

## **POLICE ET HIERARCHIE**

PAR

Jean-Jacques GLEIZAL

*Professeur à l'Université des Sciences sociales de Grenoble*

Conçue sur un mode bureaucratique, l'administration est organisée hiérarchiquement. De ce point de vue, la situation de l'administration française ressemble à celle des autres administrations avec néanmoins peut-être cette particularité que le centralisme accroît les enjeux de la hiérarchie. En France, les chefs sont plus que cela. Chefs certes, mais aussi références à la loi, symboles d'unité. Chefs au pluriel qui renvoient au chef suprême.

Est-il nécessaire de distinguer en ce domaine, une réflexion sur la police de celle menée de façon plus générale sur l'administration ? Au XVII<sup>e</sup> siècle, la notion de police a une acception imprécise, désignant l'activité qui doit permettre de parvenir à la paix sociale. Puis, peu à peu, l'activité donne naissance à un appareil spécialisé, des lieutenants de police de Louis XIV à la police de Fouché. L'histoire de la police est donc bien celle de la contribution d'une administration qui se fonde dans l'administration générale. Ce sont, par exemple, les mêmes textes qui instituent, sous l'Empire, les maires et les commissaires de police. On sait aussi que le préfet, représentant de l'administration sur le territoire, a des attributions de police. Pourtant la police n'est pas une administration comme une autre. J.-P. Brodeur soutient cette thèse en ces termes : « Même si la police s'est, sous divers aspects bureaucratifiée, elle ne constitue pas au sens propre du terme une bureaucratie. Il lui manque en effet l'un des traits essentiels de la définition (wébérienne) d'une bureaucratie, à savoir l'exercice d'un contrôle étroit des membres supérieurs de la hiérarchie sur les fonctionnaires de niveau inférieur »<sup>1</sup>. Autrement dit, pour Brodeur, la

---

1. J.-P. Brodeur, « La police : mythes et réalités », *Criminologie*, XVII, 1, 1984, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 9-43.

spécificité de la police tient à l'absence de fonctionnement hiérarchique. Prenons cette affirmation comme hypothèse. Essayons de la vérifier en voyant comment la hiérarchie opère effectivement au sein de la police, ce qui permettra peut-être d'éclairer le mystère des particularités de l'institution policière.

## I. — LE DROIT

Le propos de J.-P. Brodeur relève de la science administrative ou de la science politique. Il consiste en une analyse de la pratique hiérarchique au sein de la police. Mais avant d'en arriver à ce constat, il importe de prendre en compte le droit qui, lui, organise la police de façon hiérarchique.

Du point de vue du droit, la police semble même plus hiérarchisée que beaucoup d'administrations. La raison en est que la hiérarchie n'est pas simplement un principe d'action, mais aussi un principe de contrôle. Soumettre la police à des hiérarchies, c'est lui donner cette colonne vertébrale sur laquelle glisse les ordres, remonte les informations, mais c'est aussi la contenir dans les limites du droit dont certains chefs sont les garants.

La police est soumise à trois types de hiérarchies. La première est celle des *autorités civiles*. La police n'est pas une force militaire, elle dépend du ministre de l'Intérieur. A un niveau moins élevé, il est aussi de tradition de confier les hauts postes de responsabilité de maintien de l'ordre à de hauts fonctionnaires appartenant au corps préfectoral et qui occupent les emplois de direction centrale ou qui sont responsables, sur le territoire, des forces de l'ordre. Les policiers admettent très difficilement cet état de fait qui traduit cependant une volonté de marquer la subordination de la police au pouvoir politique et à ses représentants administratifs les plus immédiats.

La seconde hiérarchie est celle des *autorités judiciaires*. Il faut souligner ici que les magistrats n'interviennent pas seulement a posteriori pour contrôler la police. Dans le domaine judiciaire, les policiers, qui ont la qualité d'officiers ou d'agents de police judiciaire, agissent sous la direction du parquet. Ainsi placés, les policiers se trouvent dans la position étrange qui leur impose une double hiérarchie, l'une administrative, l'autre judiciaire.

Enfin il existe une troisième hiérarchie qui est celle des *autorités policières* elles-mêmes. Ces dernières font partie de la hiérarchie administrative tout en s'en distinguant. Il ne s'agit pas ici des autorités civiles composées du ministre de l'Intérieur et des membres du corps préfectoral placés aux hauts postes de responsabilité, mais de ces policiers du sommet du corps que sont les commissaires de police. Secondés par les inspecteurs de police, les commissaires sont les chefs de service. Juridiquement ils

doivent obéir aux ordres venus d'en haut, mais proches de la base. Ils ont un pouvoir qui leur confère une autonomie par rapport aux autorités civiles.

Le repérage de cette troisième hiérarchie relève, il est vrai, plus de la science administrative que d'une science du juridique. Nous serons bientôt tenu par ce glissement, mais le droit ne nous a pas encore tout dit sur ce qu'il sait de la hiérarchie policière. Le système juridique ne se contente pas en effet de distinguer plusieurs hiérarchies, encore établit-il le poids de celles-ci sur l'appareil policier. De ce point de vue, il est cependant difficile de situer la police. Différentes de l'armée, les forces de maintien de l'ordre intérieur ne sont pas soumises à une discipline aussi rigide que celle des militaires. Les policiers ont plus de droits que les soldats, ne serait-ce que celui de se syndiquer. Néanmoins ils n'ont pas tous les droits des fonctionnaires puisque soumis à un statut spécial, ils sont privés du droit de grève. Peut-être faudrait-il inventer une notion intermédiaire entre celle de militaire et celle de civil pour qualifier la police, non militaire mais un peu malgré tout, civile mais tout à fait. La police a bien une spécificité dont un des traits est son système hiérarchique, complexe, fort et faible à la fois.

Le système hiérarchique est d'autant plus complexe que toutes les hiérarchies n'ont pas le même sens et la même portée. Plusieurs critères de distinction peuvent être utilisés. Dans une première classification on peut opposer les deux premières hiérarchies à la troisième. Le fondement du pouvoir des autorités civiles et judiciaires relève des principes républicains. Ces deux autorités s'imposent de l'extérieur à la police pour placer celle-ci sous le coup de la loi. Au contraire, la troisième autorité est interne, a en somme un caractère plus administratif que constitutionnel. Cette distinction n'est néanmoins pas totalement satisfaisante car on peut aussi estimer que l'autorité judiciaire revient interne à la police quand celle-ci agit justement dans le cadre judiciaire. Aussi aurions-nous tendance à opposer plutôt la première autorité aux deux autres. Les autorités civiles sont en fait des autorités politico-administratives qui sont garantes du légalisme policier alors que les autorités judiciaires et policières sont des autorités bureaucratiques qui, bien sûr renvoient aussi à la loi, mais constituent surtout le lien entre l'abstrait de la loi et le concret de l'action.

Enfin il faut souligner que même d'un point de vue juridique, il est difficile de comprendre le fonctionnement hiérarchique de la police en utilisant pour cette dernière le singulier. Le type et le poids de la hiérarchie varient en fonction *des polices*. Il va sans dire d'abord que la hiérarchie judiciaire n'est présente que dans les activités de police judiciaire. Mais il existe aussi des nuances au sein des activités de police administrative. La hiérarchie aura, par exemple, plus de poids dans une action de maintien de l'ordre que dans les actes quotidiens et routiniers de la sécurité publique. Dans la rue, la police est proche de l'armée, au guichet peu différente de l'ensemble de la fonction publique.

Une police, des polices et derrière finalement des policiers qui vivent en fonction de nombreuses déterminations, la hiérarchie.

## II. — LE VÉCU DES POLICIERS

Le vécu des policiers français est mal connu à ce jour. Néanmoins nous disposons de quelques études qui permettent de se faire une idée de l'image que les policiers ont de leur tâche et, plus particulièrement, de la façon dont ils vivent les rapports hiérarchiques<sup>2</sup>.

Il ressort de toutes les enquêtes menées à ce jour que les policiers sont légalistes et acceptent donc la première hiérarchie décrite, celle des autorités civiles. Ceci est aussi vrai pour les policiers pris individuellement que collectivement. Un policier interrogé par M. Manceaux en 1968 se fait l'écho de ses collègues et donne aussi, sur ce point, la position des syndicats policiers très représentatifs du corps et farouchement républicains : « Il n'est pas question d'accorder à la police un droit autonome d'action. Je ne conçois pas d'armée ni de police qui ne soit au service du peuple par l'intermédiaire de ses élus. Les gens ne vont pas dans les bureaux de vote sous la menace des armes. »<sup>3</sup>

Le légalisme est un des traits caractéristiques de la police. Grâce à lui, les forces civiles de maintien de l'ordre sont fidèles sans pour autant devenir les instruments d'une politique. Comme le montre J.-P. Brodeur, la régulation juridique permet à la police de naviguer entre l'insularité et l'instrumentalité. En cela, la police se distingue d'ailleurs de l'armée qui est à la fois plus instrumentale, mais aussi plus autonome puisque, contrairement à la police, il lui arrive, par exemple, de faire des coups d'Etats.

Le respect que les policiers ont pour leurs grands chefs ne se reproduit pas nécessairement pour leurs chefs immédiats. Grands chefs et petits chefs ont des statuts différents. On sait d'abord combien sont complexes les relations des policiers et des magistrats. Dans ce rapport, qui commande qui ? Ensuite, il n'est pas évident que la hiérarchie policière soit bien acceptée par la base. L'enquête menée sur ce point par *Interface*, en 1982, à la demande du ministère de l'Intérieur est significative. Les policiers ont une attitude ambivalente. Ils estiment qu'il existe de bons et de mauvais chefs. Ils ont donc tendance, par certains côtés, à critiquer leur hiérarchie. Mais ceci ne signifie pas qu'ils ne veulent pas de chefs. Ils sont demandeurs d'autorité, simplement d'une autre autorité, à base de dialogue<sup>4</sup>.

2. M. Manceaux, *Les policiers parlent*, Le Seuil, 1969, 236 p. ; Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, La Documentation française, 1983, 193 p.

3. M. Manceaux, *op. cit.*, p. 79.

4. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, *op. cit.*, p. 60 et suivantes.

Le problème de la hiérarchie fait en réalité apparaître qu'il existe au sein de la police un véritable clivage de type social. Un des policiers interrogés par M. Manceaux l'exprime : « Lorsque des gars de chez nous deviennent commissaires, des gars que nous avons connus comme collègues, ils sont pris dans cette espèce de ... oui, c'est une « caste », ils se croient d'une essence supérieure. Eux, ils sont arrivés à quelque chose : ils sont commissaires de police »<sup>5</sup>. En dehors de ces cas de promotion interne, le commissaire est d'un niveau social plus élevé que les autres membres de la police. Entre la base et le sommet naît une incompréhension profonde. Il est de ce fait difficile pour les commissaires de commander à des subordonnés qui ne les reconnaissent pas.

Dans la police la ségrégation sociale est d'autant plus forte qu'elle est doublée de ségrégations de type fonctionnel. La police française distingue en effet les policiers en tenue des policiers en civil. Dans l'ensemble, les seconds, d'un recrutement plus élevé, commandent aux premiers. En outre, en fonction de leur place dans la hiérarchie, les policiers reçoivent ou non des qualifications judiciaires. Autant de statuts, d'attributs qui cristallisent des différences, rendent difficile la mobilité qui serait nécessaire au bon fonctionnement de la profession. Car, en fait, le bilan que l'on peut dresser du fonctionnement de la hiérarchie dans la police est plutôt négatif.

### III. — LE FONCTIONNEMENT DE LA HIÉRARCHIE

#### A) *Ça fonctionne mal*

Les observateurs de la police se retrouvent généralement pour constater que la hiérarchie fonctionne mal au sein de la police. Leurs analyses recourent d'ailleurs le vécu des policiers : les chefs n'assument pas assez leurs responsabilités. Le rapport Belorgey le clame bien haut : « Il arrive que le commandement soit une fonction à éclipse... Il arrive plus souvent, que la hiérarchie répugne à assumer pleinement ses responsabilités d'encadrement du personnel placé sous son autorité, notamment en matière de formation et en matière disciplinaire »<sup>6</sup>. Il va sans dire que les commissaires de police ne partagent pas ce point de vue<sup>7</sup>. Pour eux les démissions sont ailleurs, notamment du côté du pouvoir politique. Mais on peut se demander s'il faut désigner des responsabilités en ce domaine. N'y a-t-il pas plutôt des raisons objectives qui expliquent cette absence de communication entre la base et le sommet

5. M. Manceaux, *op. cit.*, p. 145.

6. Texte dactylographié, p. 33.

7. Voir à ce sujet l'analyse de P. Demonque, *Les Policiers*, Repères, La Découverte, Maspéro, 1983, pp. 102 et suivantes.

de la police ? Casamayor amorce une réponse à la question posée lorsqu'il écrit : « Le détenteur d'un secret dangereux n'est pas nécessairement un policier d'un rang élevé. Voilà une caractéristique du métier de policier. A la différence de beaucoup d'autres, la fonction policière est importante à tous les grades, c'est une des raisons pour lesquelles le système hiérarchique habituel ne saurait s'appliquer qu'avec beaucoup de prudence et de discernement. Un chercheur (ou un détenteur) de secret n'obéit jamais servilement, il bénéficie d'une autonomie et d'une sécurité particulière par rapport aux échelons supérieurs. Son chef hiérarchique peut lui demander des comptes sur une recherche, il peut lui faire préciser ses modalités et ses résultats, mais il ne saura jamais que ce que son inférieur voudra bien lui dire »<sup>8</sup>. C'est le secret qui joue contre la hiérarchie.

Cette thèse mérite d'être soulignée. Casamayor l'expose en France dans les années 1970. Elle est développée, à la même époque, par les chercheurs américains. En 1968, J. Wilson écrit : « The police department has the special property... that within it discretion increases as one moves down the hierarchy »<sup>9</sup>. Pour J. Wilson et d'autres, la réalité du pouvoir au sein de la police se trouve au bas de la hiérarchie. Ceci tient, à notre avis, au fait que c'est là où la police est en prise sur la société. Dans la police, l'homme de la base maîtrise la complexité des choses. Comme le montre Casamayor, il devient détenteur de secrets qui l'isolent, lui donnent du pouvoir et lui permettent de ne pas tenir compte des consignes venues d'en haut.

Ce débat sur la hiérarchie a une importance considérable car il alimente celui sur la nature et la spécificité de la police. L'appareil policier ne serait-il pas caractérisé par cet échec fait aux chefs ? La difficulté d'une réponse affirmative surgit à la lecture de certains ouvrages de science administrative démontrant que l'administration a une souplesse qui fait souvent obstacle au bon fonctionnement de la pyramide hiérarchique<sup>10</sup>. Mais le propos conserve un caractère général. Il est sans doute des administrations plus souples que d'autres. La police en ferait partie. Mais qu'en est-il de sa spécificité ? Notre hypothèse est que la police agit plus que toute autre administration dans le domaine des faits, avec un pouvoir discrétionnaire et qu'ainsi contrairement à toute autre administration il y a *inversion du jeu hiérarchique*.

A la limite, on peut même se demander si la police est soumise au principe hiérarchique. Nous savons qu'il n'y a pas une police, mais des polices. La diversité ne tient pas seulement à la distinction concernant les grands services nationaux, mais à tous les petits services répandus sur le territoire. Des polices certes, mais des dizaines, des centaines, plus

8. Casamayor, *La police*, Gallimard, 1973, pp. 138-139.

9. Cité par R.V. Ericson, *Reproducing order*, University of Toronto Press, 1982, p. 25.

10. F. Dupuy, J.C. Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, U, 1983, pp. 57 et suivantes.

encore. Chacune de ces polices a son propre fonctionnement. La police est ainsi moins une administration hiérarchisée qu'un agglomérat de groupes ou d'équipes, chacun produisant sa petite hiérarchie. Dans ces conditions, le pouvoir au sein de la police n'est pas nécessairement là où le droit le montre. Il appartient moins aux commissaires qu'aux chefs d'équipe qui peuvent être commissaires, mais aussi inspecteurs ou brigadiers.

Ces remarques conduisent à une analyse sociétale de la police. La spécificité de l'activité policière se forme à la base, dans ce jeu des petites équipes de travail qui, elles-mêmes, sont façonnées par la relation qu'elles entretiennent avec la société. Néanmoins, le pouvoir n'est pas absent. Il n'y a pas de base sans sommet. Peut-être vaut-il mieux, à propos de la police, faire état d'une multitude de hiérarchies plutôt que d'un vide hiérarchique.

### B) *L'agencement des hiérarchies*

Il est clair que l'action de la police dépend plus de la relation avec le milieu d'intervention que des ordres reçus d'en haut. Il existe une organisation fonctionnelle de la police qui secrète ses propres règles, qui échappe aux autorités juridiquement constituées. Nous avons pu le constater récemment dans des enquêtes sur le terrain. Les chefs de service ne veulent souvent pas connaître les circulaires et les instructions qui émanent de leurs supérieurs. Un commissaire de sécurité publique est plongé dans son quartier où il agit avec une marge de manœuvre considérable <sup>11</sup>.

L'observation du fonctionnement de la police montre cependant que la hiérarchie reprend ses droits dans le cadre d'une organisation administrative ou bureaucratique. Le supérieur retrouve toute son autorité dans la notation de ses subordonnés. Là, les chefs existent bien. Les policiers s'en plaignent.

Autrement dit, si la hiérarchie interne de la police n'a pas d'emprise sur l'action, elle en a sur les hommes. Il faut souligner à cet égard l'importance symbolique du statut spécial qui vient en somme compenser cette tendance qu'a toujours la police à échapper aux contrôles venus d'en haut. Dans la pratique, ces deux logiques se croisent cependant. Il est évident que ceux qui ont du pouvoir sur les hommes vont en user pour contrôler l'action. La première logique, de type fonctionnel va, par exemple, permettre au brigadier d'occuper une position stratégique dans l'action, mais la seconde, de type bureaucratique, donnera au commissaire de police les moyens de s'imposer.

La dimension sociétale de la police fait que le pouvoir hiérarchique n'est pas acquis, que l'autorité ne se décrète pas. Dans la police celle-ci

---

11. C.E.R.F.A. - I.E.P. de Grenoble, « Les référents juridiques de la police », recherche pour le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1984.

est un enjeu qui se trouve au confluent de deux poussées, celle qui vient de la société, celle qui vient d'en haut, c'est-à-dire, en dernier ressort du pouvoir. Il en découle que la police est un extraordinaire terrain de luttes d'influence. Les rapports de force n'y dépendent pas des statuts juridiques mais des combats qui se mènent entre les groupes de pression. Dans cette institution où le syndicalisme est fort, beaucoup de conflits prennent la forme de luttes inter-syndicales. Il apparaît, par exemple, que le syndicat des commissaires de police joue un rôle essentiel pour défendre le pouvoir hiérarchique de ses membres alors que les autres syndicats, représentatifs de la base, ont tendance à critiquer l'autoritarisme des chefs.

Le jeu des autres hiérarchies se greffe sur celui de la hiérarchie interne. Dans la pratique, la tendance est très forte à rendre nulle l'autorité judiciaire. D'un autre côté, les policiers ont tendance à écarter le pouvoir des autorités civiles au même titre qu'ils repoussent dans l'action celui du chef officiel au profit de celui qui dirige le groupe. Mais il est vrai aussi que ces différentes autorités sont reconnues dans le contexte du légalisme policier.

Les policiers ont besoin de la hiérarchie. Il arrive fréquemment que les chefs suprêmes, relayés en cela par les chefs de police officiels, couvrent les actions de leurs subordonnés. De façon plus générale, la hiérarchie n'est pas seulement un guide pour l'action, elle est surtout un extraordinaire moyen de légitimation de l'institution. Après tout, les policiers peuvent agir parce qu'ils en reçoivent l'ordre. Hiérarchisée la police est une émanation du pouvoir légitime, elle est un instrument de la loi.

La hiérarchie, qu'elle soit judiciaire ou civile, trouve ainsi des fondements puissants dans l'activité policière. Elle est la colonne vertébrale de l'Etat de droit. C'est en obéissant au chef qu'on se conforme à la loi.

Cette conception de la police semble cependant être plus ou moins remise en cause aujourd'hui. Dans le cadre notamment de l'Etat sécuritaire, la police se légitime moins par le haut que par le bas. Un policier qui protège des citoyens, plus particulièrement dans une psychose de peur, trouve une justification à son action en dehors de tout ordre donné. D'ailleurs la police est de moins en moins organisée selon un schéma unitaire. Des pratiques nouvelles, comme celle de l'ilotage, amènent l'institution policière à se territorialiser, à éclater pour se fondre plus étroitement dans la société. La référence à la loi est aussi moins forte. La police, comme d'autres administrations, est gagnée par un nouvel impératif d'efficacité.

Dans ces conditions, la conception traditionnelle de l'autorité et de la hiérarchie vacille. La police connaît une crise du commandement. A quoi servent les chefs ? L'organisation bureaucratique n'est-elle pas dépassée ? De plus en plus tournée vers l'action, la police a besoin d'une organisation fonctionnelle. Mais comment préserver l'unité de cette institution qui éclate dans la multiplicité de ses tâches ? Une des solutions est peut-être de renforcer une professionnalisation où l'esprit de corps au

service du public prédomine. La politique menée en France depuis 1981, en privilégiant la formation des policiers, s'engage dans cette voie. Néanmoins rien ne dit qu'elle parviendra à s'imposer dans une bureaucratie policière où la hiérarchie renvoie à des inégalités, à des privilèges et à des mécanismes de ségrégation encore bien implantés.