



**HAL**  
open science

# Le commissaire de police, acteur majeur de la sécurité intérieure

Clément Sonneville

► **To cite this version:**

Clément Sonneville. Le commissaire de police, acteur majeur de la sécurité intérieure. Droit. 2018.  
dumas-01939595

**HAL Id: dumas-01939595**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01939595>**

Submitted on 29 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Master II – Carrières Publiques**  
*Mention Sécurité et Défense*



©AFP

**LE COMMISSAIRE DE POLICE, ACTEUR  
MAJEUR DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

**Présenté par :**  
**Clément SONNEVILLE**

Année Universitaire 2017/2018

Sous la direction de :  
Dominique NIVAGGIOLI

**LE COMMISSAIRE DE  
POLICE, ACTEUR  
MAJEUR DE LA  
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

## Engagement de non plagiat.

Je soussigné, ...M. Sommeville Clément.....

N° carte d'étudiant : 21202214.....

Déclare avoir pris connaissance de la charte des examens et notamment du paragraphe spécifique au plagiat.

Je suis pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie de document publiés sous quelques formes que ce soit (ouvrages, publications, rapports d'étudiant, internet etc...) constitue une violation des droits d'auteur ainsi qu'une fraude caractérisée.

En conséquence, je m'engage à citer toutes les sources que j'ai utilisées pour produire et écrire ce document.

Fait le 27/08/18

Signature(s)



Ce document doit être inséré en première page de tous les rapports, dossiers et/ou mémoires.



*« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »*

## **REMERCIEMENTS**

Je remercie mon directeur de mémoire pour sa disponibilité et la rapidité de ses réponses à mes interrogations soulevées durant la production de ce mémoire, mais encore pour m'avoir partagé une partie de son expérience riche d'une longue carrière dans le corps objet de mon étude. Ma gratitude lui est aussi due pour m'avoir fait rencontrer des fonctionnaires de police qui ont développé ma connaissance du fonctionnement interne de la police nationale et que je remercie également.

# AVANT-PROPOS

Qu'il m'est familier ce milieu policier. Qu'a t-il pu susciter en moi tant d'admiration pour tous ceux qui constituent un rempart au profit de notre société face à toutes les menaces, les détresses, les dérives et les instincts les plus bas.

Évident me fut le choix d'un tel sujet pour ce travail d'étude, à moi l'étudiant qui souhaite depuis toujours transformer mon respect en engagement, ma connaissance en expérience. Ce travail m'a permis d'en parfaire ma vision, de développer un point de vue analytique du fonctionnement policier et de saisir la souffrance qui peut parfois malheureusement y régner.

Le commissaire de police est un monument historique affirmait l'un d'entre eux. Quel intérêt ais-je pu avoir à en découvrir les rouages issus d'une si longue évolution qui aboutie à le placer désormais en position de directeur. Mais ce vieux chef sait malgré tout encore montrer son courage comme au Bataclan et quotidiennement à qui le veut son expertise de gestionnaire.

*« Un pays sans police est un grand navire sans boussole et sans gouvernail. »*

Alexandre Dumas père

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
<b>PARTIE I LE COMMISSAIRE, CHEF STRATÈGE, DÉFENSEUR DE L'ORDRE PUBLIC, ROUAGE ESSENTIEL DE LA MACHINERIE ANTI-DÉLINQUANTE.....</b>	<b>17</b>
<b>TITRE 1<sup>er</sup> : LE COMMISSAIRE, UN CADRE SUPÉRIEUR DANS UNE VASTE INSTITUTION DE SÉCURITÉ</b> .....	<b>18</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le corps de conception et de direction, quartier général du fonctionnement de la police nationale.....	18
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : La police nationale, une institution, de nombreuses directions : terreau fertile pour une expérience variée.....	24
<b>TITRE 2<sup>ème</sup> : DE L'OPÉRATIONNEL AU GESTIONNAIRE : APPRÉCIÉ PAR LES UNS, DISCUTÉ PAR LES AUTRES.....</b>	<b>31</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Interactions et crédibilité avec la sphère extérieure.....	31
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : Commissaire, une profession en mutation.....	39
<b>PARTIE II UNE ASSISE JURIDIQUE PUISSANTE, ASSURANCE D'UN RÔLE DE PREMIER PLAN.....</b>	<b>45</b>
<b>TITRE 1<sup>er</sup> : LA PARTICIPATION AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE.....</b>	<b>46</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le commissaire, magistrat judiciaire et administratif.....	47
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : Le policier garant de la loi.....	53
<b>TITRE 2<sup>ème</sup> : UN SOUVERAIN EN SON SERVICE.....</b>	<b>58</b>
Chapitre unique : La disposition du pouvoir hiérarchique.....	58
CONCLUSION.....	65
BIBLIOGRAPHIE.....	68
TABLE DES MATIÈRES.....	72

# **INTRODUCTION**

**D**epuis que l'Homme est passé de l'état de nature à celui de vie en société, il s'est imposé des règles de vie commune. Ses rapports sont devenus réglés et la violence illégitime proscrite. Par la sédentarisation est née l'accumulation de richesses et bientôt la convoitise. La vie en société a fait naître mille occupations dans lesquelles se sont élevés des meilleurs et découverts des moins bons, engendrant les premières inégalités. Les possédants, cherchant à se protéger des bandits ou des envieux, militèrent pour la création de lois sauvegardant leurs acquis. Ceux qui n'avaient rien devinrent encore plus pauvre à mesure que les autres acquirent. L'inégalité est née ici même. C'est ainsi que Rousseau explique l'origine des inégalités parmi les Hommes<sup>1</sup>, et par là même, l'origine des lois. Et pour que force soit donnée à celle-ci, il lui faut nécessairement un bras armé que représentent la justice et son serviteur, la police<sup>2</sup>.

Il n'est pas anodin que le mot *Police* trouve son origine dans le terme grec *politeia* signifiant littéralement « l'art de gouverner la cité »<sup>3</sup>. L'une de ses missions principales est de garantir l'ordre public. Une notion vaste qui englobe traditionnellement pour la doctrine administrative la sécurité, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publique<sup>4</sup>, éléments dont la cité dépourvue risque la paralysie. L'objet principal de la police, aux yeux du citoyen, est de garantir la sécurité. Derrière ce terme, on évoque généralement la sécurité des personnes, des biens mais aussi des institutions. Ce simple balayage permet déjà de mettre en lumière, à l'aube de nos développements, la diversité importante des missions de police. Mais les attributions de la police nationale sont plus vastes.

On y découvre trois grandes catégories de missions<sup>5</sup>. La première concerne la sécurité et la paix publique. Sous cet intitulé, se trouvent la garantie de la bonne marche de la société, le respect des normes de fonctionnement et le vivre

---

1 ROUSSEAU, Jean-jacques, « *Discours sur l'origine des inégalités parmi les Hommes* ».

2 Au moyen-âge, le seigneur jugeait et châtiât, cumulant de facto les deux fonctions, durant l'époque féodale.

3 « *Histoire* », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Présentation-generale/Histoire>>, consulté le 20/07/18.

4 Défini pour sa dimension matérielle à l'art. L2212 du code général des collectivités territoriales.

5 « *Présentation générale* », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Présentation-generale>>, consulté le 30/07/2018.

ensemble. Ensuite, la police est chargée de missions de police judiciaire. Elle est le soutien névralgique de l'appareil judiciaire. Elle lui incombe de rechercher les auteurs d'infraction et de les placer à la disposition des magistrats. Enfin, outre la répression des comportements anti-sociaux, la police nationale doit prévenir les risques. Pour ce faire elle assume des missions de renseignement au profit des autorités publiques. Elle recherche les menaces, les documente et informe les décideurs de la gravité réelle de ces phénomènes. Pour s'assurer la réussite dans l'exécution de ces tâches, la police nationale dispose d'un budget d'environ dix milliards d'euros<sup>6</sup>, emploie environ 150 000 personnels diverses<sup>7</sup> et se place sous la direction du ministère de l'intérieur. C'est dans ce cadre que le commissaire de police déploiera son autorité.

Le terme commissaire quant à lui signifie « *personne chargée d'organiser, d'administrer quelque chose pour une durée limitée* » selon le dictionnaire Larousse<sup>8</sup>. Le terme de commissaire n'est pas propre à la police. Il existe des commissaires aux armées, des commissaires au compte, des commissaires-priseurs etc. On comprends alors que le commissaire de police a tout d'abord un rôle de gestionnaire, et c'est en effet un trait qu'il sera proposé de découvrir plus tard dans l'exposé de ce mémoire. Le mot *sécurité* trouve quant à lui racine dans *securitas* qui signifie l'absence de soucis<sup>9</sup>. Cette sécurité est dite intérieure quand elle a pour objet principal la sécurité du territoire national. Il repose alors sur les épaules du commissaire la tâche de garantir un bornement acceptable à l'étendu des problèmes qui frappent principalement la vie urbaine. L'environnement géographique de travail du commissaire de police est nécessairement à l'image de celui de la police nationale, c'est à dire situé dans les territoires urbains et péri-urbains. Ils s'y trouvent par exemple plus de 99 %<sup>10</sup> des zones urbaines sensibles,

---

6 Yves GOASDOUÉ, Assemblée Nationale, Avis n°4132, 13/10/2016, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2017/a4132-tXIII.pdf>> consulté le 30/07/2018

7 Ce qui en fait la première force de sécurité intérieure. À titre de la comparaison, la gendarmerie dispose d'un effectif d'environ 100 000 individus.

8 « Commissaire », LAROUSSE [En ligne], <<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/commissaire/17512?q=Commissaire>>, consulté le 20/07/18.

9 « Sécurité », LA TOUPIE, <<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Securite.htm>>, consulté le 20/07/18.

10 « Organisation et missions de la police nationale », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Se->

ce qui souligne la difficulté que peut revêtir l'exercice des missions de sécurité publique. C'est aussi à la police nationale que revient le traitement de plus de 70 % des infractions<sup>11</sup> et 80 % des gardes à vue<sup>12</sup>. Enfin, l'ensemble des menaces semble se diversifier et s'accroître, accroissant l'intensité des difficultés que rencontrent les fonctionnaires de police.

Les attentats de 2015 ont frappés durement la France, lui faisant prendre conscience de l'existence d'une menace terroriste réelle (ce qui sera confirmé par les événements postérieurs notamment en fin d'année 2015 et à l'été 2016). Pour les acteurs de la sécurité intérieure, ce tragique épisode est probablement une rupture. Celle-ci touche même les forces armées, certes habituées au plan vigipirate mais désormais engagées massivement dans le cadre d'une OPINT (*opération intérieure*) avec un effectif constant déployé de 10 000 hommes dans le cadre de l'opération sentinelle<sup>13</sup>. Surtout, les attentats furent un déclic, le déclenchement d'un réarmement matériel et juridique des forces de l'ordre. Le manque d'armement adapté à la puissance de la menace terroriste s'est par exemple manifesté lors de l'attentat du 9 janvier 2015 à l'hyper cacher. À propos de cet événement un commandant de police raconte<sup>14</sup> :

*J'ai commencé à regrouper des effectifs, quitte à faire deux ou trois petites entorses, à savoir intégrer dans les colonnes des collègues d'autres unités, équipés de gilets lourds et de boucliers balistiques, afin d'avoir un appui feu. Celui-ci a été apporté principalement par les effectifs DOPC de la compagnie des transferts, escortes et protections (COTEP), qui étaient armés de fusils d'assaut de type M4 de calibre 5,56 millimètres, et par des collègues dotés de fusils à pompe*

Les primo-intervenants observaient un déficit d'armement, ici corrigé par l'appui d'unités spécifiques de la police nationale. Suite à ces drames, le ministère de l'intérieur déploie le plan « BAC-PSIG »<sup>15</sup> début 2016. Les moyens matériels de ces

---

[documenter/Organisation-et-missions-de-la-Police-nationale](#)>, consulté le 20/07/18.

11 Ibid.

12 Ibid.

13 « L'opération Sentinelle », <<https://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/operation-sentinelle>>, consulté le 20/07/2018.

14 Georges FENECH et Sébastien PIETRASANTA, Assemblée Nationale, Rapport n°3922, p. 40, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-eng/r3922-t1.pdf>>, consulté le 20/07/2018.

15 « Le plan BAC-PSIG 2016 », <<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2015-Actualites/Le-Plan-BAC-PSIG-2016>>, consulté le 21/07/2018.

unités, le recrutement et les modalités d'intervention sont alors renforcées et améliorées. Plus généralement, les centres urbains, apparemment plus impactés par la menace terroriste, imposent aux cadres de la police nationale de modifier les missions de leurs services ou leur fonctionnement interne. Cela se concrétise en une multitude de mesures sécuritaires qui génèrent une tension sur la gestion des effectifs. C'est par exemple le cas d'un renforcement de la sécurité à l'entrée d'un commissariat, des mesures de contrôles supplémentaires, ou encore de plus nombreuses gardes statiques de bâtiments importants, particulièrement dans la capitale. Mais si le terrorisme existe, avec des conséquences bien réelles et sûrement lourdes, celui-ci demeure une menace exceptionnelle et spectaculaire.

Le contexte sécuritaire général français est une préoccupation pour les fonctionnaires de police, notamment ceux rencontrés dans le cadre de la préparation de ce mémoire. Ce sentiment semble largement étayé par les faits. Des enquêtes de victimation conduites par l'observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP) dépeignent la gravité de la situation. Parmi ces données, il y aurait eu en 2016 environ 470 000<sup>16</sup> cambriolages ou tentatives, soit à titre indicatif environ 1 287 **par jour** ; 610 000<sup>17</sup> victimes de violences physiques, environ 1 671/jour ; ou encore 753 000<sup>18</sup> vols sans violences, 2 063/jour. Le traitement de cette délinquance massive implique une véritable prise de risque par les agents. Vingt-six policiers ou gendarmes sont décédés en service ou dans le cadre de leurs missions en 2016 et 18 721 ont été blessés dans les mêmes conditions<sup>19</sup>. À propos des risques encourus, les fonctionnaires apparaissent de plus en plus menacés pour ce qu'ils sont et non à cause ce qu'ils font. Ce qui est une préoccupante évolution. En témoignent la journée du 8 octobre 2016 à Viry-

---

16 « Les chiffres clés de l'enquête de victimation 2017 », INHESJ, <[https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp\\_files/publications/pdf/2017\\_RA\\_chiffres\\_atteintes\\_residences.pdf](https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/pdf/2017_RA_chiffres_atteintes_residences.pdf)>, consulté le 21/07/2018.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 « Les policiers et gendarmes tués en 2016 » ONDRP, <[https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp\\_files/publications/pdf/note\\_15\\_0.pdf](https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/pdf/note_15_0.pdf)>, consulté le 21/07/2018.

Châtillon<sup>20</sup>, tout comme l'attentat de Magnanville le 8 octobre 2016<sup>21</sup>. Ces événements aboutissent à des répercussions négatives importantes sur le morale des policiers. Ces conséquences sont sévèrement épinglées dans le rapport de la commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure comme le démontre l'extrait suivant à propos de Magnanville : « *Marquant une véritable rupture dans l'esprit des policiers et gendarmes, cet événement dramatique a définitivement modifié le contexte d'exercice de leurs missions. Le risque intrinsèque à leur métier, auparavant limité au strict cadre professionnel, s'est ainsi déplacé au sein même de la vie personnelle et de la structure familiale, alimentant un "malaise policier" déjà latent, qui s'est exprimé à l'occasion des manifestations policières de l'automne 2016.* »<sup>22</sup>.

Outre les problématiques externes qui pèsent négativement sur le fonctionnement, les fonctionnaires du corps de conception et de direction doivent gérer une institution en crise. Le malaise y est particulièrement perceptible dans le corps d'encadrement et d'application où s'y trouvent l'extrême majorité des 149 000 effectifs. « *Les suicides constituent l'un des révélateurs les plus édifiants du malaise que connaissent la police et la gendarmerie nationales* »<sup>23</sup> affirme le rapport de la commission sus-nommée. Le taux de suicide des policiers est de 29 pour 100 000 habitants quand il n'est que de 14 pour 100 000 dans le reste de la population<sup>24</sup>. Les raisons évoquées sont nombreuses : manque de considération, éloignement de la hiérarchie, absence de réponse pénale satisfaisante, manque de moyens, risques encourus, salaires jugés insuffisant etc.. La pression qui pèse sur les épaules des policiers a pu être telle que certains d'entre eux ont décidé de sortir des canaux légaux d'expression et ont démontré leur mécontentement lors de

---

20 « *Policiers attaqués aux cocktails molotov à Viry-Châtillon la Grande-Borne* », L'EXPRESS [en ligne], <[https://www.lexpress.fr/actualite/societe/fait-divers/policiers-attaques-et-brules-aux-cocktails-molotov-a-la-grande-borne-a-viry\\_1839237.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/fait-divers/policiers-attaques-et-brules-aux-cocktails-molotov-a-la-grande-borne-a-viry_1839237.html)> consulté le 21/07/2018.

21 « *Attentat contre un policier et sa compagne à Magnanville* », le 13 juin 2016, L'EXPRESS [en ligne], <[https://www.lexpress.fr/actualite/societe/meurtre-d-un-couple-de-policiers-a-magnanville\\_1801940.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/meurtre-d-un-couple-de-policiers-a-magnanville_1801940.html)>, consulté le 21/07/2018.

22 Michel BOUTANT et François GROSDIDIER, rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, p. 47, <<http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>>, consulté le 22/07/2018.

23 Ibid, p. 22.

24 Ibid, p. 24.

manifestations spectaculaires au début de l'année 2016<sup>25</sup>. Ces événements sont survenus quelques jours après que le policier Xavier Jugelé fut brutalement assassiné sur les champs Élysées dans le cadre d'une attaque terroriste. La cérémonie tenue<sup>26</sup> en son honneur fut d'une grande solennité (avec la présence du chef de l'État). Outre l'hommage, il est fort probable que le gouvernement ait voulu par là communiquer aux policiers sa détermination à les appuyer et aux citoyens, de lutter contre le terrorisme.

Enfin, s'agissant des problèmes structurels, il faut mentionner des discussions tenues sur la pertinence de l'existence même du corps de conception et de direction. Il s'avère que certains syndicats, des officiers de police ou bien des membres du corps d'application et d'encadrement<sup>27</sup> appellent de leur vœux à l'unification des officiers et des commissaires de police sur un modèle de fonctionnement qui fait indéniablement penser à celui des forces armées et notamment de la gendarmerie. La fusion en un seul établissement public<sup>28</sup> des écoles d'officiers et de commissaire de police (tout en conservant leur site respectif) est un premier pas dans ce sens. Indéniablement la police nationale présente cette particularité unique dans le paysage des forces de l'ordre, de permettre à des citoyens français externes à cette institution et détenteurs d'un diplôme équivalent au Master II, d'être recrutés directement à ce niveau de responsabilité. Il arrive alors que des jeunes individus âgés d'environ 25 ans deviennent les supérieurs hiérarchiques d'officiers ayant à leur actif une carrière riche de nombreuses années. Les crispations qui peuvent en découler sont accentuées par la redéfinition du rôle des officiers de police conséquence de leur

---

25 « Après l'attentat des Champs-Élysées, des policiers en colère interpellent Macron et Le Pen », LE PARISIEN [en ligne], <<http://www.leparisien.fr/faits-divers/paris-une-marche-de-la-colere-policier-apres-la-mort-de-xavier-jugele-26-04-2017-6891729.php>>, consulté le 22/07/2018.

26 « Macron rend hommage à Xavier Jugelé, tué dans l'attentat des Champs-Élysées », LE PARISIEN, [en ligne], <<http://www.leparisien.fr/faits-divers/un-an-apres-macron-rend-hommage-a-xavier-jugele-tue-dans-l-attentat-des-champs-elysees-20-04-2018-7675167.php>> consulté le 22/07/2018

27 À savoir les gardiens de la paix et les gradés.

28 Il s'agit de l'ENSP : « L'École Nationale Supérieure de la Police (ENSP) est un établissement public national à caractère administratif chargé d'une mission d'enseignement supérieur et de recherche, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, et placé sous la tutelle du Ministre de l'intérieur (Directeur général de la police nationale) ». ENSP, Missions, <<http://www.ensp.interieur.gouv.fr/L-Ecole/Missions>>, consulté le 30/07/18.

nombre qui ne cesse de diminuer<sup>29</sup> avec pour pendant une augmentation de leurs responsabilités. Cependant, un tel système fait de cette institution un puissant ascenseur social et assure probablement un renouveau dans la direction via l'apport d'un regard neuf à des échelles importantes de responsabilités. Ainsi, les cadres supérieurs de la police nationale sont confrontés à une redéfinition de leurs responsabilités (dynamique qui touche tous les échelons y compris ceux d'exécution), et par voie de conséquence à quelques critiques de leurs subordonnés généralement exprimées par la voix des syndicats. Il n'est pas certain que cet état de fait favorise une bonne entente policière.

Fatalement, cet appel au renouveau pourrait peut être finir par supprimer le corps supérieur nonobstant une solide légitimité historique, longue de plusieurs siècles. En effet, les prémices de la création d'une police urbaine résident dans l'ordonnance de 1254 édictée par Saint-Louis<sup>30</sup>. Celle-ci crée un guet royal dans la ville de Paris. Il s'agit d'un corps composé d'une quarantaine de sergents qui assuraient la sécurité dans la ville la nuit. Ce dispositif sera ensuite étendu à d'autres villes. En 1306 sous l'impulsion de Philippe le Bel apparaissent les commissaires examinateurs du Châtelet ayant des compétences judiciaires et qui serviront plus tard de terreau à la formation du corps des commissaires de police. Cependant, il s'agit là encore que de formes très embryonnaires de création d'une police, à la juridiction très localisée. Une nouvelle étape est franchie en 1667 grâce aux efforts de Colbert. La lieutenance générale de police naît à Paris avec pour premier titulaire Nicolas de la Reynie. La charge consiste à sécuriser la ville, lutter contre la délinquance et assurer un certain nombre de police (au sens juridique). Cette organisation se structure progressivement et une administration commence à naître. Divers bureaux fournissent des services, d'abord officieusement puis officiellement grâce au second Lieutenant général de police. Surtout, cette institution s'appuie sur des rapports quotidiens des commissaires de police

---

29 Ils étaient 9 838 en 2008, ils ne sont plus que 7 788 en 2018 (cf M. BOUTANT et F. GROSDIDIER, rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, p. 80, <<http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>>, consulté le 22/07/2018).

30 Cette partie historique puise principalement sa source dans la page récapitulative de la Police Nationale : « Histoire », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Présentation-generale/Histoire>>, consultée le 03/08/2018.

(anciennement commissaires au Châtelet)<sup>31</sup>. C'est à partir de cette époque que cette dénomination est retenue. Le dispositif s'appuie sur un maillage de dix-sept quartiers découpant la ville de Paris et un réseau d'informateurs nommés *mouches* et *moutons* selon qu'ils soient respectivement en liberté ou en prison. Enfin, il faisait partie des attributions du lieutenant général de pouvoir requérir la force publique et notamment la maréchaussée pour renforcer ses effectifs. Ce système n'évoluera pas sensiblement jusqu'à la Révolution Française. Cet épisode tumultueux de l'Histoire française balaira de nombreuses institutions et frappera cette organisation décrite. Le maillage est par exemple densifié (apparaissent des commissaires de section) et le maire prends l'ancien rôle de Lieutenant général de police. Surtout, cette époque marque l'ancrage définitif d'une *summa division* entre une police urbaine d'une part et d'une force militaire assurant la même mission dans le reste du territoire. En effet, toutes les villes de plus de 5 000 habitants obtiennent un commissaire de police en septembre 1796. La période suivante, dite impériale est la matrice de nombreuses révolutions administratives.

Le ministre Fouché accélère la modernisation de l'institution policière. Le commissaire de police est désormais sous l'autorité préfectorale. Quant à certaines villes importantes ou celles de plus de 100 000 habitants, y officient désormais les commissaires généraux<sup>32</sup>. En 1811, ces derniers peuvent être coiffés par des directeurs généraux. Également, cette période marque l'apparition d'une fonction de renseignement que la police conserve aujourd'hui. Des fichiers, soit des recueils d'informations, sont créés. La Restauration de 1815 porte un coup d'arrêt à ces évolutions et replace la police sous le contrôle des maires, exceptée dans la ville de Paris. En 1829, première mondiale, naquit en France la première police en uniforme du monde. Celle-ci toujours municipale, s'appuie sur des sergents dirigés par des officiers eux-mêmes sous l'autorité de commissaires de police appelés chef de police municipale. Cette police placée sous l'autorité du maire déclinera

---

<sup>31</sup> Cette pratique évoque celle du *reporting* actuellement employée et qui consiste à fournir un bilan chiffré des activités.

<sup>32</sup> Encore une fois, ce dispositif historique fait écho au nouveau grade de commissaire général instauré au sein du corps de conception et de direction par le décret n°2016-808 du 16 juin 2016.

lentement jusqu'en 1884<sup>33</sup>. La loi du 6 avril 1884 instaure une nouvelle organisation des pouvoirs de police selon le nombre d'habitants. En dessous de 5 000 habitants le maire exerce la police grâce à des agents communaux. Entre 5 000 et 40 000 habitants, le régime devient plus complexe. Un commissaire de police dirige ses services sous l'autorité d'un maire. Cependant l'autorité préfectorale joue un rôle important. Elle contrôle l'activité, nomme et révoque les agents. Au delà de 40 000 habitants, la police est organisée selon un décret du président de la république. Le système dans ses grandes lignes se fige jusqu'à la seconde guerre mondiale. Mais le début du XXe siècle marque l'arrivée des brigades du Tigre soit la révolution de la police judiciaire<sup>34</sup> élargissant ainsi les missions possibles des commissaires de police.

Le tournant historique majeur se déroule en 1941. L'institution de la Police Nationale est créée, définitivement une police d'État s'observera en France. Son visage moderne lui est donné. Malgré le contexte tabou de l'époque, l'essentiel de la lettre de ces textes (onze produits entre avril et juillet 1941<sup>35</sup>) perdura après la libération<sup>36</sup>. Les commissaires de police sont formés désormais dans l'école nationale supérieure de police, basée à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Un statut juridique est créé qui régit la fonction publique. Une direction générale vient diriger cet ensemble. Enfin, l'architecture de la présence policière s'appuie dorénavant sur des districts qui comportent eux-mêmes des circonscriptions dirigées par des commissaires qui peuvent être commissaire central en fonction de l'importance de la circonscription. La loi 23 avril 1941 instaure une police d'état dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants<sup>37</sup>. À partir de là les maires perdent leur autorité sur les forces de police. Au niveau régional, il revient au préfet de diriger ces services. Enfin, des groupements mobiles de réserve, ancêtres des CRS de 1944, viendront renforcer les services en fonction des besoins<sup>38</sup>. À la

---

33 C'est en 1870 que les sergents de ville deviennent les gardiens de la paix, appellation toujours d'usage depuis.

34 En 1907 sont créées 12 brigades régionales.

35 La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, par J-M BERLIÈRE, <<https://journals.openedition.org/criminocorpus/271>>, §11, consulté le 04/08/2018.

36 Ibid, §7

37 Ibid, §14

38 Ibid, §13

libération, la police nationale redevient sûreté nationale mais les modifications demeurent d'ampleur restreinte. En 1954 les inspecteurs de police sont renommés *officiers de police*. La conclusion des changements historiques majeurs apparaît enfin en 1966. L'institution policière reprends le nom de « Police Nationale » et comprends alors cinq corps qui seront modernisés et ramenés à trois en 1995 par le décret du 9 mai de cette année<sup>39</sup>. En somme, l'assise historique du commissaire apparaît pour le moins solide.

Finalement, l'aggravation de toutes les problématiques mentionnées, sa position de chef dans une institution censée y répondre et ses nombreuses compétences pluridisciplinaires placent le commissaire de police dans une posture de stratège en matière de production d'un réponse étatique aux défis sécuritaires. S'appuient sur lui de nombreux acteurs qu'ils soient chef de l'administration, autorité de poursuite, élu local ou simple fonctionnaire, signes révélateurs de l'importance de sa position.

D'où le commissaire de police tire-t-il sa compétence ? Pourquoi est-il réellement un acteur majeur de la sécurité intérieure ? Quelles sont ses attributions ?

Le commissaire de police est un chef stratège, défenseur de l'ordre public, rouage essentiel de la machinerie anti-délinquante (I). Son statut (en évolution) ou ses possibilités variées d'emploi lui offrent l'écoute des différents interlocuteurs exerçant une incidence dans son domaine d'action. Il dispose d'une assise juridique puissante l'assurant d'un rôle de premier plan (II). Participant directement au fonctionnement de la justice, il est aussi doté d'attributions variées modelant le fonctionnement interne de son institution.

---

39 « L'impossible réforme de la police », par Guy Fougier <<https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2002-3-page-97.htm>>, §27, consulté le 04/08/2018.

# **PARTIE I**

**LE COMMISSAIRE, CHEF  
STRATÈGE,  
DÉFENSEUR DE  
L'ORDRE PUBLIC,  
ROUAGE ESSENTIEL  
DE LA MACHINERIE  
ANTI-DÉLINQUANTE**

**D**eux facteurs, non juridiques, viennent hisser le commissaire de police au premier rang des professionnels de la sécurité qui comptent. Le premier est organique. Il est un chef. Plus qu'un chef, il est un chef parmi les chefs. Il commande aux officiers qui sont déjà eux-mêmes des cadres. Ses responsabilités en sont d'autant plus importantes. L'autre facteur est pratique. Il est un professionnel écouté, un rouage difficilement contournable pour une autorité qui chercherait à trouver un interlocuteur policier, que cette autorité soit maire, préfet ou procureur. Bien sur ces deux facteurs sont interconnectés. Si le commissaire de police est écouté, c'est parce qu'il est la tête et la voix de ses services.

## **TITRE 1<sup>er</sup> : LE COMMISSAIRE, UN CADRE SUPÉRIEUR DANS UNE VASTE INSTITUTION DE SÉCURITÉ**

Si il compte, c'est d'abord parce que le commissaire de police agit dans une grande institution de sécurité qui par son activité couvre la plus part des espaces névralgiques de l'activité humaine en France. Déjà évoquée, la délinquance française est effectivement majoritairement traitée par la Police Nationale<sup>40</sup>. Ensuite, c'est parce qu'il y est un cadre supérieur qui pèse sur son orientation. De facto, le commissaire de police se trouve initialement bien placé pour être un acteur déterminant dans le monde de la sécurité intérieure.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> : Le corps de conception et de direction, quartier général du fonctionnement de la police nationale**

Ce corps renferme l'ensemble des cadres supérieures et hauts fonctionnaires de la police nationale. Il fait partie d'une pyramide hiérarchique qui intègre trois composantes (s'agissant des personnels actifs). Par l'importance des responsabilités que détiennent ses membres, le commissaire de police est aujourd'hui un directeur ou un manager.

---

<sup>40</sup> « Organisation et missions de la police nationale », <<https://www.lapolice.nationalerecrute.fr/Se-documenter/Organisation-et-missions-de-la-Police-nationale>>, consulté le 20/07/18.

## **Section 1 – Un positionnement au sommet de la pyramide tripartite**

Les fonctionnaires actifs de la police nationale sont répartis en trois corps distincts. L'arrêté du 06 juin 2006<sup>41</sup> portant règlement général d'emploi de la police nationale définit dans son article 112-2 les missions de ces corps. En commençant par la base, se trouve le corps d'encadrement et d'application (CEA). Le décret dépeint leurs fonctions :

*Les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application concourent à la bonne exécution de l'ensemble des missions de la police nationale. A ce titre, ils ont essentiellement vocation à accomplir des tâches opérationnelles sous l'autorité des commissaires et des officiers de police [...] Ils peuvent être chargés de missions opérationnelles d'enquête, d'information et de surveillance [...] Ils veillent à l'application de la loi et s'acquittent, dans le cadre des missions qui leur sont confiées par leur service d'emploi, des attributions qui leur sont conférées par le code de procédure pénale en matière d'exercice de la mission de police judiciaire.*

On y trouve les grades de gardien de la paix, de sous-brigadier, de brigadier, de brigadier chef et enfin de major. En résumé, il s'agit des effectifs les plus nombreux (environ 105 000<sup>42</sup>) qui représentent les fonctionnaires de terrain. Ils encadrent des contractuels de droit public que sont les adjoints de sécurité mais qui ne font pas partie de leur corps.

Positionné au milieu de la hiérarchie, le corps de commandement emploie les officiers de police. En font parties les grades de Lieutenant/Capitaine<sup>43</sup>, de commandant et de commandant divisionnaire<sup>44</sup>. Ils étaient 7 788 en 2018<sup>45</sup>. De manière analogue, le décret décrit leurs fonctions :

*Les fonctionnaires du corps de commandement sont placés sous l'autorité des commissaires de police qu'ils secondent ou suppléent dans l'exercice de leurs fonctions, hormis les cas où la loi prévoit expressément l'intervention du commissaire de police. Ils assurent le commandement des personnels placés sous leur autorité. [...] ils élaborent des consignes particulières, définissent et gèrent les moyens nécessaires, et assurent les fonctions de commandement opérationnel.*

---

41 Arrêté du 06 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006054100>> le 07/08/2018.

42 Jean-Michel FAUVERGUE, Avis n°278 de l'assemblée nationale du 12 octobre 2017, p. 9, consulté sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tVIII.pdf>> le 12/08/2018.

43 Ces deux grades ayant été fusionnés par le décret n° 2017-216 du 20 février 2017 .

44 Grade à accès fonctionnel.

45 Voir note n°29.

Sur cet ensemble trône le corps de conception et direction. Il s'agit d'un « *corps technique supérieur à vocation interministérielle* »<sup>46</sup>. Ses membres « *assurent la direction hiérarchique, fonctionnelle, organique et opérationnelle des services ou unités dont ils ont la charge ; à cet effet, ils ont autorité sur l'ensemble des personnels qui y sont affectés ou mis à leur disposition [...]* ». Le périmètre de leurs missions est vaste. Ils leur appartiennent de définir « *les principes de l'action des services ou unités qu'ils dirigent, conformément aux orientations fixées* » ; de participer « *à la conception, à la réalisation et à l'évaluation des programmes et des projets relatifs à la prévention de l'insécurité et à la lutte contre la délinquance* » ; d'y parvenir « *en prenant en compte les ressources dont ils disposent [...] en personnels, en matériels et sur le plan budgétaire.* ». Enfin ils « *s'assurent que les instructions, nationales ou locales, de nature à permettre l'exécution des missions confiées à la police nationale sont transmises, expliquées et appliquées par la hiérarchie de leur service.* ». Cette description met en lumière une caractéristique importante du commissaire de police. Ce dernier n'a pas vocation à être spécialement un homme de terrain<sup>47</sup>.

Il est un gestionnaire qui assure des missions à haute responsabilité, fortement teintées par le champ administratif. En témoignent par exemple les postes qui leur sont proposés. En sécurité publiques, d'après l'article 253-2 du règlement général d'emploi de la police nationale<sup>48</sup>, les commissaires de police occupent dans les services territoriaux les postes de « *de directeur départemental, de chef de district, de chef de circonscription, de chef de service ou d'adjoint* » ou dans les services centraux parisiens ceux de « *de directeur adjoint, sous-directeur, chef de bureau, chargé de mission* ». Les grades du corps sont au nombre de trois (commissaire, commissaire divisionnaire, commissaire général<sup>49</sup>). Il existe des

---

46 Décret n°2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale, article 2, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006052164>> le 13/08/2018.

47 Il peut bien sûr moduler son activité et entre autre contrôler l'exercice des missions de ses subordonnés directement lui même. D'une manière générale, il se déplace sur les événements importants (par exemple la découverte d'un cadavre).

48 Arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006054100>> le 13/08/2018.

49 Il s'agit d'un grade à accès fonctionnel, soit conditionné à l'exercice d'une fonction.

postes de pure direction qui ont leur propre appellation : contrôleur général, inspecteur général et directeur des services actifs. Il s'agit de haut-fonctionnaires nommés à la discrétion du gouvernement. Cette caractéristique de cadre supérieur se traduit dans l'effectif qui est d'une ampleur restreinte : il y avait 1529 commissaires en juin 2017<sup>50</sup>.

Le commissaire de police dirige outre les fonctionnaires actifs, des personnels administratifs dont le rôle et la présence tends à être renforcés afin de soulager des personnels actifs et leur permettre un recentrage sur le cœur de métier, notamment dans le cadre de la PSQ<sup>51</sup>. Il dirige aussi des personnels scientifiques. De part ses prérogatives, le commissaire se place en effet comme un véritable manager. Cette partie de son travail est de plus en plus prépondérante et fait partie intégrante de sa formation.

## **Section 2 – Le management, une composante cardinale du métier**

Dans le cadre d'une rencontre avec une commissaire de police, chef de la sûreté urbaine à l'Hôtel de police d'Aix-en-provence et son adjoint, un commandant, le management est apparu comme un pan important de la profession. Celui-ci l'est d'autant plus que le chef compte de subordonnés. En sécurité publique, c'est à dire en simplifiant la police en tenue et visible dans les villes, cette problématique est primordiale tandis que les services spécialisés comme la police judiciaire ou le renseignement y sont moins sensibles. Une définition usuelle de cette notion la présente comme « *l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion de l'entreprise* »<sup>52</sup>. Le magazine de l'ENSP, l'établissement public qui forme les commissaires et les officiers, nous renseigne sur ce qu'est le management dans son numéro quatre de 2015<sup>53</sup>. Il s'agit

---

50 J-M FAUVERGUE, Avis n°278 de l'assemblée nationale du 12 octobre 2017, p. 9, consulté sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tVIII.pdf>> le 12/08/2018.

51 Police de sécurité au quotidien.

52 « *Management* », LAROUSSE[En ligne], <<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/management/49022>>, consulté le 08/08/2018.

53 « *Les formations au management* », ENSP Mag n°4 2015, p. 8, consulté sur <<https://fr.calameo.com/read/002808984cbee260569fb>> le 08/08/2018.

de :

*de la conduite de l'action collective au sein d'une organisation, afin d'assurer son efficacité ou son efficacie. Le management désigne les pratiques et savoir-faire associés à cette organisation du travail et aux relations humaines.*

En fonction du niveau de responsabilité, le commissaire de police doit appréhender différentes échelles de management. Le premier est celui dît de *proximité*<sup>54</sup>. Il concerne la gestion d'un service ou d'une circonscription. D'un niveau supérieur, il existe le management *tactique*. La mission est alors de coordonner différentes circonscriptions ou gros services, de les contrôler ou de leur assurer les moyens nécessaires. Cette mission incombe à des chefs de niveau départemental ou même régional. Enfin, au plus haut niveau, existe le management dît *stratégique*. L'interaction est réalisée avec le niveau national ou central. Il s'agit d'une véritable macro-gestion des orientations, des politiques, des moyens etc..

L'importance du management peut encore être découverte sous l'angle des formations initiales et continues. L'élève commissaire reçoit durant sa formation initiale 140 heures de cours qui portent sur quatre piliers<sup>55</sup>. Ces derniers sont « *l'appropriation et la maîtrise d'outils de gestion* » ; « *les fondamentaux de la gestion budgétaire des services* » ; « *la communication interne, mais aussi externe et notamment au travers des relations avec la presse et les médias* », « *la gestion des ressources humaines* ». Ce dernier item apparaît être le plus développé. Il enveloppe

*les entretiens individuels, l'évaluation annuelle des personnels, la motivation, les briefings/débriefings, la gestion des conflits, la délégation, la lettre de mission, le policier face à la mort ou les risques psychosociaux*

Cette formation initiale tends à faire de l'élève un véritable meneur d'hommes, s'adonnant à la gestion d'une structure qui peut comprendre des centaines de fonctionnaires. Cette tâche peut être ardue dans un contexte de crise de la

---

54 Ibid, p. 8 : pour les trois échelles de management.

55 Ibid, p. 9

motivation que traverse actuellement la police nationale<sup>56</sup>.

Outre ce bagage que l'élève reçoit, les fonctionnaires titulaires sont suivis et doivent assister à des formations continues. Après deux ans d'expérience, un stage « *capitaliser sur ma première expérience* » est dispensé. Il est d'une durée de trois jours pendant lesquels le commissaire retourne à l'ENSP. La description de ce stage parle de la mise en place d'un « *parcours managérial* »<sup>57</sup>. Il s'agit d'augmenter ou de « rafraîchir » les compétences du fonctionnaire pour certaines promotions puis à chaque éventuelle nomination aux emplois de direction. De viser la *maturité managériale*<sup>58</sup>. Il est par exemple réalisé un profil managérial du commissaire de police en deux temps. D'abord lors des épreuves du concours devant le jury. Ensuite lors de la formation initiale via un test élaboré. L'ENSP a le soin d'adopter une démarche d'individualisation. À la vue de l'importance du management dans les formations initiales comme continues ou même d'après les témoignages de fonctionnaires directement concernés, le commissaire se doit d'en être un technicien efficace.

∴

Son appartenance au corps de conception et de direction et les missions de ce dernier, la prégnance du management dans sa formation, la direction de services, la direction de niveau départemental, régional ou même national sont autant d'éléments symptomatiques du positionnement de « stratège » du commissaire de police. Son importance puise sa source dans son élévation dans la hiérarchie policière. Qui plus est, l'institution dans laquelle il travaille lui offre de vastes possibilités, nourrissant de diversité sa carrière potentielle.

---

56 Contexte dépeint dans l'introduction.

57 « *Utiliser sa première expérience pour mieux manager : une aide précieuse pour les commissaires récemment nommés* », <<http://www.ensp.interieur.gouv.fr/Actualites/Utiliser-sa-premiere-experience-pour-mieux-manager-une-aide-precieuse-pour-les-commissaires-recemment-nommes>> consulté le 08/08/2018

58 « *Les formations au management* », ENSP Mag n°4 2015, p. 10, consulté sur <<https://fr.calameo.com/read/002808984cbae260569fb>> le 08/08/2018.

## **Chapitre 2<sup>ème</sup> : La police nationale, une institution, de nombreuses directions : terreau fertile pour une expérience variée**

Il est coutume de dire que l'armée abrite tous les métiers. La police nationale en referme aussi une vaste diversité. Les différentes directions, bien qu'appartenant à la même institution, offrent autant de cadres différents. Sans compter les services ultra spécialisés à l'histoire marquée comme par exemple le RAID. Tout cela peut aboutir à servir la crédibilité du commissaire. Ce dernier a potentiellement dans une même carrière parcouru de nombreux postes aux profils très différents, nourrissant son expertise en matière de sécurité.

### **Section 1 – Une organisation en « tuyaux d'orgue »**

C'est par cette expression que le rapport sénatorial<sup>59</sup> de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure qualifie l'organisation de la police nationale. Il existe neuf directions et onze entités<sup>60</sup> qui composent ensemble (plus la préfecture de police de Paris) la police nationale. Cet ensemble est dirigé par la direction principale, nommée DGPN pour direction générale de la police nationale<sup>61</sup>. La variété de ces composantes s'explique par le large spectre de missions dont la police doit s'acquitter. Celles-ci que sont la sécurité, l'investigation, la police technique et scientifique, l'ordre public, la sécurité aux frontières, le renseignement et l'information, la coopération internationale, le contrôle interne sont assumées selon (généralement) un principe de spécialité. Aussi, les cultures de ces directions sont différentes. Les devoirs de management des commissaires y sont particulièrement hétérogènes. Le nombre des

---

59 M. BOUTANT et F. GROSDIDIER, rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, p. 20, <<http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>>, consulté le 08/08/2018.

60 « Organisation et missions de la police nationale », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Se-documenter/Organisation-et-missions-de-la-Police-nationale>>, consulté le 08/08/2018.

61 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, article 6, <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027838041>> consulté le 08/08/2018.

subordonnés y varie considérablement. En 2007, M. Frédéric OCQUETEAU (déjà mentionné grâce à ces nombreux travaux sur la question) constatait <sup>62</sup>:

*À la Police aux frontières (PAF), un commissaire encadre 315 agents ; aux Renseignements généraux (RG) et à la direction de la Surveillance du territoire (DST), le rapport est de un sur 17 ; à la direction de l'Administration de la police nationale (DAPN), il est de un sur 165 ; à la direction de la Formation de la police nationale (DFPN), le taux est de un sur 47 et un commissaire supervise 36 élèves commissaires. [...] Les commissaires de la Police judiciaire, et plus encore leurs officiers, sont tendanciellement, pour prendre une expression imagée, des chefs d'armée mexicaine : leurs taux d'encadrement respectifs sont d'un commissaire pour 21 agents encadrés, et d'un officier sans personne à commander ou à encadrer (de fait, ces officiers sont d'anciens inspecteurs, une terminologie qui a disparu en 1995).*

Aussi ces directions sont relativement hermétiques ce qui peut malheureusement nuire au fonctionnement général. La rapport sénatorial<sup>63</sup> affirmait :

*Éric Morvan<sup>64</sup>, a lui-même reconnu que l'organisation actuelle de la police nationale présentait un certain nombre de difficultés, regrettant notamment que « la police (soit) trop organisée en tuyaux d'orgue »*

Sans décrire l'intégralité des directions ou des services, voici quelques exemples singuliers illustrant cette diversité constatée.

La direction centrale de la sécurité publique, créée en 1941<sup>65</sup> traite à elle seule 52% de la délinquance nationale, intervient toute les 12 secondes, comporte plus de 314 commissariats et emploie un peu moins de 67 000 agents. C'est à elle que revient notamment les missions de police secours, le traitement de la petite et moyenne délinquance, la sécurisation des événements etc.. Elle est pour le commissaire la direction généraliste, une véritable école, qui lui donne une expérience dans de nombreux domaines. Elle représente la colonne vertébrale de

62 « *Commissaires de police italiens et français. De la comparaison de deux fonctions d'encadrement en mutation* », F. OCQUETEAU, §16 et suivants, consulté sur <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2007-2-page-475.html> le 12/08/2018.

63 M. BOUTANT et F. GROSDIDIER, Sénat rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, p. 63, <http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>, consulté le 08/08/2018.

64 L'actuel directeur général de la police nationale.

65 Ces données ont été récoltées sur : « *Direction centrale de la sécurité publique* », <https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/Direction-centrale-de-la-securite-publique-DCSP> consulté le 08/08/2018.

la présence policière.

La direction centrale de la police judiciaire, qui réalise ses premiers pas grâce aux fameuses *brigades du tigre* en 1907 a pour mission de traiter les atteintes sévères à la loi, les infractions graves, organisées, qui nécessitent un travail d'investigation poussé et parfois une coopération internationale. Ses membres y effectuent un travail de spécialiste. C'est dans cette direction que le commissaire de police est le plus proche d'avoir un travail d'enquêteur, pouvant être à la tête de groupes restreints. Cette direction dispose de sept services centraux spécialisés<sup>66</sup>, d'un état-major et de services décentralisés. Elle emploie 5 300 agents.

La direction centrale de la police aux frontières veille à constater toutes les infractions qui impliquent le franchissement des frontières. Il s'agit entre autre de l'immigration illégale<sup>67</sup>; la sûreté des interfaces de transport comme les infrastructures ferroviaires, aéroportuaires, portuaires; la lutte contre la fraude documentaire; la police aéronautique etc. Elle emploie environ 10 000 agents répartis dans sept directions zonales et elle sécurise neuf gares, treize ports (dont un anglais) ou encore vingt-deux aéroports.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité, connue sous l'acronyme DCCRS trouve son origine en 1944 grâce à la création des CRS sous l'impulsion du général De Gaulle. Ses missions sont extrêmement variées. Elle est d'abord une force de réserve pour la police nationale<sup>68</sup>, et à ce titre, se transforme en « pompier » des différentes crises notamment en matière de violences urbaines. Elle fut à ce titre particulièrement médiatisée en 2005. Elle assiste également la police aux frontières, réalise des missions de sécurité routière ou encore, assume

---

66 « Direction centrale de la police judiciaire », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire>>, consulté le 08/08/2018.

67 « Direction centrale de la police aux frontières », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/Direction-centrale-de-la-police-aux-frontieres-DCPAF>>, consulté le 08/08/2018.

68 « Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/La-direction-centrale-des-compagnies-republicaines-de-securite-DCCRS>>, consulté le 08/08/2018.

une mission de secours en montagne ou sur les littoraux. Le commissaire de police y travaille généralement en état major, dans l'une des sept directions zonales.

Sans être rattachée à la direction générale de la police nationale, la direction générale de la sécurité intérieure est un service actif de la police nationale. Elle a été créée en 2014<sup>69</sup>, issue de l'ancienne direction centrale du renseignement intérieur. Son décret de création<sup>70</sup> précise ses missions : « *Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* ». Ses missions relèvent du contre-espionnage, de la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents, de la protection du patrimoine économique et de missions de police judiciaire spécialisées.

Outre ces cinq grandes directions, la police nationale comprends de nombreux services, de taille plus modeste, et variés comme l'inspection générale de la police nationale, la direction de la coopération internationale, le service de protection, le RAID etc. L'avancement au grade de commissaire divisionnaire requiert d'avoir satisfait à une obligation de mobilité, c'est à dire une période<sup>71</sup>:

*au cours de laquelle [...] les commissaires de police exercent des activités différentes de celles qu'ils ont antérieurement accomplies ou de celles qui sont normalement dévolues aux membres du corps de conception et de direction de la police nationale. [...] Cette mobilité peut être accomplie : 1° Au près d'une institution ou d'un organe de la Communauté européenne ou d'une organisation internationale ; 2° Au près d'une administration, d'une juridiction française, de tout organisme de droit public français ou d'une entreprise publique française. Toutefois, cette mobilité ne peut être effectuée au sein d'une même direction ou d'un même service d'emploi de la police nationale que par changement d'affectation d'un service central à un service territorial ou d'un service territorial à un service central*

Outre la mobilité promotionnelle, il existe également une mobilité fonctionnelle. Il

---

69 « Direction générale de la sécurité intérieure », <<https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI/>>, consulté le 09/08/2018.

70 Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, article 1, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028887486&categorieLien=id>> le 09/08/2018.

71 Décret n° 2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale, article 14, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000813276&dateTexte=&categorieLien=id>> le 08/08/2018.

est proscrit de rester plus de cinq ans dans la même affectation. Cette durée peut toutefois être prorogée à neuf ans maximum. Cette règle est posée par l'article 6 du décret n°2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale.

## **Section 2 – Une expérience professionnelle faite de diversité et d'imprévus**

La densité des missions de police et la présence de nombreuses directions ou services favorisent le renouvellement de l'expérience professionnelle du commissaire de police. Mais plus que ces facteurs structurels propre à l'organisation de l'institution policière, c'est tout simplement son métier même, au quotidien, qui présente des situations inédites, des défis, des surprises qu'il doit toujours appréhender. Puisqu'il est un responsable, il lui appartient d'apporter des réponses à toutes les problématiques rencontrées par ses services, et c'est très précisément cela qui donne cette si grande amplitude à la diversité de son métier, loin d'être toujours routinier. Pour le démontrer, il faut recueillir les témoignages de ses professionnels s'attachant à décrire leurs vécus.

Le commissaire Jean-Luc Taltavull raconte<sup>72</sup> son expérience professionnelle quand il était commissaire central à Créteil :

*Mon quotidien était de faire le point des affaires de la nuit, de gérer les patrouilles de la ville sur les voies publiques, de s'assurer qu'il y ait assez d'effectifs positionnés le week-end par exemple et de revoir les plannings, de faire des réunions en mairie pour mettre en place de nouvelles actions dans la ville... En tant que chef d'un commissariat, les journées se suivent mais ne se ressemblent pas. Un jour, il pouvait y avoir un meurtre ou un suicide et le lendemain un incendie ou un accident... En cas de problème grave, je pouvais aussi être appelé la nuit pour me rendre sur place.*

Outre cette description de son ancien quotidien, il livre<sup>73</sup> ensuite un témoignage plus global sur sa carrière, appuyant le fait que celle ci n'est pas forcément linéaire :

---

72 « Commissaire de Police "j'ai toujours voulu protéger et servir" », F. Boudjelal, consulté sur <<http://www.vousnousils.fr/2016/11/25/commissaire-de-police-jai-toujours-voulu-protger-et-servir-596314>> le 09/08/2018.

73 Ibid.

*Le métier de commissaire recouvre des réalités très différentes d'une direction à l'autre (sécurité publique, police judiciaire, renseignement territorial, CRS, international...). Qui aime le changement et les challenges peut se construire un parcours de carrière très riche : j'ai pour exemple, depuis ma sortie d'école en 2000, été chef d'un commissariat de petite couronne, puis chef de groupes d'enquêtes au deuxième district de police judiciaire de Paris, puis chef de section à la BRB (Brigade de répression du banditisme), attaché de Police à l'ambassade de France à Berlin, puis commissaire central de Creil, avant de regagner mon poste actuel.*

Ce dernier aura vu en somme le métier de généraliste de la sécurité publique, le travail de spécialiste en police judiciaire et mis un pied dans la coopération internationale.

Dans un univers géographique radicalement différent (la diversité repose là aussi), le commissaire Joël-Patrick évoque<sup>74</sup> une matinée à Cayenne :

*Je rejoins mon bureau, la chaleur est déjà étouffante [...] Soudain tout s'accélère, cela commence par un appel improbable, à peine arrivé je dois me rendre à une commission en Préfecture sous l'égide du Secrétaire Général qui examine la situation de fonctionnaires en difficultés financières [...] 9h, j'enchaîne avec la réunion de service menée quotidiennement par le Directeur départemental qui est un commissaire d'expérience. Tous les chefs d'unités sont là [...] 9h40, je ressors enthousiaste, je vais maintenant me rendre à un exercice de maintien de l'ordre organisé pour une section de la Compagnie Départementale d'Intervention. [...] après une matinée commencée par deux réunions, qui s'est poursuivie par une observation de l'entraînement de la CDI, je vais enchaîner avec l'examen des procédures judiciaires à répartir entre les services, cela me permet d'être au courant du "portefeuille" de mes unités ! [...] Dans l'attente de la prochaine urgence, du prochain appel radio ou téléphonique qui viendra troubler ma quiétude, cette mission occupera mes deux prochaines heures. La fin de journée est encore loin **tout peut se passer, c'est aussi cela qui motive ma passion pour ma profession** depuis 15 ans, l'obligation continue de s'adapter, de se remettre en question !*

Le commissaire de police, agissant dans une institution qui par nature réponds aux imprévus et aux crises, peut vivre des expériences nettement exceptionnelles même en comparaison de son quotidien déjà chargé. L'exemple illustrant parfaitement cette hypothèse réside dans les agissements d'un commissaire divisionnaire et de son chauffeur lors des attentats au Bataclan le 13

---

74 « *Compte-rendu d'une matinée à la DDSP de Guyane, 23 décembre 2009* », consulté sur <<https://www.lapolicenationale recrute.fr/Blog/ils-ont-bloque-archivage/Compte-rendu-d-une-matinée-a-la-DDSP-de-Guyane>> le 09/08/2018.

novembre 2015. Chef de service au sein de la brigade anti-criminalité, ce fonctionnaire qui demeure anonyme est l'un des tout premiers à se rendre sur les lieux. Le rapport de l'assemblée nationale sur le déroulement des attentats décrit<sup>75</sup> la situation :

*Quelques minutes plus tard, aux alentours de 21h54, le commissaire divisionnaire X et son chauffeur, qui s'étaient détournés du Stade de France, arrivent devant le Bataclan. Là, le premier aperçoit quelques effectifs de police dans le passage Saint-Pierre Amelot et constate que des corps gisent sur le trottoir non loin de l'entrée principale. Il entend des tirs à l'intérieur de la salle, ce qu'ont également indiqué devant la commission d'enquête les fonctionnaires de la BAC de nuit du Val-de-Marne. Dans les instants qui suivent, entre quinze et trente personnes sortent en courant par l'entrée principale pendant que les tirs continuent. Le commissaire divisionnaire X et son chauffeur pénètrent dans le Bataclan.*

Arrivé sur place, ce dernier raconte « *Ce qui nous surprend immédiatement, c'est la lumière extrêmement forte, qui nous aveugle. Le silence ahurissant. Et puis des centaines de corps, les uns sur les autres* »<sup>76</sup>. Sans détailler d'avantage le déroulement de ces événements, cette situation dramatique rappelle que le commissaire de police, comme tous les fonctionnaires de police, peut avoir une expérience très pratique, de terrain, face aux menaces qui pèsent contre la sécurité des citoyens.

∴

En somme, les commissaires acquièrent une expérience professionnelle assise sur deux ressorts principaux. L'un est la nature de l'exercice au quotidien de cet emploi. Amené à gérer des situations de crises, à répondre aux problématiques rencontrées par ses subordonnés en tant que responsable, son quotidien est nécessairement varié. L'autre ressort réside dans l'organisation de la police nationale qui favorise la diversité des emplois et enjoint ces fonctionnaires à opter pour la mobilité.

---

75 G. FENECH et S. PIETRASANTA, Assemblée Nationale, Rapport n°3922, p. 51, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-eng/r3922-t1.pdf>>, consulté le 20/07/2018.

76 « *Héros du Bataclan, le commissaire qui a tué un terroriste témoigne* », Francetvinfo[En ligne] consulté sur <[https://www.francetvinfo.fr/societe/heros-du-bataclan-le-commissaire-qui-a-tue-un-terroriste-temoigne\\_1716657.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/heros-du-bataclan-le-commissaire-qui-a-tue-un-terroriste-temoigne_1716657.html)> le 09/08/2018.

## **TITRE 2<sup>ème</sup> : DE L'OPÉRATIONNEL AU GESTIONNAIRE : APPRÉCIÉ PAR LES UNS, DISCUTÉ PAR LES AUTRES**

Toujours, le commissaire de police a été à la fois opérationnel et gestionnaire. Simplement la balance entre ces deux notions à priori opposées, a pu basculée. « *Le commissaire se mouillait autrefois !* »<sup>77</sup> peut on entendre de la part d'officiers ou de gradés. Ce qui semble à priori ne plus être le cas. Il y a visiblement un malaise parmi ses subordonnés quant à son positionnement. Il est de plus en plus vu comme un pur directeur éloigné des réalités de terrain difficiles que peuvent vivre les autres fonctionnaires. Le métier de commissaire a été progressivement redéfini. Il n'en demeure pas moins qu'il est un véritable « agent de liaison » avec la sphère extérieure dans laquelle se trouvent les autres autorités, institutions ou même la population.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> : Interactions et crédibilité avec la sphère extérieure**

« *C'est un jeu qui se joue à quatre, la sécurité publique.* »<sup>78</sup> affirme Frédéric Ocqueteau, directeur de recherche au CNRS au CERSA (centre d'études et de recherches de sciences administratives). Il inclut dans cette liste le commissaire de police, le préfet, le procureur et enfin le maire. Tous ensemble, dans des rapports plus ou moins égaux, définissent les politiques sécuritaires. Plus généralement, le soin des rapports avec la population, les logiques partenariales, les rapports avec les autres institutions comme la gendarmerie (parfois) ou la police municipale (surtout) sont autant de préoccupations qu'a le commissaire de police, avatar de ses services dans ces interactions. Mais une fois de plus, tous les commissaires n'ont pas ces impératifs. Il s'agit principalement de la sécurité publique. Les commissaire placés en service spécialisés seront bien moins sujet à devoir naviguer

---

<sup>77</sup> Propos réellement entendus par l'auteur lors d'un stage en hôtel de police.

<sup>78</sup> « *A propos de l'encadrement de la police nationale par les commissaires Regards croisés entre un sociologue et un commissaire syndicaliste* », Frédéric OCQUETEAU et Olivier DAMIEN, <<https://journals.openedition.org/champenal/9648>> consulté le 09 août 2018.

entre tous ces acteurs réunis.

### **Section 1 – Le maire, acteur local déterminant : entre rivalité et coordination**

Le maire est un poids lourd en matière de sécurité publique avec des pouvoirs étendus et consacrés par loi. Disposant d'abord d'une légitimité électorale, il détient aussi de nombreux pouvoirs de police consacrés par les articles L2212-1 à L2213-33 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article L2212-1 du CGCT dispose : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs*<sup>79</sup> ». Il est le chef de la police municipale dont les vastes missions sont définies par le CGCT : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* », ce qui inclut tout ce qui touche à la circulation, la salubrité, la gestion des édifices menaçant ruine, la tranquillité publique, l'ordre public, le débit des denrées, la lutte contre les accidents de toute nature, la sécurisation des aliénés ou encore la gestion des animaux en divagation<sup>80</sup>. Outre le CGCT, le code de la sécurité intérieure (CSI) comprends plusieurs dispositions afférentes au rôle du maire en matière de prévention de la délinquance. « *Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance* » dispose l'article L132-1 du CSI<sup>81</sup>. Aussi « *le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* »<sup>82</sup>, ce qui fait de lui un coordonnateur. Dans les villes de plus de 10 000 habitants ou celles comprenant une zone urbaine sensible, il préside un conseil local de sécurité

---

79 Code général des collectivités territoriales, article L2212-1, consulté sur <[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionid=A4C5655E5993FF637728295F616D253A.tplqfr27s\\_2?idSectionTA=LEGISCTA000006164555&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180205](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionid=A4C5655E5993FF637728295F616D253A.tplqfr27s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006164555&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180205)> le 10/08/2018.

80 Code général des collectivités territoriales, article L2212-2.

81 Code de la sécurité intérieure, article L132-1, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000025508486&cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20120618>> le 10/08/2018.

82 Code de la sécurité intérieure, article L132-4.

et de prévention de la délinquance<sup>83</sup>. Il dispose aussi de la capacité de pouvoir émettre des rappels à l'ordre aux contrevenants<sup>84</sup>. Enfin, le maire et ses adjoints disposent de la qualité d'officier de police judiciaire<sup>85</sup>, bien que celle-ci ne soit plus vraiment en pratique très utilisée hormis dans certains espaces ruraux, « *Car si le maire et ses adjoints sont OPJ de droit (art. 16-1 du CPP)[sic], c'est une qualité tombée en désuétude. Cette prérogative originale et révolutionnaire ne fait plus recette. Et peu de maires la revendiquent* »<sup>86</sup> affirme George MOREAS, ancien commissaire principal honoraire de police.

Entre le commissaire et les maires existe un dialogue. Ce dernier est d'abord obligatoire : « *Le maire est informé sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationales des infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune* » dispose l'article L132-3 du CSI<sup>87</sup>. Mais plus encore, il existe une potentielle convention de coordination, spécifique à une localité, qui vient régler l'action commune des polices municipales et nationales. Celle-ci « *précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police* »<sup>88</sup>. Ces conventions sont parfois obligatoires « *Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale* »<sup>89</sup>.

Les relations entre le commissaire et le maire ne sont pas toujours aisées. Il arrive que des rapports de force se créent, particulièrement quand le maire est

83 Ibid.

84 Code de la sécurité intérieure, article L132-7.

85 Code de procédure pénale, article 16.

86 « *Le maire, 1er flic de sa ville ?* », Georges MOREAS, consulté sur <http://moreas.blog.lemonde.fr/2014/03/20/le-maire-1er-flic-de-sa-ville/comment-page-1/> le 10/08/2018.

87 Code de la sécurité intérieure, article L132-3.

88 Code de la sécurité intérieure, article L512-6, consulté sur

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=FFE5A7C4BEC498F238F7DCB1D0C0B5D6.tplgfr27s\\_2?idSectionIA=LEGISCTA000025507714&cidTexte=LEGIITEXT000025503132&dateTexte=20180810](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=FFE5A7C4BEC498F238F7DCB1D0C0B5D6.tplgfr27s_2?idSectionIA=LEGISCTA000025507714&cidTexte=LEGIITEXT000025503132&dateTexte=20180810) le 10/08/2018.

89 Code de la sécurité intérieure, article L512-4.

également député, une double fonction politique qui lui donne beaucoup de poids dans ces bras de fer. Le journaliste Grégoire FLEUROT pour le magazine en ligne Slate, affirme<sup>90</sup> :

*En théorie, le maire n'a pas de tutelle sur le commissaire, qui dépend uniquement de son administration. Mais dans la pratique, les interférences politiques sont permanentes. Quand les choses se passent bien, le commissaire négocie en amont ses stratégies de sécurité avec le préfet et le maire pour s'assurer qu'elles conviennent à tous. Mais les mauvaises relations avec un maire peuvent vite poser problème et rendre le travail du commissaire impossible, surtout si le maire est de la même famille politique que le préfet ou s'il est un personnage politique influent*

C'est exactement ce qu'il c'est passé à Draveil en 2011 :

*Les relations entre la commissaire, pourtant soutenue par les policiers locaux et « excellemment notée par sa hiérarchie » selon Frédéric Péchenard, directeur général de la police nationale, et Georges Tron, à la fois député et maire de Draveil mais également proche du pouvoir, s'étaient dégradées au point où le travail était devenu impossible. « Il y a eu un gros contentieux, et officiellement, pour calmer le jeu, nous avons déplacé la fonctionnaire à sa demande », a expliqué un responsable de la police nationale au JDD.*

Autre exemple plus récent, début 2017 éclate une opposition entre le maire du XV<sup>e</sup> arrondissement de Paris et la préfecture de police. Le Parisien la décrivait<sup>91</sup> en début 2017 :

*A l'origine de l'embrouille, le départ du commissaire du XV<sup>e</sup> suite à une mutation en septembre dernier. Le préfet de police (PP) a alors pressenti un nouveau "taulier" à la tête de ce commissariat rue de Vaugirard (XV<sup>e</sup>) qui compte près de 300 fonctionnaires. « Le candidat n'a pas convenu pas à monsieur Goujon, s'agace un haut fonctionnaire à la PP. Il voulait choisir ». « Sauf que ça ne se passe pas comme ça !, s'agace Céline Berthon, secrétaire du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN). Les maires ne choisissent pas leur commissaire. Comme tous les fonctionnaires d'État, les commissaires de police sont nommés lors de commissions paritaires où siègent l'administration police et les syndicats.*

Cependant, le tableau dressé de leurs relations ne doit pas être caricatural. Généralement ils s'entendent bien. Les maires usent parfois de leur voix pour

---

90 « *Affaire Tron: comment placardise-t-on un commissaire de police?* », Grégoire FLEUROT, Slate [EnLigne], consulté sur <<http://www.slate.fr/story/38983/commissaire-police-tron-draveil>> le 10/08/2018.

91 « *Paris : le député maire du XV<sup>e</sup> veut-il «virer» sa commissaire de police ?* », LeParisien [En ligne], consulté sur <<http://www.leparisien.fr/paris-75015/paris-le-depute-maire-du-xve-veut-il-virer-sa-commissaire-de-police-12-01-2017-6559719.php>> le 10/08/2018.

requérir plus d'effectifs de police dans leur ville comme à Toulon<sup>92</sup>, Bagnole<sup>93</sup> ou Nice<sup>94</sup>. Dans cette dernière, il y est même question de rassembler police nationale et municipale dans un même hôtel de police<sup>95</sup> ce qui est pour l'heure inédit. Pour finir, la diplomatie est une qualité essentielle que le commissaire de police, particulièrement en sécurité publique, se doit de posséder sous peine de rencontrer partout des murs qui rétréciront ses marges de manœuvre.

## **Section 2 – Une double hiérarchie externe administrative et judiciaire : préfet et procureur**

Le policier a cette particularité qu'il est soumis à trois hiérarchies. D'abord la sienne, les supérieurs de son institution. Ensuite, une hiérarchie administrative à l'écoute du pouvoir politique, c'est à dire les préfets. Enfin une hiérarchie judiciaire qui pilote les enquêtes, ici le parquet. Le commissaire de police a donc deux interlocuteurs extérieurs qu'il écouterait plus ou moins attentivement selon qu'il se trouve dans une filière garantissant l'ordre public ou une s'attachant à l'investigation.

Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif au sein du département. Il dispose de multiples fonctions. Un décret relatif à cette matière dispose en son article 1<sup>96</sup>:

*Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Ils représentent*

92 « Toulon : le maire demande des renforts de police face à "l'explosion de la violence" », franceinfo [En ligne], consulté sur <<https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/var/toulon/toulon-maire-demande-renforts-police-face-explosion-violence-1366781.html>> le 10/08/2018.

93 « Violences à Bagnole : le maire demande des renforts », LE FIGARO [En ligne], consulté sur <<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/04/28/97001-20180428FILWWW00030-violences-a-bagnole-le-maire-demande-des-renforts.php>> le 10/08/2018.

94 « Nice: Christian Estrosi demande des renforts policiers au gouvernement », BFMTV [En ligne], consulté sur <<https://www.bfmtv.com/politique/nice-christian-estrosi-demande-des-renforts-policiers-au-gouvernement-898261.html>> le 10/08/2018.

95 « Coup d'envoi du grand commissariat à Saint-Roch », nice-matin [En ligne], consulté sur <<http://www.nicematin.com/vie-locale/coup-denvoi-du-grand-commissariat-a-saint-roch-183477>> le 10/08/2018.

96 Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, article 1, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000249712&dateTexte=20180810>> le 10/08/2018.

*le Premier ministre et chacun des ministres. Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales. Ils dirigent [...] les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.*

Il est le chef de toutes les administrations à l'échelle départementale. L'article 10 dispose :

*Le préfet de département assure le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département. [...] Il assure également, sous réserve de dispositions particulières et de celles de l'article 33, le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'État.*

Aussi, il est intéressé par toutes les questions de sécurité intérieure, voir l'article 11 :

*Le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. [...] Il est responsable [...] de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale.*

Il a des rapports nécessairement réguliers avec les commissaires de sécurité publique, puisque le même décret dispose que « *Le préfet de département est assisté dans l'exercice de ses fonctions : [...] Des chefs des services déconcentrés des administrations civiles de l'État dans le département* »<sup>97</sup>. Des réunions sont par exemple une modalité couramment utilisée pour faire jonction entre ces acteurs. Selon un angle de vue plus pratique, d'après un commissaire de police<sup>98</sup> :

*Le préfet, pour nous, reste plus un généraliste qui donne des orientations dans sa partie - mais qui n'est pas la seule, il y a aussi celle du parquet et des élus comme vous l'avez rappelé - qu'un "technicien de la sécurité publique", qui seul est à même de mieux faire marcher ce système de coproduction où chaque partenaire doit marcher de concert en restant lui-même. Encore une fois, au risque de me répéter, je ne nie pas au préfet un rôle de coordination de l'ensemble, mais la direction, elle, doit rester l'affaire des commissaires.*

Synthétiquement, le préfet a pour rôle de transmettre localement les orientations voulues par le gouvernement et de missionner le corps de conception et de

---

<sup>97</sup> Ibid. article 13.

<sup>98</sup> « *A propos de l'encadrement de la police nationale par les commissaires Regards croisés entre un sociologue et un commissaire syndicaliste* », F. OCQUETEAU et O. DAMIEN, §26, Champ pénal/ Penal field [En ligne], consulté sur <<http://journals.openedition.org/champpenal/9648>> le 10 août 2018.

direction à transformer ce qui relève de la vision politique en véritable stratégie et in fine en prescriptions opérationnelles à destination des services. Le rapport entre ces deux acteurs est donc un rapport de subordination qualifiable de distant, dans la mesure où le préfet ne dirige normalement pas directement les fonctionnaires de police.

L'autre hiérarchie est de nature judiciaire. Dans le cadre des enquêtes de police, il s'agira du parquet. Ce dernier « désigne l'organisation, au niveau du tribunal de grande instance, de l'ensemble des magistrats du ministère public qui sont chargés de requérir l'application de la loi et de conduire l'action pénale au nom des intérêts de la société »<sup>99</sup>. Les interactions entre cette institution et la police nationale sont intenses et quotidiennes. La procédure pénale impose en effet un véritable contrôle de l'action policière réalisée par le procureur<sup>100</sup>. L'article 12 du code de procédure pénale (CPP) dispose « *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre* »<sup>101</sup>. L'article 40 CPP établi quant à lui que les fonctionnaires doivent sans délais avertir le procureur d'un délit ou d'un crime dont ils auraient connaissance et de lui transmettre toutes les pièces ou informations utiles. Ces premières dispositions à elles seules suffisent à prouver la régularité des échanges, particulièrement la dernière, dans le cadre d'une institution dont la vocation est de réprimer des auteurs d'infractions. Aussi, la coordination avec le parquet est fondamentalement obligatoire. L'action policière en tant que telle ne pèse pas lourd sans une réponse pénale adaptée. On parle de chaîne de la réponse pénale. Or dans le système français, il existe le principe de l'opportunité des poursuites qui consiste à laisser au procureur la libre appréciation des conséquences juridiques à envisager s'agissant d'une violation de la loi (c'est l'article 40-1<sup>102</sup> du code de procédure pénale). Il faut donc rapidement

---

99 « *Qu'est-ce que le parquet ?* », consulté sur <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/personnel-judiciaire/magistrats/qu-est-ce-que-parquet.html>> le 10/08/2018.

100 Article 13 du CPP « *La police judiciaire est placée, dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre de l'instruction* ».

101 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006574849&dateTexte=&categorieLien=cid>> le 16/08/2018.

102 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?>

obtenir une certaine approbation de l'action répressive sous peine de fournir des efforts qui n'aboutiront pas sur des poursuites. Enfin, le procureur est en quelque sorte un officier de police judiciaire supérieur et à ce titre dirige les OPJ ou APJ<sup>103</sup> qui lui sont statutairement subordonnés. Il pratique une notation de ces derniers tous les deux ans (article D45 CPP<sup>104</sup>).

Dans le cadre d'une information judiciaire, c'est à dire une phase pré-jugement dont le but est la « manifestation de la vérité », l'autorité change temporairement de visage : c'est le juge d'instruction qui pilotera le travail judiciaire, l'article 14 du CPP disposant « *Lorsqu'une information est ouverte, elle [ndr:la police judiciaire] exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions* »<sup>105</sup>.

∴

Le commissaire doit composer avec une hiérarchie bicéphale. C'est indirectement une preuve de son importance en matière de sécurité intérieure. Il n'existe pas une autorité qui agit dans son domaine d'action qui n'ait pas à le solliciter pour exercer au mieux ses prérogatives. Il est également dans un rapport d'étroite collaboration avec les maires. La sécurité est une matière qui ne peut qu'intéresser l'élu local ayant des comptes à rendre à ses électeurs en vue de chaque échéance électorale.

---

[cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006574934&dateTexte=&categorieLien=cid](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006574934&dateTexte=&categorieLien=cid)> le 12/08/2018.

103 Adjoint de police judiciaire.

104 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006514913&dateTexte=&categorieLien=cid>> le 16/08/2018.

105 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=88DF5EF8FB67B92A1471C29494013454.tplgr-35s-2?idArticle=LEGIARTI000006574852&cidTexte=LEGITEXT000006071154>> le 16/08/2018.

## **Chapitre 2<sup>ème</sup> : Commissaire, une profession en mutation**

La profession de commissaire a évolué depuis les années 1990. Les variations numériques du poids des corps, la révision générale des politiques publiques initiée en 2007 ou même les visions politiques ont acté des changements dans l'exercice de cette profession. Aussi l'évolution ne semble pas être arrivée à son terme. La nouvelle politique de police de sécurité au quotidien, plus ambitieuse et vaste qu'une simple reprise de la police de proximité comme elle est parfois présentée, pourrait avoir des effets potentiels à l'avenir. En somme, la première dynamique tend à accentuer l'importance hiérarchique du commissaire, la seconde son autonomie. Tout cela augmente le poids du corps de conception et de direction sur la scène des acteurs de la sécurité.

### **Section 1 – Des effets actés : le commissaire de police devenu de plus en plus haut-fonctionnaire**

Avec 28 postes<sup>106</sup> ouverts pour la session 2018 du concours externe de commissaire de police (il y avait 80 places pour celui de magistrat, souvent comparé) pour environ 800 candidats, soit un taux potentiel de réussite de 3,5 %, le recrutement a tout de celui d'une filière particulièrement élitiste. Cependant cela apparaît cohérent avec le nombre très restreint de commissaires (environ 1500) dans une institution qui comptait 147 139 agents<sup>107</sup> en juin 2017. Depuis plusieurs années, le poids numérique des corps de conception et de direction et celui du commandement ne cessent de diminuer <sup>108</sup>:

Corps	2012	2013	2014	2015	2016	Juin 2017
Commissaires	1 609	1 592	1 577	1 578	1 555	1 529
Officiers	9 986	9 680	9 307	8 985	8 685	8 568
Effectif police	142 945	142 456	143 301	144 178	146 671	147 139

Le constat est simple : alors que les effectifs totaux de la police nationale

106 Arrêté du 8 décembre 2017 fixant les modalités d'organisation et le nombre de postes offerts aux concours de commissaire de police de la police nationale, consulté sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036209712&dateTexte=&categorieLien=id> le 12/08/2018.

107 J-M FAUVERGUE, Avis n°278 de l'assemblée nationale du 12 octobre 2017, p. 9, consulté sur <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tVIII.pdf> le 12/08/2018.

108 Ibid.

augmentent d'année en année selon une tendance qui devrait encore perdurer jusqu'à l'horizon 2022, le nombre d'officiers et de commissaires s'affaïsse. Cela ne peut se faire sans un grignotage par chaque corps des prérogatives du corps placé immédiatement au-dessus hiérarchiquement parlant.

La revalorisation des fonctions de commandement des officiers de police, leur conférant notamment des prérogatives autrefois dévolues aux commissaires, pousse vers le haut le corps de conception et de direction. Le syndicat indépendant des commissaire de police déplorait <sup>109</sup> :

*Il y a dix ans à peine, les commissaires étaient présents dans chaque circonscription de police du territoire. La réforme « corps et carrières », engagée en 1995, avait pour objectif de réduire notablement le corps, en le faisant passer d'environ 2300 à 1600, à l'horizon 2012 [...] Cette réduction programmée, et aujourd'hui quasiment achevée, a bien évidemment engendré le reversement de nombreux postes dévolus au corps de conception et de direction au corps de commandement. Cet effet mécanique ne pouvait être évité; de nombreux postes de sortie d'école ou d'apprentissage dans les directions spécialisées ont ainsi été déflatés.*

Le protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers de la police nationale de 2016<sup>110</sup> présentait de manière neutre le même constat :

*Depuis 2004, et plus particulièrement le relevé de conclusions additionnel corps et carrière de 2007, les missions et les fonctions occupées par le corps de commandement ont très sensiblement évolué dans le sens d'un exhaussement du positionnement des officiers au sein de la hiérarchie policière, concomitant avec la déflation en cours de ce corps et la mise en place d'une nouvelle nomenclature venant remplacer celle, obsolète, de 2009. Cette évolution doit aujourd'hui être prise en compte et implique le passage de la grille indiciaire des officiers de police, qui demeure un des rares corps de la fonction publique en « petit A », vers la grille « A-type ».*

Les commissaires de police, supérieurs hiérarchiques des officiers, sont de facto propulsés vers le haut. Leur corps présente d'avantage encore une image d'élite policière, « l'administration française construit progressivement, avec le syndicat majoritaire des commissaires, un système d' "aristocrates" de la police »

---

<sup>109</sup> « DES RAVAGES DE LA MOBILITE FONCTIONNELLE...ET DES MOYENS D'EN SORTIR », consulté sur <[http://www.commissaires.fr/files/adherents\\_communique/ravages\\_mobilite.pdf](http://www.commissaires.fr/files/adherents_communique/ravages_mobilite.pdf)> le 12/08/2018.

<sup>110</sup> « Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale », 11 avril 2016, pp. 4 et 5, consulté sur <[http://scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2016/04/PROTOCOLE\\_11\\_AVRIL\\_2016.pdf](http://scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2016/04/PROTOCOLE_11_AVRIL_2016.pdf)> le 12/08/2018.

témoigne F. OCQUETEAU<sup>111</sup>. Si cette dynamique consiste en un renforcement de leur positionnement, les commissaires de police semblent malheureusement de plus en plus éloignés des réalités de terrain aux yeux des autres fonctionnaires. C'est une nuance qui est apportée ici, ce que peuvent gagner les commissaires de police aux yeux de l'extérieur ne l'est pas sans une certaine contrepartie à l'intérieur : une critique de plus en plus vive de leurs subordonnés et un effritement de la cohésion générale de la police largement épingle dans le rapport sénatorial de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure « *la police nationale souffre de sa forte segmentation et d'un manque patent de cohésion qui pèsent, au quotidien, sur les agents comme sur l'efficacité des services* »<sup>112</sup>. Et de constater<sup>113</sup> :

*Au-delà des difficultés institutionnelles, c'est surtout d'une fracture entre les trois corps de la police nationale dont pâtit aujourd'hui la police nationale. Les personnels de la police nationale regrettent, pour une grande majorité d'entre eux, qu'un fossé se soit creusé, au fil des années, entre le corps d'encadrement et d'application et les cadres de la police nationale, officiers et commissaires confondus. Selon les témoignages recueillis par votre commission, le sentiment de fracture s'est nourri, au fil du temps, d'un éloignement progressif du terrain des deux corps d'encadrement, de plus en plus accaparés par des **problématiques administratives et comptables**.*

Pour remédier en partie à cette tendance négative, il est question de rassembler les trois corps lors de leur formation initiale dans une grande académie de police. Il s'agit de la proposition n°12 de la commission d'enquête sénatoriale déjà plusieurs fois évoquée. Sans gommer les différences de formation, les auteurs du rapport et certains syndicalistes estiment que rassembler ces effectifs créerait une plus grande proximité lors de l'exercice au sein d'un service actif. Quant à l'évolution de ce projet, une question écrite<sup>114</sup> par Mme Frédérique LARDET,

---

111 « *Commissaires de police italiens et français. De la comparaison de deux fonctions d'encadrement en mutation* », F. OCQUETEAU, §51, consulté sur <<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2007-2-page-475.html>> le 12/08/2018

112 M. BOUTANT et F. GROSDIDIER, Sénat rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, p. 63, <<http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>>, consulté le 12/08/2018.

113 Ibid. p. 65.

114 15<sup>ème</sup> Législature, Question n°11629 du 07/08/2018, Mme Frédérique LARDET, consulté sur <<http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-11629QE.htm>> le 12/08/2018.

député La République en Marche, posée le 07/08/2018 au ministre de l'intérieur demande où en est sa réalisation. Pour l'heure, aucune réponse n'y a été apportée.

## **Section 2 – Des effets potentiels : la police de sécurité au quotidien**

La nouvelle politique de police de sécurité au quotidien annoncée au début de l'année 2018 a et fait encore beaucoup parler d'elle tant elle apparaît être d'une grande ampleur. Initiée par une grande concertation sous forme de questions posées aux fonctionnaires de police et aux militaires de gendarmerie principalement, celle-ci a récoltée plus de 70 057<sup>115</sup> réponses diverses ou encore 150 contributions de personnes qualifiées. Plus de 500 réunions départementales furent organisées. Le traitement de ces résultats a mis en lumière les grands problèmes traversés par les institutions de sécurité, pour partie déjà évoqués. Plus qu'une reprise de l'ancienne police de proximité, il s'agit d'un grand chantier de rénovation.

Le constat posé apparaît franc et a eu l'approbation de certains syndicats comme celui de l'UNSA Police qui affirme « *La lutte contre le trafic de stupéfiants est au cœur des mesures annoncées. Le diagnostic sécuritaire est bien posé et la nécessité de lutter contre les trafics est clairement exposée* »<sup>116</sup>. Ainsi 74 % des interrogés<sup>117</sup> estiment être pris dans des tâches indues qui les éloignent de leur cœur de métier ; 73 % jugent les missions administratives comme un facteur d'éloignement du terrain ; 78 % pensent qu'ils n'ont pas les moyens juridiques d'agir ; 70% que les condamnations judiciaires ne sont pas assez sévères ; 66 % que les procédures sont trop complexes ; 68 % pointent un manque de personnels ; et enfin l'indice de confiance des français envers leurs forces de sécurité, estimé par ces dernières, est de 5,6 sur 10. C'est sur ces éléments que des préconisations sont

115 « *Pourquoi créer la police de sécurité au quotidien ?* », consulté sur <<https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/Pourquoi-creer-la-police-de-securite-du-quotidien>> le 12/08/2018.

116 « *Carnet de notes – Présentation de la PSQ* », consulté sur <[http://police.unsa.org/IMG/pdf/2017-02-23\\_carnet\\_de\\_notes\\_psq.pdf](http://police.unsa.org/IMG/pdf/2017-02-23_carnet_de_notes_psq.pdf)> le 12/08/2018.

117 Pour cette donnée et les suivantes : « *Lancement de la police de sécurité au quotidien* », dossier presse, pp. 20 à 25, consulté sur <<https://www.interieur.gouv.fr/content/download/107777/856421/file/Pourquoi%20cre%CC%81er%20la%20police%20de%20se%CC%81curite%CC%81%20du%20quotidien.pdf>> consulté le 12/08/2018.

faites.

Au titre des mesures<sup>118</sup> qui pourraient avoir un effet général salvateur il y a entre autres l'augmentation des effectifs avec 10 000 postes créés entre 2018 et 2022 ; la réforme de la procédure pénale dans la quelle il est prévu un renforcement des pouvoirs des enquêteurs, la forfaitisation de certaines infractions ou encore la numérisation des procédures à partir de 2020<sup>119</sup> ; l'augmentation des budgets avec une enveloppe de 150 millions d'euros par an dédiée à l'achat d'équipements s'agissant de la police nationale, ou encore un plan triennale d'investissement immobilier de 900 millions d'euros; la création de 60 quartiers de *reconquête prioritaire* avec un effectif de 1300 agents dédié d'ici 2022 ; ou enfin une formation initiale de plus en plus harmonisée ou densifiée. Ces propositions peuvent sans doute avoir des effets concrets pour les commissaires de police, qu'il faudra découvrir au fur et à mesure de leur déploiement, mais d'autres apparaissent plus déterminantes.

Parmi elles, se trouve la définition de stratégie de lutte contre la délinquance avec chaque élu (il y en a 35 400). Celles-ci ne pourront se faire qu'avec le concours des responsables locaux de police et de gendarmerie. La logique partenariale est également renforcée, d'une part grâce à des interventions dans les écoles plus nombreuses, mais aussi grâce au service national universel. Les commissaires de police devront également gérer la montée en gamme d'une réserve qui devrait accueillir 10 000 nouveaux personnels. Le visage de leurs subordonnés devrait progressivement évoluer avec une autre montée en puissance, à savoir celle des personnels administratifs. Ces derniers devraient progressivement assumer des tâches administratives jugées comme pertes de temps par les fonctionnaires actifs.

Enfin, c'est surtout l'autonomie dans la prise de décision qui pourrait se trouver rehaussée. La logique de déconcentration devrait être poussée plus loin. Il

---

118 L'ensemble des mesures proposées est détaillé dans un dossier synthétique, consulté sur <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/107778/856426/file/Synthe%CC%80se%20des%20mesures%20mises%20en%20oeuvre%20avec%20la%20police%20de%20se%CC%81curite%CC%81%20du%20quotidien.pdf> le 12/08/2018.

119 Cela s'accompagne de la livraison de tablettes électroniques.

s'agit de dériver la prise de décision du niveau central vers l'échelon local. Il est prévue l'élaboration de stratégies locales de lutte contre la délinquance, la déconcentration de la gestion d'une partie du budget prévu pour l'entretien de l'immobilier, la gestion du parc des véhicules au niveau départemental (c'est à dire au profit des directions départementales) ou encore plus de liberté dans l'organisation des services. Tout cet ensemble de propositions est regroupé sous l'intitulé « *Une police et une gendarmerie sur mesure* », ce qui traduit bien l'idée d'adaptation locale, mais reste à savoir précisément dans la hiérarchie qui prendra la mesure.

∴

Le nouveau positionnement de cadre supérieur des commissaires de police, largement renforcé depuis les années 90' a bénéficié à leur prise de poids dans le monde de la sécurité. Mais cela s'est fait au prix d'une sérieuse déflation de leurs effectifs et d'une dégradation de la cohésion générale de la police. Il ne semble pas pour l'heure que cette tendance soit à l'aube d'un renversement malgré les recrutements puissants, enregistrés dernièrement. Enfin la police de sécurité au quotidien n'est qu'un projet au stade du démarrage. De nombreuses mesures pourraient délivrer des effets utiles positifs pour les commissaires, s'agissant principalement de leur autonomie. Mais à ce stade un brouillard de guerre dissimule encore les échelons concernés, car les potentiels sont nombreux. Entre le simple commissaire occupant un poste de nomenclature A à C, au directeur des services actifs, ils s'y trouvent une vaste carrière et une large plage de compétences à acquérir.

## **PARTIE II**

# **UNE ASSISE JURIDIQUE PUISSANTE, ASSURANCE D'UN RÔLE DE PREMIER PLAN**

La place du commissaire de police a d'abord été analysée sous l'angle pratique et organique. Si cette partie s'est appuyée sur les nombreuses normes juridiques qui viennent décrire le fonctionnement général de la police, le statut du corps de conception ou encore ses interlocuteurs variés, les prérogatives directes de ce cadre, denses, doivent être abordées. Cette inspection est importante, elle parfait la démonstration selon laquelle cette profession est véritablement complète et interfère dans de nombreux domaines. « *Dans les facultés de droit, on avait même l'habitude de dire, autrefois, qu'il était l'exception au principe de la séparation des pouvoirs : magistrat de l'ordre administratif et magistrat de l'ordre judiciaire* » affirme<sup>120</sup> G. Moréas. Il faut découvrir encore que le commissaire de police intervient directement dans le fonctionnement de la justice et qu'il est doté de solides attributions qui le place en position de « souverain » en son institution.

## **TITRE 1<sup>er</sup> : LA PARTICIPATION AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE**

Bien sur, la police nationale est par vocation une institution dont le but est de déférer à la justice les contrevenants. Mais ce dont il s'agit ici est une participation directe et personnelle du commissaire, assimilée au rôle que pourrait revêtir directement un magistrat. Outre ce versant, il en existe un autre autrement plus évident quand il s'agit de parler d'un policier. Les membres du corps de conception et de direction sont bien entendu des garants de la loi et ont pour mission de réprimer les actes anti-sociaux ou de concourir à l'application de la loi.

---

<sup>120</sup> « *La fin programmée des commissaires de police* », G. Moréas, <<http://moreas.blog.lemonde.fr/2011/05/29/la-fin-programmee-des-commissaires-de-police/>> consulté le 13/08/2018.

## **Chapitre 1<sup>er</sup> : Le commissaire, magistrat judiciaire et administratif**

La citation de G. Moréas a esquissée les caractéristiques de ce statut. Le commissaire de police peut être officier du ministère public et se substituer pour des affaires d'une gravité modérée, au procureur de la république, sous son pilotage. Sa mission sera de défendre la société en requérant les peines adéquates et en justifiant sa position face aux magistrats du siège. Aussi, le commissaire de police dispose de nombreuses attributions administratives spécifiques qui rappellent celles d'un magistrat de l'ordre administratif.

### **Section 1 – La défense de la société : l'officier du ministère public**

La procédure pénale repose sur deux types de magistrats. Ceux dits du siège qui sont les juges à proprement parlé dont le rôle va être d'évaluer le fond de l'affaire, et ceux dits du parquet. Ces derniers représentent le ministère public. Il s'agit d'un corps de magistrats dont la fonction est de « protéger la société » et de requérir les peines. Ils sont subordonnés au garde des sceaux. En effet, l'article 30 du code de procédure<sup>121</sup> pénale (CPP) dispose que « *Le ministre de la justice conduit la politique pénale [...] A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales* ».

Pour des infractions d'une gravité modérée, celles qui sont jugées au tribunal de police, le procureur peut être remplacé par un officier du ministère public (OMP). Il s'agira d'un commissaire de police agissant dans le cadre de contraventions s'étalonnant de la première à la quatrième classe. Il n'est plus compétent pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe depuis une ordonnance du 4 juin 1960<sup>122</sup>. Cependant à tout moment il peut être mis un terme à cette

---

121 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&idArticle=LEGIARTI000006574910&dateTexte=&categorieLien=cid>> le 14/08/2018.

122 Pour la description de l'OMP : « *Fasc. 20 : MINISTÈRE PUBLIC PRÈS LE TRIBUNAL DE POLICE ET LA JURIDICTION DE PROXIMITÉ* », par Jacques BUISSON, consulté sur <<http://bit.ly/2LOFXNr>> le 14/08/2018.

représentation, l'article 45 CPP précisant :

*Le procureur de la République près le tribunal de grande instance occupe le siège du ministère public devant le tribunal de police pour les contraventions de la 5e classe ne relevant pas de la procédure de l'amende forfaitaire. Il peut l'occuper également en toute matière devant le tribunal de police, s'il le juge à propos, au lieu et place du commissaire de police qui exerce habituellement ces fonctions sous le contrôle du procureur de la République.*

Le commissaire investi de ces fonctions n'adopte pas pour autant le statut des autres magistrats. Il ne pourra recevoir que injonctions et observations de la part du procureur dont il dépend et non des sanctions disciplinaires. Pour ce faire, le procureur devra convaincre l'administration policière d'y procéder. Les pouvoirs de l'officier du ministère public sont identiques à ceux du substitut du procureur de la république tant dans l'exercice de l'action publique ou l'exécution des jugements de condamnation. Il peut par exemple faire diligenter une enquête préliminaire, décider souverainement de la poursuite ou non (article 41-1 CPP) d'une affaire, mais n'a pas le pouvoir de demander l'ouverture d'une information judiciaire (article 44 CPP). Il a encore un large pouvoir de requérir, établi par l'article 534 CPP :

*Avant le jour de l'audience, le président peut, sur la requête du ministère public ou de la partie civile, estimer ou faire estimer les dommages, dresser ou faire dresser des procès-verbaux, faire ou ordonner tous actes requérant célérité*

Les voies de recours lui sont aussi ouvertes selon l'article 546 du CPP, et il lui est attribué compétence en matière d'exécution des peines (ici des amendes des quatre premières classes de contravention) par l'article 707-1 du CPP. Par cette liste d'attributions, il est remarquable qu'un fonctionnaire de police puisse obtenir autant d'attributions judiciaires. Les capitaines et commandants de police peuvent également être dotés de ces attributions<sup>123</sup>.

Dans la pratique, l'OMP doit juger des affaires mineures, profuses et souvent liées avec des violations du code de la route. Jean-Pierre le Moine, alors

---

<sup>123</sup> Arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, article 112-2, consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006054100>> le 14/08/2018.

directeur départemental adjoint de la sécurité publique a témoigné en 2010 sur son expérience pour le journal LADEPECHE <sup>124</sup>:

*Toutes les requêtes en exonération, les réclamations, les courriers sollicitant l'indulgence passent par lui, soit pas moins de 7 000 dossiers par an. Pour retenir ceux à examiner par la juridiction, comme ce jeudi, ce policier opère au préalable un tri : soit il décide de poursuites devant la juridiction de proximité, soit il classe sans suite « pour des raisons légales ou humaines », soit enfin, il opte pour un rabaissement de l'amende forfaitaire majorée. Les contrevenants, dans leur majorité, répondent d'infractions au code de la route. Ils encourent des contraventions pour les quatre premières classes. La peine principale est l'amende qui peut atteindre jusqu'à 750€. « Beaucoup ignorent que, comme peine complémentaire, je peux requérir la suspension jusqu'à 3 ans du permis de conduire »*

Enfin, le statut d'officier du ministère public fait partie de ces nombreuses fonctions que revêtent les commissaires de police parfois à leur étonnement même, « A l'occasion de cette période, j'ai eu l'occasion de constater à quel point le métier de commissaire pouvait être varié et prenant. Mais il y avait une tâche à laquelle je n'avais pas pensé : celle d'officier du Ministère Public (O.M.P.) » affirmait<sup>125</sup> un élève commissaire en 2013 dans son blog tenu pour le site de recrutement de la police nationale.

## **Section 2 – De nombreuses attributions administratives spécifiques**

Sortie de la sphère judiciaire, le commissaire de police dispose encore de nombreuses attributions administratives. Si le maire est parfois appelé « premier magistrat de la commune », l'étude des nombreux textes juridiques démontre que de temps en temps le commissaire est mentionné à ses côtés. Ses attributions balayent de nombreux champs touchant à la santé publique, à la circulation des armes, à la délivrance de certificats, aux animaux etc. Il s'agit ici d'évoquer les textes qui **font référence spécifiquement aux commissaires**. Bien sur les

---

124 « Qui est l'officier du ministère public ? », par Richard HECHT, pour LADEPECHE consulté sur <<https://www.ladepeche.fr/article/2010/09/14/906186-qui-est-l-officier-du-ministere-public.html>> le 14/08/2018.

125 « Officier...du Ministère Public », consulté sur <<https://www.lapolicenationale recrute.fr/Blog/Officier-du-Ministere-Public>> le 14/08/2018.

missions tant judiciaires qu'administratives de la police nationale sont plus denses. Sans pouvoir en tirer une théorie générale, ni viser l'exhaustivité, ces attributions éparpillées et diverses se présentent comme ceci :

- L'article 1072 du code général des impôts<sup>126</sup> évoque un certificat d'indigence délivré par le commissaire de police ou le maire. Un tel certificat permet d'obtenir des exonérations de frais issus de la délivrance d'actes par l'officier d'état civil lorsque la situation personnelle de la personne s'apparente à celle de la pauvreté.
- L'article R321-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile<sup>127</sup> permet à un individu dont le titre de séjour prévoit une mobilité réduite sur le territoire (article R321-2), de sortir de cette zone grâce à un sauf-conduit délivré par le commissaire de police.
- Les activités de sécurité privée ou d'enquêtes réalisées dans le cadre d'une profession libérale sont soumises à un contrôle administratif réalisé entre autre, par les commissaires de police, d'après respectivement les articles L611-2<sup>128</sup> et L623-1<sup>129</sup> du code de la sécurité intérieure.
- En matière de contrôle des armes modernes, l'article R314-17 du décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014<sup>130</sup> dispose qu'il revient au commissaire de police de constater le transfert d'armes entre parties ; l'article R312-32 lui confère l'attribution de parapher le registre des armes de l'expert judiciaire ; l'article R312-51 concerne l'héritage d'une arme qui doit être constaté par lui ; l'article R313-24 donne compétence au commissaire pour parapher le registre des armes des armuriers ; plus quelques articles qui mentionnent le

---

126 Consulté sur < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000022174336&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20100501> > le 15/08/2018.

127 Consulté sur < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&idArticle=LEGIARTI000006335736> > le 15/08/2018.

128 Consulté sur < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000029183431&cidTexte=LEGITEXT000025503132&> > le 18/08/2018.

129 Consulté sur < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000032466887&cidTexte=LEGITEXT000025503132&> > le 18/08/2018.

130 Consulté sur < [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7338FA38140121093FFCA4A9D89D19D3.tplgfr29s\\_1?cidTexte=JORFTEXT000029648201&dateTexte=20141029](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=7338FA38140121093FFCA4A9D89D19D3.tplgfr29s_1?cidTexte=JORFTEXT000029648201&dateTexte=20141029) > le 15/08/2018.

commissaire pour contrôler d'autres registres ou recevoir des déclarations dans des circonstances analogues aux précédents exemples.

- Le contrôle des casinos appelle également le commissaire de police dans son fonctionnement. L'arrêté du 14 mai 2007<sup>131</sup> relatif à la réglementation des jeux dans les casinos mentionne à plusieurs reprises le « *le chef de service de la direction centrale de la police judiciaire territorialement compétent* » en le missionnant d'un contrôle ou pour transmettre et recevoir des informations liées au fonctionnement (absence du directeur, situation mensuelle comptable, refus d'autorisation de rentrée dans l'établissement etc).
- Dans le fonctionnement disciplinaire de la marine marchande, l'article 14 du décret n°65-75 du 22 janvier 1965<sup>132</sup> dispose que les témoins appelés peuvent faire constater par le commissaire de police leur séjour forcé.
- S'agissant de la santé publique, il revient au commissaire de police (ou au maire entre autre) de parapher plusieurs registres spéciaux comme celui relatant les approvisionnements en médicaments dérivés du sang. C'est par exemple le cas de l'article Article R5121-191<sup>133</sup> du code de la santé publique.
- De manière analogue, le commissaire agit en matière de protection animale. Plusieurs textes lui confèrent l'attribution à lui ou au maire de signer des registres comme celui des animaux naturalisés pour en contrôler la provenance (voir l'article 2 de l'arrêté du 29 avril 2008 relatif à la protection et à la commercialisation de certaines espèces de mammifères sur le territoire national<sup>134</sup>).

Cette esquisse démontre cette posture spéciale et historique des membres

---

131 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000278899>> le 16/08/2018.

132 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000304274&dateTexte=20180816>> le 15/08/2018.

133 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665&idArticle=LEGIARTI000026886518&dateTexte=&categorieLien=id>> le 15/08/2018.

134 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018782213>> le 15/08/2018.

du corps de conception et direction. Délivrant attestation, certificats, paraphant registres et contrôlant divers organismes, le commissaire présente des attributions administratives qui s'apparentent à celles d'un magistrat.

∴

La frontière des pouvoirs vacille à la lumière des compétences du commissaire. Un pied dans la magistrature judiciaire, un autre dans celle administrative, ce fonctionnaire est presque une anomalie dans le pays de Montesquieu. Cette spécificité trouve très probablement ses sources dans son histoire riche et ancienne. Les développements approchent leur dénouement mais déjà, il est démontré que dans la vie de la cité, la place qu'occupe le commissaire de police est primordiale pour tout ce qui touche à la sécurité.

## **Chapitre 2<sup>ème</sup> : Le policier garant de la loi**

De deux manières les commissaires de police garantissent l'exécution de la loi. D'une part ils sont officiers de police judiciaire. Le code de procédure pénale leur confère de nombreuses attributions qui dessinent une mission d'aide à la répression judiciaire au profit des autorités juridictionnelles principalement par le biais de la collecte de preuves. Ensuite, le commissaire est régulièrement chargé d'apporter le concours de la force publique notamment lorsqu'il existe un titre exécutoire. C'est à lui que revient la mission de mobiliser la force publique que l'État est engagé à employer dans certains cas.

### **Section 1 – L'officier de police judiciaire**

Les membres du corps de conception et direction sont de facto officiers de police judiciaire d'après la lettre de l'article 16 du CPP « *Ont la qualité d'officier de police judiciaire : [...] Les inspecteurs généraux, les sous-directeurs de police active, les contrôleurs généraux, les commissaires de police et les officiers de police* »<sup>135</sup>. Ces officiers (OPJ) sont suppléés par les agents de police judiciaire<sup>136</sup> et les agents de police judiciaire adjoints.

Les pouvoirs de l'OPJ sont pour le moins vastes. Définis par l'article 17 du CPP, leurs missions consistent à « *constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte* »<sup>137</sup> et dans cette dernière hypothèse de suivre les « *les délégations des juridictions d'instruction* » ou leurs réquisitions. De plus, ils leur incombent de recevoir les « *plaintes et dénonciations* », de procéder aux enquêtes de police (dirigées par le procureur de la république). Dans le cas de la flagrance, le

---

135 Consulté sur

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=2D9E3D4A778EFD0A97B6CE83940EB114.tplgr-35s-2?idArticle=LEGIARTI000030963505&cidTexte=LEGITEXT000006071154> le 16/08/2018.

136 Article 12 CPP « Les agents de police judiciaire ont pour mission : De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire » consulté sur

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=2D9E3D4A778EFD0A97B6CE83940EB114.tplgr-35s-2?idArticle=LEGIARTI000032655643&cidTexte=LEGITEXT000006071154> le 16/08/2018.

137 Article 14 CPP.

code de procédure pénale leur ouvre nombre de pouvoirs : constatations et saisies des armes du crime et ses produits (article 54 CPP) ; prélèvements d'objets (article 55) ; prélèvements externes (article 55-1) ; perquisitions aux fins de saisies de preuves (article 56 à 57-1) ; requérir à quiconque toute information intéressant l'enquête sous réserves de quelques limitations (article 60-1) ; requérir toute information numérique dans des conditions analogues (article 60-2) ; requérir la copie de données mises sous scellées (article 60-3) ; défendre à une personne de s'éloigner d'un site le temps d'opérations d'investigation, convoquer un individu (et le contraindre, parfois même sans convocation préalable sous certaines conditions d'urgence), dresser procès-verbal des déclarations (article 61) ; procéder à des auditions (article 61-1) ; procéder à des confrontations (article 61-2) ; mettre en garde à vue (article 62-2) ; faire ou faire exécuter des fouilles intégrales (article 63-7) dans le cadre d'un placement en garde à vue ; contrôler l'identité pour raison de nature judiciaire ou d'ordre public (article 78-2) ; visiter les locaux professionnels sur réquisition du procureur (article 78-2-1) ; visiter les véhicules sur la voie publique (article 78-2-3) pour les principaux d'entre-eux. Enfin l'article 17 leur confère une dernière compétence, celle de pouvoir requérir le concours de la force publique pour l'exécution de leurs missions.

Jacques BUISSON, ancien directeur de l'ENSP site Saint Cyr au mont d'Or (école des commissaires), décrit<sup>138</sup> l'importance de la police judiciaire dans le cours de la procédure :

*Phase préparatoire déterminante du processus pénal, la police judiciaire a pour mission essentielle de constituer le dossier de la procédure par le biais des officiers et agents de police judiciaire ou des fonctionnaires ou agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire qui, la plupart du temps, sont à l'origine du constat de l'infraction pénale. En effet, leur mission les conduit à rechercher l'existence d'infractions pénales qui se commettent ou ont été commises et ils reçoivent, à cette fin, les plaintes et dénonciations des victimes ou des témoins. Dans cette perspective, le législateur leur a confié des pouvoirs de contrainte importants destinés à administrer efficacement la preuve par le biais d'une enquête de police judiciaire, conduite sous la direction du procureur de la République, afin de parvenir à recueillir*

---

<sup>138</sup> « Fasc. 20 : POLICE JUDICIAIRE. – Dispositions générales. – Direction, surveillance et contrôle de l'autorité judiciaire. – Officiers de police judiciaire » §2, par J. BUISSON, consulté sur <<http://bit.ly/2MkcaF7>> le 16/08/18.

*rapidement les indices qui permettront non seulement de caractériser des infractions, mais encore d'en imputer la commission à une ou plusieurs personnes. Au terme de cette enquête, l'officier ou l'agent de police judiciaire aura constitué un dossier de la procédure qui, selon la gravité des faits et l'importance de ses investigations, comprendra un nombre variable de procès-verbaux relatant les actes exécutés*

L'usage de ces pouvoirs recouvre des réalités contrastées. Il est probant que pour des commissaires proches encore des échelons de terrain, dans les filières d'investigation tant dans la sécurité publique ou la police judiciaire (ou la DGSI), l'usage de ces attributions doit être plus fréquent qu'en situation de direction de services ou même dans la direction d'une petite circonscription pour un commissaire fraîchement titularisé. Il n'en demeure pas moins que tous disposent statutairement de la qualification d'officier de police judiciaire et que cela leur donne une grande légitimité pour l'action dans le champ pénal.

## **Section 2 – Le concours de la force publique**

L'article L153-1 du code des procédures civiles d'exécution dispose que « *L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation* »<sup>139</sup>. C'est au profit des créanciers qu'il existe un droit de recours à la force publique garantissant l'exécution des titres exécutoires dont ils disposent. Cependant, l'emploi de la force publique ne peut formellement être requis que par l'intermédiaire d'un huissier de justice d'après la lettre de l'article L153-2 du code sus-nommé. Cette obligation qui incombe à l'État de fournir l'appui de la force publique trouve son origine dans le droit prétorien. Depuis l'arrêt de 1923, nommé Couitéas<sup>140</sup>, rendu par le Conseil d'État, la non satisfaction de cette obligation de concours de la force publique par l'État engage sa responsabilité. Enfin cette

---

139 Consulté sur

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=5E3F566E848E1F7DAC341CE530DA948D.tplgfr29s\\_1?dArticle=LEGIARTI000025025774&cidTexte=LEGITEXT000025024948](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=5E3F566E848E1F7DAC341CE530DA948D.tplgfr29s_1?dArticle=LEGIARTI000025025774&cidTexte=LEGITEXT000025024948) le 16/08/2018.

140 « 30 novembre 1923 - Couitéas », consulté sur <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/30-novembre-1923-Couiteas> le 16/08/2018.

réquisition ne peut avoir lieu qu'en présence d'un titre exécutoire. Il s'agit<sup>141</sup> des décisions des juridictions dès lors qu'elles présentent un caractère exécutoires (voies de recours éteintes) ; actes et jugements étrangers ou sentences arbitrales ; procès-verbaux de conciliation signés par les parties et le juge ; actes notariés exécutoires ; titres délivrés par un huissier de justice pour les défauts de paiement par chèque ; titres délivrés par les personnes morales de droit public ou décisions ayant le caractère de jugement conféré par la loi. L'huissier de justice ne fera appel à la force publique que dans le cadre de situations dans lesquelles la résistance du débiteur menacerait l'ordre public.

L'autorité qui décrètera le recours à la force publique est juridiquement le préfet. « *Si l'huissier de justice est dans l'obligation de requérir le concours de la force publique, il s'adresse au préfet* » dispose l'article R153-1 du décret n° 2012-783 du 30 mai 2012<sup>142</sup>. En pratique, le commissaire de police, dépositaire de l'autorité publique, organisera matériellement l'opération. Antoine BEAL, premier conseiller au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, décrit la procédure<sup>143</sup> :

*Ces voies d'exécution sont accomplies par des huissiers de justice. Mais ceux-ci ne sont pas autorisés à user de la force si le débiteur est récalcitrant. En pareil cas, l'huissier doit requérir la force publique (en pratique, il s'adresse au commissaire de police ou à la gendarmerie, en excipant du jugement revêtu de la formule exécutoire : « La République mande et ordonne (...) à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis »).*

Finalement le commissaire de police agit aussi dans la sphère civile du droit..

---

141 « Fasc. 460 : CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE », §9, Nathalie CASAL, consulté sur <<http://bit.ly/2vPrGhY>> le 16/08/2018.

142 Consulté sur <[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9C314F1AA34214E68FF3D33F3C995587.tplgfr29s\\_1?cidTexte=JORFTEXT000025934747&dateTexte=20120531](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9C314F1AA34214E68FF3D33F3C995587.tplgfr29s_1?cidTexte=JORFTEXT000025934747&dateTexte=20120531)> le 16/08/2018

143 « Fasc. 1112 : EXÉCUTION DES JUGEMENTS », §400, par Antoine BEAL, consulté sur <<http://bit.ly/2MgXINU>> le 16/08/2018.

∴

Oui le commissaire est un directeur, un gestionnaire, un manager. Mais c'est aussi un policier. Bien sur il lui appartient principalement de gérer le fonctionnement de son institution plus que de courir directement après les malfaiteurs. Mais il n'en demeure pas moins que ses attributions juridiques lui confèrent aussi ce pouvoir. En matière judiciaire comme en matière civile, les membres du corps de conception et de direction sont appelés à jouer un rôle dont l'importance varie en fonction de leur cadre d'emploi.

## **TITRE 2<sup>ème</sup> : UN SOUVERAIN EN SON SERVICE**

Dans le fonctionnement interne de la police nationale, le commissaire de police est une autorité qui dispose de moyens juridiques qui lui permettent d'orienter la marche de son service et d'en évaluer le fonctionnement.

### **Chapitre unique : La disposition du pouvoir hiérarchique**

Cette orientation se fait en deux temps. Avant l'action, les commissaires usent de pouvoirs hiérarchiques d'autant plus importants qu'ils prennent place dans une institution policière qui s'est militarisée depuis plusieurs années, tendance qui a accentué leur importance. Ensuite, après l'action vient l'évaluation. Les fonctionnaires sont notés par leur hiérarchie administrative. Pour celle-ci, l'évaluation est un moment de rencontre qui permet d'influer sur le fonctionnement du service en mobilisant la motivation des évalués.

#### **Section 1 – L'esprit du pouvoir hiérarchique**

Dans le cadre général du statut de la fonction publique d'État, l'article 28<sup>144</sup> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pose le principe d'obéissance hiérarchique en ces termes : « *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* » avec l'exception dîtes des baïonnettes intelligentes rencontrée dans le cas d'ordres manifestement illégaux « *sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

Spécifiquement à la police nationale, le règlement général d'emploi pose en son article 111-1 le principe hiérarchique et sa définition articulée sur le

---

144 Consulté sur

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?sessionId=5274127B5ED944A5536C3E267126F6D0.tplqfr?1s\\_2?idArticle=LEGIARTI000006366541&cidTexte=LEGITEXT000006068812](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?sessionId=5274127B5ED944A5536C3E267126F6D0.tplqfr?1s_2?idArticle=LEGIARTI000006366541&cidTexte=LEGITEXT000006068812) le 18/08/2018.

fonctionnement pyramidal en corps : « *L'organisation de la police nationale est fondée sur la hiérarchie qui définit la place de chacun par l'ordre des corps, dans chaque corps par l'ordre des grades, et dans chaque grade par ordre d'ancienneté, sous réserve des fonctions occupées* ». Cependant des exceptions demeurent. La première s'active si des circonstances particulières appellent des compétences spécifiques, celles-ci priment momentanément le grade : « *A moins que les circonstances ne requièrent des compétences particulières [...]* ». La lettre de l'article 111-3 élabore une seconde exception. Si la fonction ne prime normalement pas le grade « *L'autorité hiérarchique est également liée à la fonction. [...] Elle respecte l'ordre hiérarchique* », elle s'incline lorsqu'elle rencontre une lettre de mission « *sauf lorsqu'elle est assurée par le titulaire d'une lettre de mission* ».

Aussi, l'esprit du pouvoir hiérarchique est détaillé par l'article 111-2. D'abord, il repose sur deux bases. L'une est institutionnelle, c'est l'aspect formalisé qu'est la hiérarchie des grades. L'autre est d'ordre moral, matérialisé par l'investissement personnel : « *L'autorité hiérarchique repose, d'une part, sur l'organisation institutionnelle [...] et, d'autre part, sur l'investissement personnel et la prise de responsabilité à tous les niveaux de grade* ». Ensuite, diriger consiste factuellement à « *vérifier que les ordres donnés ont été correctement reçus et compris et de s'assurer de la motivation de chacun* ». L'évaluation des effets est l'étape suivante : « [ndr : à l'autorité hiérarchique] *Il lui revient d'apprécier si l'activité déployée et les résultats obtenus sont conformes aux objectifs fixés, compte tenu des moyens mis en œuvre* ». Deux préoccupations doivent toujours préoccuper la hiérarchie : respect de la déontologie « *absolu* », et qualité du service rendu au public.

En substance, l'exercice de l'autorité hiérarchique ne consiste pas simplement à commander brutalement à des baïonnettes dont la seule raison d'être serait l'exécution. Cet exercice est polymorphe. Il est un autre nom donné au management. L'article 111-8 dispose que le supérieur doit s'assurer que ses subordonnés exercent leur métier décentement, dans des conditions normales sans troubles ou détresse, et que tous travaillent de concert : « *l'autorité hiérarchique,*

*dans l'intérêt des personnels, veille, en permanence, à la qualité des rapports sociaux et humains ainsi qu'à leur suivi médical, psychologique et social* ». Aussi l'autorité doit exercer une veille des menaces qui pèsent sur ses subordonnés et préserver leur intégrité, d'après l'article 111-9 « *L'autorité hiérarchique veille à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous sa responsabilité. A cet effet, elle procède à l'identification des risques professionnels, transcrit et met à jour les résultats de l'évaluation* ».

De même, le maintien de la discipline fait partie intégrante de cet ensemble. Son régime est dressé par l'article 111-10. En cas de faute, le supérieur peut prendre des mesures conservatoires (exemple de la saisie d'une arme de service) dans l'intérêt du service, et déclencher une procédure disciplinaire. Les sanctions sont cependant prises par une commission, exceptées celles relevant du premier des quatre groupes<sup>145</sup> (qui incorpore les avertissements et blâmes). Le régime disciplinaire de l'institution policière, malgré la sensibilité de ses missions, n'est de manière surprenante pas dérogoratoire à l'ensemble du droit de la fonction publique. Il existe toutefois une exception notable à cette couverture juridique, édictée alors que le président de la République fut Vincent Auriol. L'article 2 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948<sup>146</sup> relative au statut spécial des personnels de police prévoit que : « *Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires* ».

Toujours dans le cadre du règlement général d'emploi, l'article 111-5 dispose qu'outre l'emploi de l'écrit ou de l'oral pour ordonner, l'autorité hiérarchique doit encore s'assurer « *de la bonne circulation de l'information professionnelle entre tous les personnels* ». Sur ce point, il nous a été permis de voir que le spectre de ces informations est particulièrement vaste. Lors de notre entretien avec une

---

145 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, Art. 19, consulté sur [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=8687A7808CD3CC9D8DB03CCD6BA0741C.tplgfr:21s\\_2?idArticle=LEGIARTI000032442291&cidTexte=LEGITEXT000006068812&](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=8687A7808CD3CC9D8DB03CCD6BA0741C.tplgfr:21s_2?idArticle=LEGIARTI000032442291&cidTexte=LEGITEXT000006068812&) le 18/08/2018.

146 Consulté sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000312986> le 18/08/2018.

commissaire de police déjà évoqué, celle-ci nous décrivait les items de ces échanges, parmi eux se trouvent des synthèses en provenance de l'administration centrale ; des bulletins quotidiens de la direction départementale de la sécurité publique ; les informations sur l'état des gardés à vue ; des échanges nombreux avec tous les acteurs, comme le parquet, le préfet, le directeur départemental etc ; des TELEX et encore des notes de services en provenance de tout les niveaux : circulaires nationales, notes départementales et notes en provenance du service en lui même. Ces dernières sont un puissant moyen juridique à disposition des décisionnaires. Depuis l'arrêt Jamart rendu par le conseil d'État le 7 février 1936, les chefs de service disposent du pouvoir de prendre ces notes dans « *la mesure où les nécessités du service l'exigent et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu'elles y collaborent, soit qu'elles l'utilisent* »<sup>147</sup>.

Les commissaires étant placés dans la partie sommitale de la hiérarchie, ils jouissent d'un exercice complet de ces différentes attributions hiérarchiques. Parmi elles, se trouvent encore les obligations de formation et d'évaluation.

## **Section 2 – L'évaluation et la formation, leviers d'influence sur la marche du service**

Le règlement général d'emploi décrit l'évaluation et la formation comme autant de composantes du pouvoir hiérarchique. L'article 111-4 dispose que « *L'autorité investie du pouvoir de direction d'un service ou du commandement d'une unité organique [...] dispose du pouvoir de notation et d'évaluation* » et l'article 111-7 « *L'autorité hiérarchique est investie d'une mission permanente de formation professionnelle des personnels dont elle a la charge* ». L'efficacité d'un service de police repose essentiellement sur la motivation de ses personnels. Le principe méritocratique récompensant ceux dont l'investissement et les résultats sont les plus grands, se trouve nécessairement articulé avec une évaluation dont

---

147 « 7 février 1936 - Jamart » - Rec. Lebon p. 172, consulté sur <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/7-fevrier-1936-Jamart>> le 18/08/2018

l'aboutissement final peut être l'obtention d'une formation particulière pour permettre au fonctionnaire d'obtenir un poste qu'il désire. Évaluation et formation sont des items appartenant au management. A ce titre ils revêtent une importance particulière pour le commissaire dont l'une des missions est de maintenir en bonne forme le moral des fonctionnaires.

L'article 16 du décret n°95-654 du 9 mai 1995<sup>148</sup> fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale précise la teneur de l'évaluation. Celle-ci est matérialisée par « *un ou plusieurs entretiens d'évaluation* » avec pour support une notice qui comporte « *une liste d'éléments d'appréciation non chiffrée* », « *une grille de notation par niveau de 1 à 7* » et « *une appréciation non chiffrée qui rend compte de l'évolution de la valeur du fonctionnaire* ».

Une circulaire du directeur général de la police nationale, alors Jean-Marc FALCONE, datée du 26 décembre 2016<sup>149</sup> précisant la teneur de la réforme de l'évaluation alors pratiquée dans la fonction publique d'État, fournissait un guide en annexe qui évoque les buts de celle-ci dans sa page numéro 12 : « *L'entretien professionnel permet à chaque agent d'être reconnu objectivement et équitablement pour la qualité du travail effectué* » et précise l'utilité pour le supérieur hiérarchique : « *Les entretiens lui donnent la faculté d'apprécier les conditions de travail et de faire évoluer, si nécessaire, le contenu des missions exercées par l'évalué* ». Cet exercice évoque au demeurant la pratique du RETEX en jargon militaire, pour « retour d'expérience », permettant d'évaluer tant l'individu que l'efficacité de ses missions.

L'évaluateur doit être « *le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire (N+1), quels que soient son grade et son corps* »<sup>150</sup>. Cette supériorité s'entend sur le plan fonctionnel et non sur le grade. L'évaluateur est encadré par son propre supérieur hiérarchique qui a pour mission de contrôler l'activité d'évaluation et

---

148 Consulté sur <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000168467&categorieLien=cid>> le 19/08/2018.

149 Consultée sur <[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/12/cir\\_41687.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/12/cir_41687.pdf)> le 19/08/2018.

150 Circulaire du 26 décembre 2016, par J-M FALCONE, p. 15.

notamment de veiller à ce que « *dans les petites entités, l'agent chargé de l'entretien ait un recul suffisant par rapport à l'organisation du service et à ses perspectives d'évolution et à ce qu'il soit formé à la conduite de cet entretien* ». La mission de l'évaluateur est de proposer un entretien neutre, évitant à tout prix de générer des conflits. La page 53 présente les écueils à éviter. Parmi eux, l'évaluateur ne doit pas faire référence à d'éventuelles sanctions, aux activités syndicales, à d'éventuelles difficultés de santé ou encore mener des appréciations littérales qui ne s'appuieraient pas sur des évaluations chiffrées. Sont prohibées naturellement toutes formes de discriminations (21 d'après ce document). Ces précautions ne sont pas prises par hasard. Il s'avère qu'une évaluation est susceptible de recours devant l'autorité hiérarchique mais aussi devant la juridiction administrative. Le médiateur interne de la police nationale peut également être requis par l'agent évalué.

S'agissant des critères d'évaluations, ceux-ci varient en fonction du corps d'appartenance de l'évalué. On trouve trois catégories : les aptitudes personnelles, les compétences professionnelles et celles managériales. A titre d'exemple parmi ces critères, pour le corps de conception et de direction se trouvent les critères « *Aptitude au travail en équipe* », « *Initiative, sens des responsabilités* », « *Savoir organiser une remontée réactive d'informations fiabilisées et gérer les situations, crises* », « *Savoir organiser et adapter les ressources en fonction des besoins opérationnels* », ou encore « *Concevoir et mettre en place des systèmes d'évaluation de l'efficacité des services* », « *Aptitude à motiver et évaluer ses collaborateurs* ». Chaque critère étant noté sur un plage allant de 1 (la pire note) à 7 (la meilleure).

∴

Le pouvoir hiérarchique fonde l'action de direction du commissaire de police. Plus que la simple donation d'ordres, il s'agit en réalité d'un autre nom donné au management, puisque concernant tous les pans de l'action collective. Le pouvoir hiérarchique a pour ligne de mire l'efficacité du service, à ce titre il consiste à ordonner, évaluer, protéger, former les subordonnés et veiller à la

qualité de leurs relations. C'est une responsabilité d'autant plus grande que le commissaire de police dispose d'un nombre élevé de subordonnés. La sécurité publique semble être le domaine de prédilection de son usage. Finalement, le commissaire de police s'assure de la détermination d'un véritable rôle à jouer en matière sécuritaire par ses nombreuses attributions juridiques, soit qu'elles concernent son activité hors-institution policière, soit qu'elles concernent directement son fonctionnement.

# CONCLUSION

**L**a réalisation de ce travail s'est faite suivant une problématique qui appelait à démontrer que le commissaire de police est un acteur majeur de la sécurité intérieure et de rechercher d'où il tire ses compétences. Pour y répondre nous avons examiné tant son institution que les acteurs avec lesquels il interagi, ses pouvoirs propres, son positionnement. Nous avons interrogé le contexte et découvert des dynamiques internes à son milieu ou d'origine extérieures qui font évoluer sa profession. Un élément majeur de nos résultats de recherches a été la constatation de son statut particulier qui fait de lui tant un cadre à l'intérieur de l'institution policière qu'à l'extérieur grâce à des attributions de magistrat soit judiciaires lui donnant un rôle à jouer dans le fonctionnement même de la justice, soit dans le champ administratif qui fait régulièrement appel à lui.

Il est aussi apparu clairement que le métier de commissaire de police est très vaste et recouvre des réalités différentes selon le grade, la direction d'exercice et même la localité géographique ou les personnalités politiques auxquelles il a affaire. Le modèle type du commissaire apparaît être celui d'un chef de sécurité publique, c'est à dire un chef généraliste avec de nombreux effectifs subordonnés. A contrario, il est en revanche bien plus un spécialiste dans d'autres filières comme celle du renseignement ou de la police judiciaire. Certaines caractéristiques de son métier en sécurité publique sont alors minorées en de pareils cadres d'emploi, comme l'importance du management. Plus encore, les responsabilités des membres de ce corps varient fortement. Il existent des emplois de direction pures qui font de certains chefs de véritables haut-fonctionnaires plus que des cadres opérationnels. Il est clair aussi que le positionnement du commissaire n'est pas complètement fixé et est même parfois discuté.

La dégradation constante du contexte sécuritaire, qu'il s'agisse des bataillons d'infractions communes ou qu'il s'agisse des spectaculaires atteintes à l'ordre public comme le terrorisme sait en générer, n'augure pas une amélioration des conditions de travail des policiers. La mollesse présumée de la réponse judiciaire par les policiers, la déficience des moyens matériels, le manque de considération et d'épanouissement et l'hostilité d'une partie du milieu

d'intervention font de la police une institution qui traverse incontestablement une crise profonde et dont ses membres optent parfois pour des sorties de secours dramatiques et irréversibles.

En de pareilles circonstances il appartient plus que jamais aux commissaires de police d'incarner le rôle de chef qui leur est confié. De renforcer les liens qui unissent les fonctionnaires et de défendre leurs intérêts alors qu'ils ont en particulièrement besoin. Leur assise est puissante. Ils sont dotés d'un vrai statut de chef, et sont écoutés et parfois entendus par des acteurs même extérieurs. Mais le Droit ne suffit pas. Il faut se remémorer la maxime du général De Gaulle qui sagement, disait « *Les grandes choses se font par la valeur des hommes bien plus que par des textes* ».

# BIBLIOGRAPHIE

*Classés par types et ordre d'apparition*

## TEXTES NORMATIFS / JURISPRUDENCE

- **Code général des collectivités territoriales** : L2212 ; L2212-1 ; L2212-2
- Arrêté du 06 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale.
- Décret n°2005-939 du 2 août 2005 portant statut particulier du corps de conception et de direction de la police nationale.
- 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.
- Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.
- **Code de la sécurité intérieure** : L132-1 ; L132-4 ; L132-7 ; L132-3 ; L512-6 ; L512-4 ; L611-2 ; L623-1
- **Code de procédure pénale** : 16 ; 13 ; 12 ; 40 ; 40-1 ; D45 ; 14 ; 30 ; 45 ; 41-1 ; 534 ; 546 ; 707-1 ; 17 ; 14 ; 54 ; 55 ; 55-1 ; 56 à 57-1 ; 60-1 ; 60-2 ; 60-3 ; 61 ; 61-1 ; 61 -2 ; 62-2 ; 63-7 ; 78-2 ; 78-2-1 ; 78-2-3.
- Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.
- Arrêté du 8 décembre 2017 fixant les modalités d'organisation et le nombre de postes offerts aux concours de commissaire de police de la police nationale.
- Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la police nationale du 11 avril 2016.
- **Code général des impôts** : 1072.
- **Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** : R321-5; R321-2.
- Décret n°2014-1253 du 27 octobre 2014.
- Arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.
- Décret n°65-75 du 22 janvier 1965.
- **Code de la santé publique** : R5121-191
- Arrêté du 29 avril 2008 relatif à la protection et à la commercialisation de certaines espèces de mammifères sur le territoire national.
- **Code des procédures civiles d'exécution** : L153-1 ; L153-2
- Conseil d'État : Arrêt Couitéas (30 novembre 1923) ; Arrêt Jamart (7 février 1936)
- Décret n° 2012- 783 du 30 mai 2012.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (droits et obligations des fonctionnaires).
- Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 (statut spécial des personnels de police).
- Décret n°95-654 du 9 mai 19 (dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale).
- Circulaire du 26/12/2016 par Jean-Marc FALCONE + annexes de cette circulaire.

## TRAVAUX ET DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- Y. GOASDOUÉ, Assemblée Nationale, Avis n°4132, 13/10/2016, <<http://www.assembleenationale.fr/14/pdf/budget/plf2017/a4132-tXIII.pdf>> consulté le 30/07/2018.
- G. FENECH et S. PIETRASANTA, Assemblée Nationale, Rapport n°3922, <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-enq/r3922-t1.pdf>>, consulté le 20/07/2018.
- M. BOUTANT et F. GROSDIDIER, rapport n°612, Commission d'enquête relative à l'état des forces de sécurité intérieure, <<http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>>, consulté le 22/07/2018.

- Jean-Michel FAUVERGUE, Avis n°278 de l'assemblée nationale du 12 octobre 2017, consulté sur <<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0278-tVIII.pdf>> le 12/08/2018.
- 15<sup>ème</sup> Législature, Question n°11629 du 07/08/2018, Mme Frédérique LARDET, consulté sur <<http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-11629QE.htm>> le 12/08/2018.

## SITES INSTITUTIONNELS

- « Histoire », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Présentation-generale/Histoire>>, consulté le 20/07/18.
- « Présentation générale », <<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Présentation-generale>>, consulté le 30/07/2018.
- « Organisation et missions de la police nationale », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Sedocumenter/Organisation-et-missions-de-la-Police-nationale>>, consulté le 20/07/18.
- « L'opération Sentinelle », <<https://www.recrutement.terre.defense.gouv.fr/operation-sentinelle>>, consulté le 20/07/2018.
- « Le plan BAC-PSIG 2016 », <<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2015-Actualites/Le-Plan-BAC-PSIG-2016>>, consulté le 21/07/2018.
- « Les chiffres clés de l'enquête de victimation 2017 », <[https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp\\_files/publications/pdf/2017\\_RA\\_chiffres\\_atteintes\\_residences.pdf](https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/pdf/2017_RA_chiffres_atteintes_residences.pdf)>, consulté le 21/07/2018.
- « Les policiers et gendarmes tués en 2016 », <[https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp\\_files/publications/pdf/note\\_15\\_0.pdf](https://inhesj.fr/sites/default/files/ondrp_files/publications/pdf/note_15_0.pdf)>, consulté le 21/07/2018.
- « Missions », <<http://www.ensp.interieur.gouv.fr/L-Ecole/Missions>>, consulté le 30/07/18.
- « Utiliser sa première expérience pour mieux manager : une aide précieuse pour les commissaires récemment nommés », <<http://www.ensp.interieur.gouv.fr/Actualites/Utiliser-sa-premiereexperience-pour-mieux-manager-une-aide-precieuse-pour-les-commissaires-recemment-nommes>> consulté le 08/08/2018.
- « Direction centrale de la sécurité publique », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/Direction-centrale-de-la-securite-publique-DCSP>> consulté le 08/08/2018.
- « Direction centrale de la police judiciaire », <<https://www.policenationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire>>, consulté le 08/08/2018.
- « Direction centrale de la police aux frontières », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/Direction-centrale-de-la-police-aux-frontieres-DCPAF>>, consulté le 08/08/2018.
- « Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité », <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Accueil/Zoom-sur/La-direction-centrale-des-compagniesrepublicaines-de-securite-DCCRS>>, consulté le 08/08/2018.
- « Direction générale de la sécurité intérieure », <<https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/DGSI>>, consulté le 09/08/2018.
- « Compte-rendu d'une matinée à la DDSP de Guyane », 23 décembre 2009, consulté sur <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Blog/ils-ont-bloque-archivage/Compte-rendu-d-une-matinée-a-la-DDSP-de-Guyane>> le 09/08/2018.
- « Qu'est-ce que le parquet ? », consulté sur <<http://www.vie-publique.fr/decouverteinstitutions/justice/personnel-judiciaire/magistrats/qu-est-ce-que-parquet.html>> le 10/08/2018.
- « Pourquoi créer la police de sécurité au quotidien ? », consulté sur <<https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/Pourquoi-creer-la-police-desecurite-du-quotidien>> le 12/08/2018.
- « Pourquoi créer la police de sécurité au quotidien ? », consulté sur <<https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Police-de-securite-du-quotidien/Pourquoi-creer-la-police-desecurite-du-quotidien>>

[quotidien](#)> le 12/08/2018.

- « Lancement de la police de sécurité au quotidien », dossier presse, consulté sur <<https://www.interieur.gouv.fr/content/download/107777/856421/file/Pourquoi%20cre%CC%81er%20la%20police%20de%20se%CC%81curite%CC%81%20du%20quotidien.pdf>> consulté le 12/08/2018.
- « Officier...du Ministère Public », consulté sur <<https://www.lapolicenationalerecrute.fr/Blog/Officier-du-Ministere-Public>> le 14/08/2018.

## PRESSE

- « Policiers attaqués aux cocktails molotov à Viry-Châtillon la Grande-Borne », L'EXPRESS [en ligne], <[https://www.lexpress.fr/actualite/societe/fait-divers/policiers-attaques-et-brules-aux-cocktailsmolotov-a-la-grande-borne-a-viry\\_1839237.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/fait-divers/policiers-attaques-et-brules-aux-cocktailsmolotov-a-la-grande-borne-a-viry_1839237.html)> consulté le 21/07/2018.
- « Attentat contre un policier et sa compagne à Magnanville », le 13 juin 2016, L'EXPRESS [en ligne], <[https://www.lexpress.fr/actualite/societe/meurtre-d-un-couple-de-policiers-amagnanville\\_1801940.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/meurtre-d-un-couple-de-policiers-amagnanville_1801940.html)>, consulté le 21/07/2018.
- « Après l'attentat des Champs-Élysées, des policiers en colère interpellent Macron et Le Pen », LE PARISIEN [en ligne], <<http://www.leparisien.fr/faits-divers/paris-une-marche-de-la-colere-policiereapres-a-mort-de-xavier-jugela-26-04-2017-6891729.php>>, consulté le 22/07/2018.
- « Macron rend hommage à Xavier Jugelé, tué dans l'attentat des Champs-Élysées », LE PARISIEN, [en ligne], <<http://www.leparisien.fr/faits-divers/un-an-apres-macron-rend-hommage-a-xavier-jugela-tuedans-l-attentat-des-champs-elysees-20-04-2018-7675167.php>> consulté le 22/07/2018.
- « Commissaire de Police "j'ai toujours voulu protéger et servir" », F. Boudjelal, consulté sur <<http://www.vousnousils.fr/2016/11/25/commissaire-de-police-jai-toujours-voulu-protoger-et-servir-596314>> le 09/08/2018.
- « Héros du Bataclan, le commissaire qui a tué un terroriste témoigne », Francetvinfo[En ligne] consulté sur <[https://www.francetvinfo.fr/societe/heros-du-bataclan-le-commissaire-qui-a-tue-unterroriste-temoigne\\_1716657.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/heros-du-bataclan-le-commissaire-qui-a-tue-unterroriste-temoigne_1716657.html)> le 09/08/2018.
- « Affaire Tron: comment placardise-t-on un commissaire de police? », Grégoire FLEUROT, Slate[EnLigne], consulté sur <<http://www.slate.fr/story/38983/commissaire-police-tron-draveil>> le 10/08/2018.
- « Paris : le député maire du XVe veut-il «virer» sa commissaire de police? », LeParisien [En ligne], consulté sur <<http://www.leparisien.fr/paris-75015/paris-le-depute-maire-du-xve-veut-il-virer-sacommissaire-de-police-12-01-2017-6559719.php>> le 10/08/2018.
- « Toulon : le maire demande des renforts de police face à "l'explosion de la violence" », franceinfo [En ligne], consulté sur <<https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-dazur/var/toulon/toulon-maire-demande-renforts-police-face-explosion-violence-1366781.html>> le 10/08/2018.
- « Violences à Bagnolet : le maire demande des renforts », LE FIGARO [En ligne], consulté sur <<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/04/28/97001-20180428FILWWW00030-violences-a-bagnolet-lemaire-demande-des-renforts.php>> le 10/08/2018.
- « Nice: Christian Estrosi demande des renforts policiers au gouvernement », BFMTV [En ligne], consulté sur <<https://www.bfmtv.com/politique/nice-christian-estrosi-demande-des-renfortspoliciers-au-gouvernement-898261.html>> le 10/08/2018.
- « Coup d'envoi du grand commissariat à Saint-Roch », nice-matin [En ligne], consulté sur <<http://www.nicematin.com/vie-locale/coup-denvoi-du-grand-commissariat-a-saint-roch-183477>> le 10/08/2018.
- « Qui est l'officier du ministère public? », par Richard HECHT, pour LADEPECHE consulté sur <<https://www.ladepeche.fr/article/2010/09/14/906186-qui-est-l-officier-du-ministere-public.html>> le 14/08/2018.

## AUTRES

- « Commissaire », LAROUSSE [En ligne], <<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/commissaire/17512?q=Commissaire>>, consulté le 20/07/18.
- « Sécurité », LA TOUPIE, <<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Securite.htm>>, consulté le 20/07/18.
- « La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France », par J-M BERLIERE, <<https://journals.openedition.org/criminocorpus/271>>, consulté le 04/08/2018.
- « L'impossible réforme de la police », G. FOUGIER <<https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2002-3-page-97.html>>, consulté le 04/08/2018.
- « Management », LAROUSSE[En ligne], <<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/management/49022>>, consulté le 08/08/2018.
- « Les formations au management », ENSP Mag n°4 2015, consulté sur <<https://fr.calameo.com/read/002808984cbae260569fb>> le 08/08/2018.
- « Commissaires de police italiens et français. De la comparaison de deux fonctions d'encadrement en mutation », F. OCQUETEAU, consulté sur <<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-1-2007-2-page-475.html>> le 12/08/2018.
- « A propos de l'encadrement de la police nationale par les commissaires Regards croisés entre un sociologue et un commissaire syndicaliste », F. OCQUETEAU et O. DAMIEN, <<https://journals.openedition.org/champpenal/9648>> consulté le 09 août 2018.
- « Le maire, 1er flic de sa ville ? », Georges MOREAS, consulté sur <<http://moreas.blog.lemonde.fr/2014/03/20/le-maire-1er-flic-de-sa-ville/comment-page-1/>> le 10/08/2018.
- « DES RAVAGES DE LA MOBILITE FONCTIONNELLE...ET DES MOYENS D'EN SORTIR », consulté sur <[http://www.commissaires.fr/files/adherents\\_communique\\_ravages\\_mobilite.pdf](http://www.commissaires.fr/files/adherents_communique_ravages_mobilite.pdf)> le 12/08/2018.
- « Carnet de notes – Présentation de la PSQ », consulté sur <[http://police.unsa.org/TMG/pdf/2017-02-23\\_carnet\\_de\\_notes\\_psq.pdf](http://police.unsa.org/TMG/pdf/2017-02-23_carnet_de_notes_psq.pdf)> le 12/08/2018.
- « La fin programmée des commissaires de police », G. Moréas, <<http://moreas.blog.lemonde.fr/2011/05/29/la-fin-programmee-des-commissaires-de-police/>> consulté le 13/08/2018.
- « Fasc. 20 : MINISTÈRE PUBLIC PRÈS LE TRIBUNAL DE POLICE ET LA JURIDICTION DE PROXIMITÉ », par Jacques BUISSON, consulté sur <<http://bit.ly/2LOFXNr>> le 14/08/2018.
- « Fasc. 20 : POLICE JUDICIAIRE. – Dispositions générales. – Direction, surveillance et contrôle de l'autorité judiciaire. – Officiers de police judiciaire », par J. BUISSON, consulté sur <<http://bit.ly/2MkcaF7>> le 16/08/18.
- « Fasc. 460 : CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE », par Nathalie CASAL, consulté sur <<http://bit.ly/2vPrGhY>> le 16/08/2018.
- « Fasc. 1112 : EXÉCUTION DES JUGEMENTS », par Antoine BEAL, consulté sur <<http://bit.ly/2MqXINU>> le 16/08/2018.

# TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	3
AVANT-PROPOS.....	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	6
<b>PARTIE I LE COMMISSAIRE, CHEF STRATÈGE, DÉFENSEUR DE L'ORDRE PUBLIC, ROUAGE ESSENTIEL DE LA MACHINERIE ANTI-DÉLINQUANTE.....</b>	<b>17</b>
<b>TITRE 1<sup>er</sup> : LE COMMISSAIRE, UN CADRE SUPÉRIEUR DANS UNE VASTE INSTITUTION DE SÉCURITÉ</b> .....	<b>18</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le corps de conception et de direction, quartier général du fonctionnement de la police nationale.....	18
Section 1 – Un positionnement au sommet de la pyramide tripartite.....	19
Section 2 – Le management, une composante cardinale du métier.....	21
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : La police nationale, une institution, de nombreuses directions : terreau fertile pour une expérience variée.....	24
Section 1 – Une organisation en « tuyaux d'orgue ».....	24
Section 2 – Une expérience professionnelle faite de diversité et d'imprévus.....	28
<b>TITRE 2<sup>ème</sup> : DE L'OPÉRATIONNEL AU GESTIONNAIRE : APPRÉCIÉ PAR LES UNS, DISCUTÉ PAR LES AUTRES.....</b>	<b>31</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Interactions et crédibilité avec la sphère extérieure.....	31
Section 1 – Le maire, acteur local déterminant : entre rivalité et coordination.....	32
Section 2 – Une double hiérarchie externe administrative et judiciaire : préfet et procureur.....	35
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : Commissaire, une profession en mutation.....	39
Section 1 – Des effets actés : le commissaire de police devenu de plus en plus haut-fonctionnaire.....	39
Section 2 – Des effets potentiels : la police de sécurité au quotidien.....	42
<b>PARTIE II UNE ASSISE JURIDIQUE PUISSANTE, ASSURANCE D'UN RÔLE DE PREMIER PLAN.....</b>	<b>45</b>
<b>TITRE 1<sup>er</sup> : LA PARTICIPATION AU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE.....</b>	<b>46</b>
Chapitre 1 <sup>er</sup> : Le commissaire, magistrat judiciaire et administratif.....	47
Section 1 – La défense de la société : l'officier du ministère public.....	47
Section 2 – De nombreuses attributions administratives spécifiques.....	49
Chapitre 2 <sup>ème</sup> : Le policier garant de la loi.....	53
Section 1 – L'officier de police judiciaire.....	53
Section 2 – Le concours de la force publique.....	55
<b>TITRE 2<sup>ème</sup> : UN SOUVERAIN EN SON SERVICE.....</b>	<b>58</b>
Chapitre unique : La disposition du pouvoir hiérarchique.....	57
Section 1 – L'esprit du pouvoir hiérarchique.....	58
Section 2 – L'évaluation et la formation, leviers d'influence sur la marche du service.....	61
CONCLUSION.....	65
BIBLIOGRAPHIE.....	68
TABLE DES MATIÈRES.....	72

