



**HAL**  
open science

## Confiance et autorité

Olivier Renaudie

► **To cite this version:**

| Olivier Renaudie. Confiance et autorité. Revue Lexsociété, 2022, 10.61953/lex.2915 . hal-03601652

**HAL Id: hal-03601652**

**<https://hal.science/hal-03601652>**

Submitted on 8 Mar 2022

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



## **Confiance et autorité**

*in X. LATOUR (dir.), L'autorité et la sécurité : l'exemple de la gendarmerie nationale, Université Côte d'Azur, 2021*

**OLIVIER RENAUDIE**

*Professeur à l'École de droit de la Sorbonne  
Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne (ISJPS)*

**Résumé :** Comment appréhender les relations contemporaines entre confiance et autorité appliquées à la Gendarmerie nationale ? Après avoir rappelé le contexte, théorique et pratique, dans lequel ces relations prennent place, la présente contribution les analyse en envisageant la confiance, reposant sur le service du public et la déontologie, comme fondement de son autorité, puis son autorité, fondée sur le commandement et le contrôle, comme ferment de la confiance.

**Mots-clés :** gendarmerie ; autorité ; confiance ; déontologie ; contrôle.

Notre sujet, tel qu'il a été libellé par les organisateurs du colloque à l'origine du présent ouvrage, est tout simplement vertigineux. Ce sentiment de vertige tient pour l'essentiel à deux éléments.

Le premier élément tient au contexte du sujet, marqué le phénomène suivant : en pratique, le terme « confiance » semble avoir saturé le discours politico-juridique. S'agissant du discours politique, on ne peut que souligner l'importance prise par ce terme, laquelle se traduit de multiples manières. D'une part, la confiance est devenue un mantra. Ainsi, le terme a-t-il été prononcé à vingt-quatre reprises par Edouard Philippe dans son discours de politique générale du 4 juillet 2017, parfois de manière relativement circulaire : « pour redevenir elle-même, la France doit rétablir la confiance »<sup>1</sup>. De son côté, Jean Castex, dans son discours prononcé le 15 juillet 2020, a utilisé le terme à douze reprises et ce, souvent de manière lyrique : « notre première ambition est de restaurer cette valeur cardinale qui soude les sociétés comme les valeurs humaines, à savoir la confiance »<sup>2</sup>. D'autre part, la confiance est devenue un but politique, que le législateur s'efforce de poursuivre par le biais de textes dédiés. On peut citer par exemple la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance<sup>3 4</sup>. De son côté, la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice été justifiée par la volonté des pouvoirs publics de « rétablir la confiance de nos concitoyens dans notre justice »<sup>5 6</sup>. S'agissant du discours juridique, on constate un même renouveau de la confiance. On peut s'interroger sur ses causes, puis sur ses conséquences. Les causes sont de deux types. En premier lieu, on peut

---

<sup>1</sup> <https://www.gouvernement.fr/partage/9296-declaration-de-politique-generale-du-premier-ministre-edouard-philippe>.

<sup>2</sup> <https://www.gouvernement.fr/partage/11654-declaration-de-politique-generale-de-m-jean-castex-premier-ministre-assemblee-nationale>.

<sup>3</sup> Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

<sup>4</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. Sur ce texte, voir G. DUMONT, « La loi ESSoC, révolution ou involution ? », *AJDA* 2018, p. 1815-1820.

<sup>5</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>6</sup> Exposé des motifs de la loi n° 2019-222 *préc.*

voir dans le renouveau de la confiance une conséquence de la montée en puissance du terme dans le discours politique : pour atteindre l'objectif qu'il s'était fixé, les pouvoirs publics ont mobilisé le droit comme un outil au service de la confiance<sup>7</sup>. En second lieu, il y a l'influence du droit européen. Comment ici ne pas insister sur la confiance légitime ? Issu du droit de l'Union européenne, mais trouvant par ailleurs un écho dans le droit du Conseil de l'Europe, le principe de protection de la confiance légitime renvoie à l'attente de la part du justiciable d'une prévisibilité et d'une stabilité des normes émanant aussi bien des autorités européennes, qu'étatiques<sup>8</sup>. Corollaire du principe de sécurité juridique, il permet, au fond, de protéger les « espérances fondées » des justiciables à l'égard de l'administration<sup>9</sup>. Les conséquences de sa montée en puissance tiennent pour l'essentiel à la multiplication des « dispositifs de confiance »<sup>10</sup>. On peut en donner deux illustrations. La première illustration est relative aux instruments renforçant la transparence administrative<sup>11</sup>. Parce que ce qui est caché est forcément suspect et, donc, indigne de confiance, des dispositifs renforçant la transparence se sont multipliés. L'exemple le plus emblématique est certainement la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi du 11 octobre 2013, dans le but de « renforcer la confiance publique »<sup>12 13</sup>. La seconde illustration porte sur les instruments relatifs à la déontologie des agents publics. Dans son rapport intitulé *Renouer la confiance publique*, remis en 2015, Jean-Louis Nadal préconisait la « diffusion d'une culture déontologique au sein de l'administration » : c'est l'objet principal de la loi du 20 avril 2016, qui créé

---

<sup>7</sup> Sur cette mobilisation du droit, voir J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Lextenso-LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 2014, p. 108 et s.

<sup>8</sup> Voir S. CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Dalloz, 2000.

<sup>9</sup> Sur la relation entre sécurité juridique et confiance légitime, voir B. PLESSIX, « Sécurité juridique et confiance légitime », *RDP* 2016, p. 799-816.

<sup>10</sup> Pour reprendre l'expression du sociologue L. QUERE (« Les dispositifs de confiance dans l'espace public », *Réseaux*, n° 132, p. 185-217).

<sup>11</sup> Sur la transparence administrative, voir Y. JEGOUZO, « Le droit à la transparence administrative » *in* EDCE 1991, p. 199-216.

<sup>12</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>13</sup> Exposé des motifs de la loi n° 2013-216 *préc.*

notamment les « référents déontologiques » incarnant cette culture déontologique<sup>14 15 16</sup>.

On pourrait se féliciter de toutes ces références à la confiance : ce serait naïf. En réalité, tous ces discours, politiques et juridiques, traduisent un malaise, qui tient à ce que la confiance de principe envers les pouvoirs publics a été remplacée par une présomption de défiance. Pour renverser cette dernière, et donc regagner la confiance de la population, les pouvoirs publics imaginent des outils qu'ils espèrent performants. La montée en puissance de la confiance dans les discours politiques et juridiques peut donc s'analyser comme le symbole d'une prise de conscience de l'existence d'une crise de confiance.

Vertigineux, notre sujet l'est également au regard d'un second élément, d'ordre plus théorique. Au fond, le thème des rapports entre confiance et autorité renvoie au débat éternel sur la légitimité, et en particulier celle de l'Etat<sup>17</sup>. On le sait, sur ce point, deux conceptions sont envisageables. Selon une première conception, l'Etat est légitime au regard de son autorité naturelle : instance supérieure, l'Etat détient un pouvoir de domination, sur lequel il s'appuie pour imposer sa volonté à la population. En cela, l'Etat est l'expression d'une puissance et, par conséquent, n'est soumis au droit que parce qu'il le veut bien : c'est le principe dit d'autolimitation, cher aux juristes classiques allemands<sup>18</sup>. Selon une seconde conception, l'Etat est légitime en raison de la confiance, que la population lui porte. Les actes des représentants de l'Etat apparaissent légitimes, non parce qu'ils sont l'expression d'une puissance, mais parce qu'ils sont conformes à la réalité sociale. D'où, la double idée suivante :

---

<sup>14</sup> *Rapport préc.*, p. 43.

<sup>15</sup> *Renouer la confiance publique*, Rapport au président de la République, 2015.

<sup>16</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Sur ce texte, voir notamment AUBIN (EMMANUEL), « L'entrée de la déontologie dans le titre Ier du statut général. Vers une meilleure prévention des risques dans la fonction publique ? », *AJDA* 2016, p. 2020.

<sup>17</sup> Voir O. BEAUD, « L'Etat » in P. GONOD, F. MELLERAY et P. YOLKA, dir., *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 207-267 et J. CHEVALLIER, *L'Etat*, Dalloz, 1994.

<sup>18</sup> Voir R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, 1922, p. 178-179.

d'une part, le rôle des gouvernants est de travailler à la réalisation de la « solidarité sociale », notamment en prenant en charge des activités d'intérêt général indispensables à la vie en collectivité, à savoir les services publics<sup>19</sup>; d'autre part, les prérogatives de puissance publique des gouvernants, incarnant leur autorité, ne sont que la contrepartie de l'obligation de prendre en charge ces activités de service public<sup>20</sup>. Naturellement, la même question se pose à propos de l'institution policière. En effet, comme a pu le souligner Jean-Jacques Gleizal, il y a deux manières d'envisager la légitimité de l'institution policière : par le haut, en se référant à l'autorité de l'Etat ou par le bas, en se référant à la confiance de la population<sup>21</sup>.

C'est au regard de ces éléments, qu'il convient de tenter de dominer notre sensation de vertige et de s'interroger sur les relations entre confiance et autorité appliquées à cette belle institution qu'est la Gendarmerie nationale<sup>22</sup>. Nous tenterons de le faire en deux temps : dans un premier temps, nous envisagerons la confiance comme le fondement de son autorité ; dans un second temps, nous considérerons son autorité comme le ferment de la confiance.

\*\*\*

## **I. La confiance, fondement de l'autorité**

Si la Gendarmerie incarne assurément et naturellement une forme d'autorité<sup>23</sup>, se pose la question de la légitimité de cette dernière. A notre sens, celle-ci repose sur deux piliers : d'une part, le service du public (A) ; d'autre part, la déontologie des agents (B).

---

<sup>19</sup> L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Armand Colin, 1913, p. 179.

<sup>20</sup> Voir J. CHEVALLIER, « Le service public : regard sur une évolution », *AJDA*, 1997, p.11.

<sup>21</sup> « L'Etat, les collectivités locales et la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 16, 1994, p. 15.

<sup>22</sup> Pour une mise en perspective de l'institution gendarmique, voir J.-N. LUC, dir., *Gendarmerie, Etat et société*, Editions de la Sorbonne, 2002.

<sup>23</sup> Voir notamment M. GUILLAUME, « Droit, existence et action de la Gendarmerie », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 196, 2000, p. 71-76 et J.-M. PONTIER, « De l'an VI à 2009 : la Gendarmerie change », *JCP A*, n° 42, 2009, p. 2238.

## A. Le service du public

La Gendarmerie nationale peut-elle être considérée comme un service public ? La question est moins évidente qu'il n'y paraît<sup>24</sup>. Cela tient à ce qu'en droit, il existe une opposition traditionnelle entre la police et le service public. Aux termes de cette distinction, l'action administrative se divise en deux grandes branches : d'un côté, la police, par le biais de laquelle est réglementée l'activité des particuliers dans le but de prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public<sup>25</sup> ; de l'autre, le service public, par le biais duquel sont accordés aux particuliers des prestations correspondant à la satisfaction des besoins d'intérêt général. Cette manière d'envisager les modalités de l'action administrative a plusieurs conséquences. La première conséquence est que la police ne saurait être assimilée à un service rendu à la population : comme a pu le souligner le doyen Vedel, « la réglementation de police opère par voie de prescriptions ; le service public opère par voie de prestations »<sup>26</sup>. La deuxième conséquence est que la police, à la différence du service public, n'a pas à proprement parler d'« usagers », susceptibles de tirer profit de son action : elle n'aurait que des « bénéficiaires indirects »<sup>27</sup>. La troisième conséquence est que la police est une activité publique, qui ne se délègue pas. Cette dernière règle, qui ne figure dans aucun texte, est issue de la jurisprudence du Conseil d'Etat, lequel affirme de manière constante que la police « par sa

---

<sup>24</sup> Voir O. GOHIN, « Défense et service public » in *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 423-439.

<sup>25</sup> Sur cette distinction, voir F. ROLIN, « Service public et police administrative » in AFDA, *Le service public*, Dalloz, 2014, p. 211-223.

<sup>26</sup> « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, 1954, p. 24.

<sup>27</sup> Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *L'usager du service public administratif*, LGDJ, 1974, p. 17.

nature, ne saurait être confiée qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration »<sup>28</sup>.

Reste que, cette manière d'envisager les choses nous semble tout à la fois inexacte et révolue. Elle est inexacte sur le plan juridique : si l'on définit le service public comme une activité d'intérêt général exercée par une personne publique ou par une personne privée sous le contrôle d'une personne publique, il apparaît que l'activité administrative consistant à réglementer l'action des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre public est bien un service public. L'on peut dès lors affirmer que « la mission de police administrative répond aux critères du service public : elle est bien le fait de personnes publiques agissant dans l'intérêt général »<sup>29</sup>. Par ailleurs, elle est révolue sur le plan sociologique : longtemps, le système policier français a obéi à une logique d'origine juridique fondée sur le maintien de l'ordre public, principalement envisagé comme l'absence de désordre matériel<sup>30</sup>. Une rupture a cependant eu lieu vers la fin des années 1970 avec l'apparition de ce que l'on a appelé le sentiment d'insécurité : depuis lors, il s'est agi de répondre non plus seulement à des troubles ou des actes de délinquance de nature objective, mais également à une insécurité ressentie<sup>31</sup>. La prise en compte de cette insécurité ressentie a ainsi obligé les pouvoirs publics à se situer par rapport à une demande sociale et à répondre aux attentes des citoyens<sup>32</sup>. Il en a découlé une globalisation des réponses à l'insécurité, traduite par l'émergence d'un concept, celui de coproduction de la

---

<sup>28</sup> CE Ass., 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary*, Rec. p. 595. Voir également en ce sens la récente décision du Conseil constitutionnel n° 2021-940 QPC, 15 octobre 2021, *Société Air France*.

<sup>29</sup> B. SEILLER, *Droit administratif*, tome 2, 8<sup>e</sup> éd., 2021, p. 28. Dans le même sens, René Chapus définit la police administrative comme « l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public (...) » (*Droit administratif général*, tome 1, 15<sup>e</sup> éd., 2001, p. 697).

<sup>30</sup> Voir en ce sens M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2002 (rééd. Sirey, 1933), p. 549.

<sup>31</sup> Sur ce point, voir H. LAGRANGE, « Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité », *Déviance et Société*, 1984, n° 4, p. 321-344 et S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

<sup>32</sup> Voir en ce sens F. JOBARD et J. DE MAILLARD, dir., *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, p. 241-248.



sécurité intérieure : apparu lors des débats relatifs à la loi du 15 novembre 2001, ce concept renvoie à l'idée selon laquelle la sécurité est « l'affaire de tous »<sup>33 34</sup>. Il faut comprendre cette affirmation comme signifiant que l'Etat a une responsabilité éminente en matière de sécurité mais n'est plus en situation de monopole. Pour traiter efficacement de la question de la sécurité, il convient de fédérer les actions de tous ceux qui concourent à sa production : forces de police étatiques et municipales, élus locaux, magistrats, associations, travailleurs sociaux, forces privées de sécurité, etc.

Il convient donc d'affirmer que la Gendarmerie nationale est un service public et, qu'à ce titre, elle est au service du public. Et ce de cela qu'elle doit tirer son autorité. L'autre pilier de son autorité est la déontologie.

## **B. La déontologie des agents**

La déontologie des gendarmes, et de manière plus générale, celle des agents des forces de sécurité intérieure, se pose en des termes particuliers<sup>35</sup>. D'une part, celle-ci est singulière au regard de l'usage que ceux-ci peuvent faire de la force<sup>36</sup>. D'autre part, elle se déploie dans un contexte contemporain marqué par le renforcement de leurs prérogatives et ce, afin de leur permettre de mieux assurer leurs missions, notamment de lutter efficacement contre le terrorisme<sup>37</sup>. Ce contexte a un impact sur la déontologie : l'usage susceptible d'être fait de ces pouvoirs renforcés entraîne un « besoin de déontologie » pour utiliser la formule de Didier Truchet<sup>38</sup>. En effet, il appelle symétriquement, un renforcement du contrôle portant sur la mise en œuvre de ces pouvoirs accrus.

---

<sup>33</sup> Loi n° 2001-1062 relative à la sécurité quotidienne.

<sup>34</sup> Selon l'expression du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Daniel Vaillant (*J.O.*, débats, Assemblée nationale, 25 avril 2001, p. 2250).

<sup>35</sup> Voir E. DUPIC et F. DEBOVE, *Déontologie policière*, Lextenso, 2014 et F. DURAND, « Sécurité et déontologie » in B. WARUSFEL et F. BAUDE, dir., *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2018, p. 77-87.

<sup>36</sup> Voir J. CHEVALLIER, « La police est-elle encore une activité régaliennne ? » in C. VAUTROT-SCHWARZ, dir., *La police administrative*, PUF, 2014, p. 5-20.

<sup>37</sup> Voir P. BOURDON et F. BLANC, dir., *L'Etat et le terrorisme*, Editions de la Sorbonne, 2018.

<sup>38</sup> « Le besoin de déontologie », *AJDA* 2010, p. 2129.

Comment a-t-on répondu à ce besoin ? Pour l'essentiel, par l'élaboration d'un code de déontologie commun aux deux forces étatiques de police par le décret du 4 décembre 2013<sup>39</sup>. Celui-ci apparaît remarquable pour au moins deux raisons. D'un côté, le moins que l'on puisse dire est qu'un tel code commun à la police et la Gendarmerie nationales était loin de relever de l'évidence. Culturellement, les références professionnelles de ces deux forces, l'une civile, l'autre, militaire, apparaissaient relativement éloignées : ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'on a pu soutenir que les militaires n'ont pas à proprement parler de déontologie, mais des « valeurs »<sup>40</sup> ; de l'autre, juridiquement, qui aurait pu imaginer la rédaction d'un code commun à des agents relevant, pour les uns, du statut général de la fonction publique et, pour les autres, du Statut général des militaires ? De l'autre côté, ce code commun a conduit la déontologie gendarmique à passer du droit souple au droit dur : d'une simple charte du gendarme élaborée par les services de la direction générale de la Gendarmerie à un code édicté par décret<sup>41</sup>. De ce point de vue, la manière dont le directeur général de la Gendarmerie nationale a pu présenter la charte du gendarme à l'occasion de sa parution est très éclairante : « le texte que j'ai l'honneur de vous adresser ne prend pas la forme d'un code mais d'une charte. S'agissant d'éthique professionnelle, il est en effet apparu préférable de ne pas lui donner une dimension réglementaire qui, sur certains points, aurait fait double emploi avec le droit positif et, sur d'autres, relève moins de la norme que des valeurs et du savoir-être »<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Décret n° 2013-1113 relatif aux dispositions des livres Ier, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

<sup>40</sup> C. CHOQUET, « Cultures policière et militaire : convergences et incompatibilités », *Les Cahiers de la sécurité intérieure et de la justice*, 2010, n° 14, p. 100-108.

<sup>41</sup> Comme a pu le préciser le Conseil d'Etat, le droit souple regroupe l'ensemble des instruments réunissant les trois conditions cumulatives suivantes : ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant leur adhésion ; ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation qui les apparentent à des règles de droit (*Le droit souple*, Etude annuelle, La Documentation française, 2013, p. 61-62).

<sup>42</sup> Décision n° 54645 DEF/GEND/CAB du 26 juin 2009

L'avènement d'un service public de la sécurité a donc eu pour conséquence la mise en place d'une déontologie commune aux forces étatiques de police, incarnée par un code : c'est le respect de celui-ci par les agents qui doit tout à la fois légitimer l'action des gendarmes et donner confiance à la population. Mais, si la confiance est le fondement de l'autorité, il faut souligner une autre dimension : l'autorité est le ferment de la confiance.

\*\*\*

## II. L'autorité, ferment de la confiance

L'autorité apparaît régulièrement contestée et doit être consolidée. Dans cette perspective, deux pistes peuvent être suivies : celle du commandement (A) et celle du contrôle (B).

### A. Le commandement

La Gendarmerie nationale est une institution à caractère militaire<sup>43</sup>. A ce titre, son organisation est marquée par l'importance attachée à ce que les juristes appellent le pouvoir hiérarchique<sup>44</sup>. Tel qu'il a pu être défini par le Conseil d'Etat, le pouvoir hiérarchique habilite celui qui en est titulaire à donner des instructions à ses subordonnés et à réformer leurs décisions<sup>45</sup>.

Au sein de la Gendarmerie, la figure du chef, qui exerce ce pouvoir hiérarchique et commande, apparaît essentiel pour au moins deux raisons. La première raison tient à la vertu de l'exemple : le chef est un modèle pour ses subordonnés<sup>46</sup>. Loin de n'être qu'une posture, cette affirmation a des traductions en droit : d'une part, le code de déontologie

---

<sup>43</sup> Voir O. GOHIN et X. LATOUR, « La Gendarmerie nationale : entre unité fonctionnelle et identité organique », *AJDA* 2005, p. 2270 et M. WATIN-AUGOUARD, « La brigade de Gendarmerie : la modernité d'un choix tricentenaire » in X. LATOUR, dir., *La Gendarmerie dans l'Etat*, L'Harmattan, 2021, p. 87.

<sup>44</sup> Sur le pouvoir hiérarchique, voir C. CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, LGDJ, 2013 et A. LEGRAND, « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique in *L'unité du droit. Mélanges en hommage à Roland Drago*, Economica, 1996.

<sup>45</sup> CE Sect. 30 juin 1950, *Sieur Queralt*, Rec. p. 413, *Droit social*, 1941, p. 246, concl. DELVOLVE.

<sup>46</sup> Voir C. MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social éd., 2011, p. 161.

affirme la nécessité de « se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire »<sup>47</sup> ; de l'autre, comme le montre la jurisprudence administrative sur le sujet, plus on s'élève dans la hiérarchie, plus les règles déontologiques sont appliquées strictement – ce qui n'est pas anormal<sup>48 49</sup>. La seconde raison tient à la correction des comportements déviants : dans l'exercice de sa fonction, le chef doit corriger les comportements de ses subordonnés lorsque ces derniers s'écartent du droit chemin<sup>50</sup>. Et c'est sur ce point peut-être, que des améliorations sont envisageables. Comme le montrent les rapports et délibérations du Défenseur des droits, de nombreuses affaires dont il est saisi trouvent leur origine dans des faits similaires : de jeunes gendarmes ou policiers, peu expérimentés, sont laissés seuls à eux-mêmes pour gérer des situations délicates, sans un chef pour les commander, pour les encadrer, pour les recadrer<sup>51</sup>. Dans la mesure du possible, il convient d'éviter qu'ils se retrouvent dans ce type de situation, ce qui implique un renforcement du commandement intermédiaire sur le terrain.

Si le renforcement de l'autorité au service de la confiance passe par le commandement, il peut prendre également la forme du contrôle.

## B. Le contrôle

*Quis custodiet ipsos custodes ?* Qui gardera les gardiens ? Cette locution latine, attribuée au poète romain Juvénal, visait originellement les gardiens, que les citoyens romains chargeaient de veiller sur leur maison en leur absence. L'usage moderne en a élargi la portée en y voyant une allusion à la République de Platon et aux gouvernants de sa Cité idéale. Si l'on veut bien considérer les gendarmes comme les gardiens de la

---

<sup>47</sup> Article R 434-14 du code de la sécurité intérieure.

<sup>48</sup> Voir par exemple CE, 27 juin 2018, *M. A.*, req. n° 412541.

<sup>49</sup> Voir en ce sens C. FORTIER, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 2020, p. 162-163.

<sup>50</sup> Comme le souligne GILLES CLAVREUL, « s'il y a bien un chantier structurel à conduire dans la police, c'est bien celui du management ou, pour mieux dire, du commandement. Les policiers ont besoin d'être commandés ; ils ne demandent, au fond, que cela » (*Le Figaro*, 29 juillet 2020). Voir également en ce sens C. VIGOUROUX, *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017, p. 288-289.

<sup>51</sup> Voir par exemple *Rapport annuel d'activité 2020*, p. 63-64.

société, on comprend que la question de leur contrôle se pose en des termes peu ordinaires. Elle se pose avec encore plus d'acuité à la suite d'un certain nombre d'affaires récentes de violences largement relayées par les médias.

Comment dès lors renforcer le contrôle du respect par les gendarmes des règles déontologiques ? Il y a en la matière des fausses pistes et un autre chemin. S'agissant des fausses pistes, elles sont au nombre de deux. La première piste est celle consistant à confier le contrôle des gendarmes, non plus à un service de la Gendarmerie, l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale (IGGN), mais à une autorité administrative indépendante et ce, précisément, afin de conférer à ce contrôle davantage d'indépendance<sup>52 53 54</sup>. Cette option se heurte cependant à un obstacle de taille : c'est la question des fonctions judiciaires exercées par l'IGGN. On le rappelle, l'IGGN peut être saisie par l'autorité judiciaire de toute demande d'enquête relatives aux infractions susceptibles d'avoir été commises, pendant ou en dehors du service, par les agents de la Gendarmerie nationale. La seconde piste est celle d'une multiplication des organes de contrôle, pourtant déjà nombreux, internes et externes<sup>55</sup>. Le dernier en date étant le projet de création d'une délégation parlementaire « chargée d'évaluer l'action des forces de sécurité intérieure », annoncé par le président de la République à l'issue des

---

<sup>52</sup> Sur les autorités administratives indépendantes, voir J. CHEVALLIER, « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », *RFDA* 2010, p. 896.

<sup>53</sup> Sur ce service, voir l'article R 3225-4 du code de la défense et l'instruction ministérielle n° 74200 du 28 septembre 2013 relative aux attributions, au fonctionnement et à l'organisation de l'inspection générale de la Gendarmerie nationale. Voir également A. ALBERTINI, « L'Inspection générale de la Gendarmerie, une institution méconnue et redoutée », *Le Monde*, 22 juillet 2021.

<sup>54</sup> « La confiance en la police suppose un contrôle indépendant », édito, *Le Monde*, 15 septembre 2021.

<sup>55</sup> Voir C. VIGOUROUX, « Le contrôle de la police » in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 743-760.

travaux du Beauvau de la sécurité<sup>56</sup> <sup>57</sup>. Si le rôle joué par ce futur organe est encore flou, il est très difficile d’imaginer qu’il se prononce sur des situations individuelles : son périmètre d’action sera dès lors relativement limité. En dehors de ces pistes, un autre chemin semble possible : c’est celui de la formation des agents<sup>58</sup>. Hélas, celui-ci est moins accrocheur et ne retiendra guère l’attention des médias. Et pourtant, il est fondamental. D’un côté, il convient de renforcer l’enseignement de la déontologie lors de la formation initiale. Et je me permets d’insister sur la nécessité de confier ces modules de formation à des personnes tout à la fois motivées et expertes de la question, ce qui est loin d’être toujours le cas. De l’autre, il convient de revenir sur le sujet régulièrement et donc, de poursuivre la sensibilisation des agents à la déontologie à l’occasion de formations tout au long de la carrière<sup>59</sup>. En la matière, certainement que l’IGGN a un double rôle à jouer. Parce qu’elle est mieux placée que quiconque pour connaître les manquements à la déontologie les plus fréquents, elle doit, d’une part, contribuer à la formation continue des agents et, d’autre part, mettre en place des dispositifs de prévention de ces manquements.

Sans être à proprement parler révolutionnaires, ces différents éléments peuvent contribuer à conforter un ordre gendarmique « juste », doté d’une autorité renouvelée et d’une confiance renforcée<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Emmanuel Macron, discours de clôture du Beauvau de la sécurité (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/13/cloture-du-beauvau-de-la-securite-par-le-president-emmanuel-macron>).

<sup>57</sup> Voir H. RADISSON, « Beauvau de la sécurité : Emmanuel Macron n’opère pas de révolution dans le contrôle de la police », *La Croix*, 14 septembre 2021.

<sup>58</sup> Sur la formation des agents des forces de sécurité, voir J.-M. FAUVERGUE et C. NAEGELEN, *Rapport sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité*, Assemblée nationale, n° 2111, 3 juillet 2019, p. 65-67.

<sup>59</sup> Ce qui vaut naturellement aussi bien pour les agents de Gendarmerie, que pour ceux de la Police nationale. Voir en ce sens Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, novembre 2021, p. 19-20.

<sup>60</sup> J. DE MAILLARD et S. ROCHE, « Police : de la crise de l’autorité à l’autorité juste », *AOC*, 8 mars 2021 (<https://aoc.media/analyse/2021/03/07/police-de-la-crise-de-lautorite-a-lautorite-juste/>).