

Tilburg University

## Démocratie et structure du système de police en Europe

Fijnaut, C.J.C.F.

*Published in:*

Les Cahiers de la Sécurité Intérieure

*Publication date:*

1991

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F. (1991). Démocratie et structure du système de police en Europe. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, (7), 111-116.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Démocratie et structure du système de police en Europe

Cyrille Fijnaut

*La cohabitation démocratie-police soulève de nombreuses questions : l'une étant comment maintenir et sauvegarder la démocratie ? Si la réalité tend à prouver qu'il existe un certain nombre de cas de figure acceptables selon les données propres à chaque pays, il semble que l'un des meilleurs moyens reste l'étude des conditions de contrôle exercé sur la police.*

La relation entre démocratie et police suscite de nombreuses considérations. Cela s'explique aisément par la complexité de la dite relation. Cette relation est complexe non seulement parce que tant la démocratie que la police présentent de multiples aspects, mais également parce que leurs relations se caractérisent par une forte stratification. En effet, de nombreux aspects influencent cette relation, tels que la tutelle administrative et judiciaire des services de police, les compétences des policiers et le contrôle de l'exercice de leur métier, la légitimité des interventions de la police aux yeux de la population et l'organisation interne des services de police en vue d'un exercice efficace d'une grande variété de tâches. Lorsque l'on limite le problème de la relation entre démocratie et police à la question de savoir si la démocratie est mieux protégée par un système de police qui ne comprend qu'un seul corps de police (indépendamment du nombre de ses composantes) ou par un système de police comprenant plusieurs services indépendants les uns des autres, il est relativement simple d'analyser cette relation en quelques pages. Cependant, cette formulation plus restrictive dissimule de nombreuses difficultés.

Toute discussion sur la question précitée est influencée, surtout en Europe, par des considérations de fond sur la police dans l'Etat policier moderne. Cela se comprend aisément ! En effet, l'histoire de la police sur notre continent est fortement marquée par des guerres, coups d'Etat et révolutions. Globalement, ces considérations se résument souvent à l'idée que, dans un Etat policier moderne, les différents services de police sont, autant que possible, réunis dans un seul corps à direction centralisée. Par conséquent, la démocratie est facilement identifiée à un système de police regroupant plusieurs services de police opérant de manière autonome. Un tel système de police s'inscrit, pour ainsi dire, mieux dans le système de *checks and balances* (équilibre des pouvoirs) propre à la démocratie, tout

au moins à l'image classique de la démocratie. Mais dans quelle mesure ce raisonnement est-il irréfutable ?

Il ne fait pas de doute que dans les Etats considérés comme des Etats policiers « par excellence », les services de police sont, dans la mesure du possible, fondus en un appareil unique. Ainsi, dans les années 1918-1921 F. DZERZHINSKY a réussi à faire de la *Tchéka* un appareil policier regroupant d'une part, les services de renseignements, les troupes de la sécurité intérieure, les unités de surveillance des frontières,... et d'autre part, les composantes municipales et provinciales de la *Milice*. On sait également que H. HIMMLER a repris en Allemagne, quinze ans plus tard, cette manœuvre en un temps tout aussi court, entre 1933 et 1936 : en 1936, non seulement il était *Chef der Deutschen Polizei* à la tête du *Reichssicherheitshauptamt*, organisme de tutelle de tous les services de renseignements et de recherche de personnes, mais en plus il contrôlait le *Hauptamt Ordnungspolizei* regroupant tous les services de police en uniforme. Et en plus il était *Reichsführer SS*... Lorsqu'on considère ces événements importants dans l'histoire européenne de la police du XX<sup>e</sup> siècle à la lumière de son évolution au XIX<sup>e</sup> siècle, on constate immédiatement qu'au temps de NAPOLÉON, les *ministres de la Police générale*, J. FOUCHÉ et R. SAVARY, étaient les premiers à rechercher une telle position de pouvoir au sein du régime : de toutes sortes de manières, ils se sont efforcés d'avoir sous leurs ordres tant la police civile des grandes et petites municipalités (*Commissaires de police, Police rurale*) que la *Gendarmerie nationale*.

Même si ces exemples sont impressionnants, ils ne sauraient convaincre complètement quiconque examine avec esprit critique le raisonnement exposé plus haut.

Premièrement, parce qu'il ne faut pas perdre de vue que l'unité créée dans les Etats totalitaires, dans le domaine du système de police est, dans une certaine mesure, plus apparente que réelle. En effet, les différences entre les composantes de l'appareil policier SS, par exemple, étaient relativement importantes et compliquaient son fonctionnement tel qu'HIMMLER et les siens l'avaient conçu. Dans l'exemple allemand, il y avait notamment d'importantes divergences et d'intenses conflits d'intérêts entre la *Gestapo*, la *Kriminalpolizei* et le *Sicherheitsdienst* ; le fait que ces services aient à certains moments travaillé en bonne intelligence, n'enlève rien à ce constat. Rappelons en outre que le système de police existant n'a pas été incorporé dans l'appareil allemand de la police SS dans tous les pays envahis par l'Allemagne nazie. Ainsi, en Belgique, les différents services de police (*Police communale, Gendarmerie et Police judiciaire*) ont conservé – pour des raisons qui dépassent le cadre de cette présentation – leur structure traditionnelle.

Deuxièmement, parce qu'on ne doit pas oublier que dans des Etats policiers moins totalitaires que, par exemple, l'Etat SS, l'appareil policier ne présente pas toujours une aussi grande unité, mais continue à compren-

dre des composantes très différentes. Un bon exemple du passé est la France sous NAPOLÉON III dans les années 1850. Pour de nombreux contemporains, ce régime avait toutes les caractéristiques de l'Etat policier tel qu'ils le connaissaient du temps de NAPOLÉON I, mais — à l'instar de cette époque — les composantes (traditionnelles) de la police n'étaient pas fondues en une unité unique. Un exemple plus connu pour la plupart d'entre nous est le système de police dans l'Etat policier que FRANCO a maintenu pendant plusieurs décennies en Espagne. Pendant toute cette période, ce système était un ensemble disparate de trois types de police : la *Guardia civil*, le *Cuerpo national de policia* et les *Policias locales*.

Troisièmement, on ne doit pas perdre de vue que la démocratie semble être compatible avec des systèmes de police de structure très différente. C'est la conclusion logique de l'examen de l'organisation actuelle de la police dans les différents pays d'Europe Occidentale. Dans un pays comme la Belgique, par exemple, les trois services de police précités continuent à co-exister, et dans un certain sens, à s'opposer : une *Gendarmerie* avec une organisation fortement centralisée, une *Police judiciaire* très décentralisée et une *Police communale* à fonctionnement essentiellement local. Malgré les efforts faits par le gouvernement pour améliorer leurs relations mutuelles, il n'est guère question d'une harmonisation de leurs organisations et modes de fonctionnement, et l'on est loin d'une intégration quelconque. Le système de police en Allemagne est — notamment du fait de la structure fédérale — tout aussi complexe. Outre les services de police des Länder, il y a quelques services fédéraux qui, au sens strict, ne constituent pas un appareil unique : la *Bundesgrenzschutz*, le *Bundeskriminalamt* et la *Bundesverfassungsschutz*. Le système de police en France est bien plus simple. Malgré l'existence de la *Police communale*, l'organisation de la police est beaucoup plus centralisée qu'en Belgique et — notamment à cause de l'absence d'une structure fédérale de l'Etat, bien sûr — plus unifiée qu'en Allemagne. Seuls deux grands services de police y forment l'essentiel du système de police : la *Police nationale* et la *Gendarmerie nationale* (cependant, les conflits entre ces deux services sont au moins aussi fondamentaux et fréquents que ceux entre les différents services allemands). Aux Pays-Bas, la *Police municipale* et (d'importantes parties de) la *Police nationale* sont actuellement en cours de fusion en des corps de police régionaux contrôlés notamment par l'autorité centrale. On aura donc une situation qui présente de nombreux points communs avec celle du système de police en Grande-Bretagne. Enfin, le système de police dans les pays scandinaves : bien que — au sens strict du mot — la police n'y soit pas formée partout par des corps nationaux, dans la plupart de ces pays, elle a été organisée, au cours de ces dernières décennies, suivant un modèle fortement national.

Revenons à la question qui est à l'origine des réflexions ci-dessus : la démocratie est-elle mieux protégée par un système de police qui ne comprend qu'un seul corps de police ou par un système de police comprenant plusieurs services indépendants les uns des autres ? La

réponse à cette question est nécessairement que nous ne savons pas bien (nous ne pouvons bien savoir), dans l'abstrait, quel système offre la meilleure protection de la démocratie. Autrement dit, nous devons déterminer *concrètement*, cas par cas, pays par pays, quel système de police est le plus approprié. Bien sûr, un tel exercice n'entre pas dans le cadre de cette présentation. Au mieux, nous pourrions définir quelques facteurs qui dans de telles études pourraient jouer un rôle. Mais même cela est moins simple qu'il n'y paraît. Bien sûr, on peut souligner l'importance de l'organisation générale de l'Etat, du fonctionnement démocratique des partis politiques, de l'attitude politique des officiers de police responsables, de la situation politique et militaire internationale, etc. Mais l'établissement d'une telle liste de facteurs a, à mon avis, peu de sens si l'on ne base pas cette méthode de travail sur l'analyse détaillée de quelques cas concrets. En effet, seule une telle analyse peut permettre de mieux comprendre la nature et l'étendue des facteurs qui jouent un rôle important dans ce contexte et dans le lien qui peut exister entre ces différents facteurs. Il serait, par exemple, intéressant d'étudier, sur la base des nombreuses analyses faites sur le système de police de la République de Weimar, pourquoi ce système n'a pas offert à cette jeune démocratie la protection contre les forces totalitaires qui la menaçaient.

On peut compléter cette réponse relativisante et empirique par une question plus fondamentale : la question posée est-elle pertinente et significative, est-elle la bonne question ? Est-il important dans une démocratie de savoir si un système de police se compose d'un ou de plusieurs corps de police, ou s'agit-il en fait d'autre chose, d'une chose bien plus essentielle ?

Pour répondre à ces deux questions, j'aimerais revenir à la comparaison entre démocratie et Etat policier. En effet, lorsqu'on a déterminé ce qui caractérise le système de police dans un Etat policier, on sait au moins comment le système de police dans une démocratie ne peut pas être organisé. Cela ne constitue, bien sûr, pas une réponse à la question sur la façon de l'organiser dans une démocratie. Mais nous l'avons déjà vu : la réalité prouve qu'il existe de nombreuses possibilités acceptables. Et ce sont toutes sortes de circonstances concrètes pratiques qui déterminent quelle possibilité est pour tel pays la solution optimale ou quelle option est *de facto* retenue.

La lecture des nombreuses études consacrées à la police dans l'Etat policier ou, mieux encore, des nombreuses études sur la formation d'Etats policiers et le rôle que la police y joue, fait apparaître un trait essentiel : dans ces situations, la police est pour ainsi dire détachée des structures traditionnelles sur le plan administratif, judiciaire et militaire dans lesquelles elle était jusque-là intégrée ; le pouvoir que les autorités concernées exercent traditionnellement sur la police est systématiquement annulé. La police acquiert donc une importante dose d'indépendance, d'autonomie, à l'égard de l'administration administrative, de la justice et de l'armée. Le revers de la médaille est toujours qu'elle est subordonnée

directement et complètement aux personnalités, aux organes qui détiennent le pouvoir politique. Ce processus a eu lieu au temps de NAPOLÉON, lorsque J. FOUCHÉ essayait par tous les moyens d'obtenir le contrôle de la police, au détriment de l'influence que les Préfets, le ministère Public et le commandement de l'Armée exerçaient sur elle. Il s'est aussi très clairement manifesté lors de la formation des Etats policiers totalitaires de ce siècle. De nombreuses études montrent, par exemple, que l'unification du système de police opérée par HIMMLER c. s. entre 1933 et 1936, dans l'Allemagne nazie, s'est accompagnée d'une mise à l'écart quasi-totale des différentes autorités administratives, judiciaires et militaires qui contrôlaient traditionnellement la police.

Le développement ci-dessus fournit déjà la réponse à la question que nous nous sommes posés (à savoir : la question posée au début de cette présentation est-elle la bonne question ?) : en effet, la question n'est pas la bonne. Pour la réalisation et le maintien de la démocratie, il ne s'agit pas tant de savoir si un pays a besoin d'un système de police comprenant un seul ou plusieurs corps de police, mais de savoir comment le contrôle (le pouvoir) administratif, judiciaire et le cas échéant militaire exercé sur la police ou le (s) service (s) de police – sur l'appareil policier – est organisé et assuré, notamment en temps de crises politiques. Voilà l'essence du problème ! Bien sûr, on pourrait objecter qu'il est bien plus simple de maintenir le contrôle régulier sur la police si celle-ci est divisée en plusieurs services placés sous la tutelle de différentes autorités. A première vue, cette objection contient une plus grande part de vérité. Mais lorsqu'on sait avec quelle rapidité les nazis, dans les années trente, ont su placer sous leur contrôle direct l'ensemble du système de police allemand, on se rend compte que l'organisation de l'appareil policier n'est, dans ce contexte, qu'un aspect secondaire. En démocratie, il s'agit avant tout pour les autorités précitées de conserver le contrôle sur cet appareil.

#### *Quelques notes bibliographiques*

BROWDER (G.C.), *Foundations of the Nazi police state : the formation of Sipo and SD*, (Fondations de l'Etat policier nazi : la formation de la Sipo et du SD), Lexington, Kentucky, The University Press of Kentucky, 1990.

BUDER (J.), *Die Reorganisation der preussischen Polizei, 1918-1923*, (La réorganisation de la police prussienne, 1918-1923), Frankfurt am Main, Peter Lang, 1986.

FIJNAUT (C.), *Opdat de macht een tævlucht zij ; een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, (Pour que le pouvoir soit un recours ; une étude historique de l'appareil policier comme institution politique), Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1979, 2 vol.

GRAF (C.), *Politische Polizei zwischen Demokratie und Diktatur*, (Police politique entre démocratie et dictature), Berlin, Colloquium Verlag, 1983.

LEGGET (G.), *The Cheka : Lenin's political police*, (La Tchéka : la police politique de Lénine), Oxford, Clarendon Press, 1981.

MAYBY (R.), *Comparative policing issues : the British and American system in international perspective*, (Problèmes de police comparatives : comparaison des systèmes britannique et américain dans une perspective internationale), London Unwin Hyman, 1990.

MORALES VILLANUEVA (A.), *Administracion policial espanola*, (Administration policière espagnole), Madrid, Editorial San Martin, 1987.

ROACH (J.), et THOMANECK (J.), (eds.), *Police and public order in Europe*, (Police et ordre public en Europe), London, Croom Helm, 1985.

SIGGERMANN (J.), *Die Kasernierte Polizei und das Problem der inneren Sicherheit in der Weimarer Republik*, (La police casernée et le problème de la sécurité nationale dans la République de Weimar), Frankfurt, Rita C. Fischer Verlag, 1980.