jeunes - soit 66 000 policiers et agents administratifs.

9. La direction centrale de la Police aux Frontières (DCPAF)

Elle exerce certaines compétences (lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin) sur l'ensemble du territoire et d'autres au niveau local. Elle dispose de 7 000 policiers implantés dans 67 aéroports, 23 ports maritimes, 65 postes ferroviaires regroupés dans 6 directions interrégionales - car la France compte 2 800 kilomètres de frontières terrestres et 3 500 kilomètres de frontières maritimes.

10. Le service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

Il compte 56 délégations sur tous les continents ce qui, avec le service central, représente plus de 300 fonctionnaires. Il est le correspondant de la police française pour les échanges internationaux et participe à la formation professionnelle des policiers étrangers à la demande des Etats. Il étudie, conçoit les programmes et mène des actions de coopération technique.

11. Le service de protection des hautes personnalités (SPHP)

Il compte plus de 500 fonctionnaires, compétents sur tout le territoire et à l'étranger, pour assurer la protection des hautes personnalités françaises et étrangères, ainsi que la conception et l'organisation des voyages officiels en liaison avec les différents services étrangers nationaux ou locaux concernés.

Le Royaume-Uni, sauf erreur de ma part, ne possède qu'une police unique, fruit de compromis historiques successifs entre pouvoir central et pouvoir locaux.

Les pouvoirs, les droits et les obligations des policiers

Les droits des policiers français et des policiers britanniques semblent assez proches : droit de contrôle d'identité, d'arrestation, de mise en détention au poste de police, et tendent à se rapprocher de plus en plus, même si les conditions légales sont légèrement différentes.

En matière de port et d'usage des armes, la situation est très différente entre la Grande-Bretagne et la France, et même à l'intérieur de la France. En France, la police et la gendarmerie ont le droit de porter une arme, l'usage de celle-ci étant uniquement autorisée pour la police, dans les cas de la légitime défense de soi-même ou d'autrui (le statut de la gendarmerie lui confère une utilisation plus étendue). Tant en France qu'en Grande-Bretagne, cependant, le contrôle des autorités judiciaires sur l'usage de l'arme se fait de plus en plus rigoureux.

Si les garanties de carrière, les droits politiques et syndicaux des policiers français et britanniques sont sensiblement similaires, il n'en est pas de même encore pour la police militaire qu'est la gendarmerie. Les obligations des différents corps de police ou de gendarmerie ne pourront cependant que se rapprocher au fur et à mesure de l'accélération du processus de construction européenne (cf. la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le projet a été approuvé le 14 octobre 2000, lors du sommet de Biarritz).

Le contrôle de l'activité policière

La France, comme la Grande-Bretagne, connaît de nombreux contrôles institutionnels (hiérarchiques, magistrats, parlementaires, ...) de l'activité policière. Les procédures sont spécifiques à chaque pays, la tendance étant à un renforcement de ces contrôles. Outre le contrôle de la voie hiérarchique (et des contrôles techniques des directions et des services), la police française est contrôlée, au travers des dysfonctionnements notamment, par l'Inspection générale de la police nationale. Un contrôle des magistrats est opéré par le Procureur qui dirige l'action de la police judiciaire.

La loi du 6 juin 2000 créant la Commission nationale de déontologie de la sécurité institue un nouveau type de contrôle sur l'ensemble des forces qui concourent à la sécurité intérieure. Enfin, une nouvelle loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes vient d'associer l'inspection générale des services judiciaires qui dépend de la Chancellerie aux services d'enquêtes policiers ou gendarmes pour les enquêtes administratives à l'occasion de l'exercice de missions judiciaires. Ce qui fait que la police devient l'une des institutions françaises les plus contrôlées.

La principale différence semble-t-il entre les deux pays dans le contrôle de l'activité policière, est qu'en Grande-Bretagne, des citoyens appelés "lay visitors" visitent les personnes retenues au poste de police pour s'assurer que les droits de la défense ont bien été respectés par les policiers.

Enfin, la transparence de la police à l'égard du public paraît plus assurée en Grande-Bretagne : les chefs de police, seuls responsables, une fois désignés, de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés, tiennent des conférences de presse périodiques pour informer le public de leurs activités. En France, le secret professionnel, les obligations de réserve et de discrétion limitent encore cette transparence.

Les résultats de l'activité policière

La comparaison entre les taux de criminalité des deux nations est particulièrement délicate, compte tenu des modalités de mesure de la délinquance propres à chaque pays et de l'organisation spécifique et complexe des polices et autres corps de sécurité.

La réforme fondamentale de la police de proximité qui se traduit par une modification des modes d'action et d'intervention, ainsi que l'organisation du travail des personnels, paraît donner de très bons résultats si l'on en juge par les enseignements tirés des expérimentations.

Dans le cadre de la modernisation de l'Etat, sous l'impulsion de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, la police nationale a entamé une réflexion pour introduire des outils de mesure de la performance. Le management par objectifs, l'élaboration de tableaux de bord, le suivi des résultats, le recours à la cartographie numérisée, sont autant d'outils qui apparaissent dans les services de sécurité publique, notamment à l'occasion de la mise en place de la police de proximité, ainsi que dans les contrats locaux de sécurité, outils de coproduction d'une sécurité par l'Etat, les collectivités locales et les partenaires privés.

Bien entendu, le Royaume-Uni dispose d'une antériorité dans l'utilisation des outils liés à la performance. Une mission de l'IGPN en 1995 avait déjà pu se rendre compte des travaux menés en la matière. Nul doute que les ateliers consacrés à la mesure de la performance, le 9 novembre je crois, seront du plus haut intérêt.

Tant dans le Royaume-Uni qu'en France, les efforts déployés de modernisation montrent que l'institution policière sait se réformer et évoluer pour mieux répondre aux attentes de leurs concitoyens.

La remise en cause des modèles policiers

Les recherches sur l'activité policière impulsées là encore bien souvent par l'IHESI ont été considérables et ont bénéficié d'une conjonction exceptionnelle entre les demandes sociales, les intérêts des chercheurs, les attentes des policiers et le soutien des pouvoirs locaux et centraux.

La France n'a pas été épargnée par la crise de légitimité et de crédibilité qui a touché les appareils policiers en Europe et en Amérique du Nord. La nécessité d'une modernisation de la police s'est imposée dans les années 1980. Un déphasage s'était instauré au fil du temps entre les attentes des citoyens et les réponses des policiers. La police nationale française s'est donc engagée, elle aussi, dans une phase d'interrogations, de réflexions, de réformes. Nous pouvons citer, en particulier, le plan de modernisation de 1985, la réforme des corps et carrières de 1995, la coproduction de la sécurité par les contrats locaux de sécurité en 1997 et la mise en place de la police de proximité, expérimentée en 1999 et qui sera généralisée entre 2000 et 2002.

Par ailleurs, les réformes récentes de la procédure pénale française (loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale, loi renforçant la protection de la prescription d'innocence et les droits des victimes, projet de loi sur l'action publique) rapprocheront sans aucun doute le système inquisitoire français du modèle accusatoire anglo-saxon.

Ainsi, les deux pays se rejoignent également, selon des styles, des modes d'organisation et de fonctionnement différents, résultats de l'histoire, des traditions politiques et administratives, ainsi que des contextes sociologiques propres à chacun d'eux, sur des préoccupations liées à l'ordre public. La France et la Grande-Bretagne sont condamnées à inventer de nouvelles solutions aux problèmes qui se posent en fonction des données structurelles et des mutations de leur environnement.

Ces nouvelles politiques de sécurité ne peuvent plus être uniquement appréhendées sur la base quantitative et réductrice de la statistique criminelle, mais doivent intégrer également la notion plus qualitative, plus globale et subjective, d'indice de satisfaction de la population concernée, et en ce domaine, la France a encore du retard à combler.

Conclusion

Les recherches sur l'organisation et les structures de polices en Europe attestent qu'il y a un foisonnement de systèmes et qu'il n'y a pas de modèle unique. L'idée d'un droit pénal unique européen semble devoir être différée au profit d'une réduction des différences entre les diverses législations judiciaires par la signature de conventions communautaires, multilatérales ou bilatérales. Il en est de même pour l'harmonisation à venir de l'organisation et des activités des polices en Europe, même si certaines réalisations commencent à intervenir (Europol notamment).

On s'aperçoit, d'ailleurs, qu'il n'y a pas 15 systèmes de police en Europe mais une multitude et qu'une harmonisation sur certains points prendra du temps, la réussite des polices de proximité imposant par ailleurs une adaptation permanente aux réalités évolutives des terrains; Les recherches de l'IHESI (séminaires du 10 mars 2000) ont mis l'accent sur la nécessaire prudence que l'on doit observer si l'on souhaite transposer une expérience étrangère : on ne peut le faire qu'en étant sélectif, critique et sous bénéfice d'inventaire.

Les expériences étrangères, que ce soit en Grande-Bretagne, au Canada ou aux Etats-Unis, soulignent la nécessité d'une très grande réflexion préalable et d'un grand pragmatisme, car toute réforme policière est en relation avec des phénomènes sociaux complexes et hétérogènes, extérieurs à la police. C'est là l'une des conclusions que l'Inspection générale de la police nationale, que je dirige, a tiré d'une première évaluation de la mise en place en France de la police de proximité.

Liste des participants français

Coprésident :

Pierre JOXE

Ancien Ministre

Premier Président de la Cour des Comptes

Claude BEAU

Magistrat

Conseiller du Directeur de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

Jean-Marc BERLIOZ

Directeur, Chef de l'Inspection générale de la Police nationale

Sylvie BLUMENKRANTZ

Attachée de direction de la Section française du Conseil franco-britannique

Michel CAMUX

Administrateur civil,

Chef du Bureau des Officiers de Police, Ministère de l'Intérieur

Général DENIZOT

Chef du service des opérations et de l'emploi, Direction générale de la Gendarmerie nationale

Patrick DRUT

Officier de liaison UCLAT, Ambassade de France à Londres

Daniel HERBST

Inspecteur général de la Police nationale, Directeur central adjoint de la Sécurité publique, Ministère de l'Intérieur

Claude JOURNES

Doyen de la Faculté des Sciences juridiques, Université Lumière - Lyon 2

Jean-Claude KARSENTY

Directeur de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

Francis LABROUSSE

Directeur de l'Inspection générale des services, Préfecture de Police de Paris

Jean-Marie LE BRETON

Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Marc LE FUR

Chargé de mission auprès du Directeur de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

Jean-Claude LE TAILLANDIER DE GABORY

Préfet

Chargé de mission auprès du Directeur général de l'Administration, Ministère de l'Intérieur

René LEVY

Directeur du Centre d'Etudes Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP)

Bertrand MICHELIN

Commissaire divisionnaire

Direction de la Police urbaine de Proximité à Paris

Dominique MONJARDET

Directeur de recherche au CNRS

Christian MOUHANNA

Chercheur au Centre de Sociologie des Organisations (CSO)

Frédéric OCQUETEAU

Chef du Pôle de la Recherche et de la Valorisation à l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

Cyrille PIERRE

Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Colonel POUPEAU

Attaché de défense adjoint-gendarmerie, Ambassade de France à Londres

Emmanuel ROUX

Commissaire de police

Chef du département ingénierie et conseil à l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI)

Marc TREVIDIC

Substitut du Procureur de la République au Tribunal de Grande Instance de Paris

Jacques VIOT

Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Liste des participants britanniques

Coprésident :

Professor Roger GRAEF

Writer, filmmaker and criminologist

Fellow, Mannheim Centre for the Study of Criminology and Criminal Justice,
LSE

Richard BAKER

Directing Staff, Leadership and Management Faculty, National Police Training

Ben BOWLING

School of Law, Kings College, London

Liza BURDETT

Foreign and Commonwealth Office

DI Steve CORBISHLEY

Kent County Constabulary

Jim DANIELL

Director of Police Services and Volume Crime, Home Office

Dr Marian FITZGERALD

London School of Economics

Professor Alec HARGREAVES

Loughborough University

Member of the Franco-British Council

Professor Mike HOUGH

Criminal Policy Research Unit, South Bank University

Lee JASPER

Senior Policy Advisor, Greater London Authority

Ann KENRICK

Secretary general, Franco-British Council

Ruth KITCHING

Assistant, Franco-British Council

David LAWDAY

Europe Correspondent, New Statesman

David LIDDINGTON MP

Opposition spokesman on policing

Rt Hon Sir Nicholas LYELL QC MP

Denis O'CONNOR
Chief Constable of Surrey Police

Sir Peter PETRIE
Chairman, Franco-British Council

Professor Robert REINER
London School of Economics

Commander Stephen ROBERTS
Operational Policy and Support, Metropolitan Police

Chief Superintendent Paul SCOTNEY
West End Central Police Station

Baden SKITT CBE
Criminal Cases Review Commission

David STEVENS
Chief Constable of Essex Police

Carole WILLIS
Head of Policing and Reducing Crime Unit, Home Office

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Son objet est de contribuer à une meilleure compréhension entre les deux pays par le moyen de rencontres de personnalités ou de spécialistes, notamment dans les domaines de la culture, de la science, de l'art, de la politique et des entreprises.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris

Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87

Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr