



HAL
open science

Police en France, police en Allemagne

Fabien Jobard

► **To cite this version:**

Fabien Jobard. Police en France, police en Allemagne. *Études : revue de culture contemporaine*, 2024, 168 (5), pp.21-30. hal-04855725

HAL Id: hal-04855725

<https://hal.science/hal-04855725v1>

Submitted on 25 Dec 2024

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.

Police en France, police en Allemagne : l'étendue des différences

Fabien Jobard

CHAPÔ – L'étude des différences qui opposent les deux institutions policières française et allemande met en lumière les raisons pour lesquelles en France la police est considérée comme un problème public, à traiter dans l'agenda des discussions politiques, alors qu'en Allemagne elle reste une institution à l'écart des passions publiques.

Longtemps, l'Allemagne s'est donnée à voir comme un modèle d'organisation économique et financière : vertu budgétaire, indépendance de la banque centrale, vigilance d'airain à l'égard de l'endettement public... En France, la multiplication des confrontations violentes entre les forces de l'ordre et les manifestants, depuis « Nuit debout » ou la protestation contre la loi dite « travail », jusqu'aux mouvements des « gilets jaunes » ou de contestation de la réforme de la retraite, tout ce que, avec Olivier Fillieule, nous avons appelé « la brutalisation du maintien de l'ordre¹ », a mis par contraste en avant un autre aspect de la vie institutionnelle allemande : le caractère apaisé des relations entre forces de police et manifestants et, plus largement, avec les populations. Peu à peu, dans la discussion publique, la notion de « modèle allemand » a gagné un terrain nouveau, celui de la police.

Une singularité française : la centralisation des forces de police

¹ Olivier Fillieule et Fabien Jobard, *Politiques du désordre. Police et manifestations en France*, Seuil, 2020. Sur la comparaison avec l'Allemagne, voir plus particulièrement « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », dans Fabien Jobard et Jérémie Gauthier (dir.), *Police et société*, Presses universitaires de France, 2018, pp. 21-35.

L'organisation de la police française présente une incongruité manifeste : sa centralisation dans les mains d'un seul ministère. Double incongruité à vrai dire puisque, dans la plupart des régimes démocratiques, les polices sont des institutions locales, organisées soit à l'échelle des municipalités (comme aux États-Unis, où l'on compte plus de 15 000 forces de police différentes), soit à l'échelle des régions (comme en Grande-Bretagne où l'on recense 43 forces de police distinctes ou en Allemagne). Outre-Rhin, en effet, la police est affaire des *Länder* : on dénombre donc seize corps, auxquels il faut ajouter deux polices fédérales, aux effectifs réduits, que sont la *Bundespolizei* (« police fédérale », police de sécurité publique compétente sur les voies de transport et dans les zones frontalières) et le *Bundeskriminalamt* (BKA, fondé au début des années 1950 sur le modèle du FBI américain, afin de coordonner l'action des polices judiciaires régionales, les *Landeskriminalämter*).

L'incongruité française ne s'éprouve cependant pas seulement dans la comparaison avec les systèmes politiques voisins, mais aussi au regard de sa propre histoire. En effet, s'il est répété avec une conviction quasi religieuse par tous les gouvernements français que la police est une institution régaliennne, pilier de l'ordre républicain, il faut rappeler que, parmi les grandes lois de la République, celle de 1884 sur l'organisation municipale prévoit que le maire est garant du bon ordre, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques, et qu'en conséquence la police est, dans la République, une institution municipale. Ce n'est que par un accident de l'histoire, le régime de Vichy, que la police fut étatisée, par un « acte » d'avril 1941, consacrant les mobilisations menées à cette fin depuis le début du XX^e siècle par un groupe d'intérêt très puissant, celui des commissaires de police².

² Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Nouveau Monde éditions, 2013. Dans la bande dessinée que j'ai publiée avec Florent Calvez, les déboires d'un commissaire de police dirigeant tant bien que mal des policiers agents municipaux sont décrits par le menu (*Global police. La question policière dans le monde et l'histoire*, Delcourt, 2023, pp. 122-128).

C'est tout l'inverse de l'Allemagne où l'ordre constitutionnel démocratique de 1949 (« *freiheitliche Grundordnung* ») est tout entier fondé sur le rejet de tout ce qui, aux yeux des constituants de l'époque, avait pu faire le lit du national-socialisme. De ce point de vue, comme l'indépendance de la banque centrale, le fédéralisme est un élément absolument non négociable de l'ordre constitutionnel. À cet égard, les *Länder* jouissent de la compétence de police et le ministère fédéral de l'Intérieur ne dispose en la matière que d'attributions minimales, qu'il doit négocier deux fois par an en conférence des ministres de l'Intérieur (*Innenministerkonferenz* ou IMK). Cette disposition entraîne de multiples conséquences. Ainsi, le ministère fédéral de l'Intérieur ne peut, comme en France, être une pièce du jeu politique central, une ressource pour les politiques dans les compétitions électorales. Au regard du ministère français si politisé, le ministère fédéral allemand est un ministère technique de coordination entre *Länder*. Ensuite, les enjeux de police sont fragmentés selon les *Länder*, si bien qu'un scandale policier survenant en Saxe sera traité par le gouvernement et le parlement du *Land*, mais ne sera pas enjeu de passions à l'échelle du pays tout entier, amenuisant de fait la politisation de l'institution policière. Par voie de conséquence enfin, les syndicats de police voient également leur pouvoir d'influence morcelé : même si les représentants syndicaux policiers ont un accès privilégié aux plateaux de télévision et à la presse, leurs interlocuteurs politiques se situent dans chacun des *Länder*, évitant ainsi les situations de face-à-face entre gouvernement fédéral et centrales syndicales.

Le recrutement et la formation

Recrutement et formation sont deux aspects cardinaux des organisations policières, en Allemagne, en France et partout ailleurs. De ce point de vue, tout oppose les systèmes allemand et français.

Du côté de la formation, le caractère fédéral des organisations policières, là encore, joue un rôle déterminant. En effet, les jeunes diplômés souhaitant intégrer les rangs de « la police » postuleront en réalité dans la police de leur *Land* de résidence ou du *Land* de leur choix. Ainsi postulantes et postulants connaissent le paysage social du pays dans lequel ils aspirent à être affectés, à la différence du système français où 80 % des recrues sont destinées à l'Île-de-France alors que seulement 20 % des élèves gardiens de la paix en viennent. En dépit d'une timide régionalisation des concours d'entrée dans la police (quelques dizaines de candidates et candidats sont franciliens et s'engagent à rester dans cette région à l'issue de leur affectation), le caractère national et central de la Police nationale surexpose les nouveaux policiers au déracinement, à la représentation déformée des populations locales et à l'altération du lien avec ces dernières, quand on sait que le lien de confiance forme le substrat de la qualité de la relation entre police et population³.

Après le recrutement vient la formation. Alors qu'en France la formation au métier de gardien de la paix consiste en douze mois d'école de police (dix mois en année olympique ou en années post-attentats pour, en citant les responsables politiques successifs, « mettre au plus vite du bleu dans la rue »), la formation policière dure trois ans en Allemagne. Au début des années 1990 en effet, un rapport demandé par l'organisation syndicale hégémonique d'alors, le *Gewerkschaft der Polizei*, fit le point sur l'évolution du métier de policier et conclut à une complexification considérable des tâches demandées aux policiers de première ligne, si bien que maintes organisations policières abolirent tout simplement ce qui correspondrait au corps de gardien de la paix (*mittlerer Dienst*) pour n'engager qu'au corps d'officiers de police (*gehobener Dienst*)⁴. La conséquence en fut, d'une part, une

³ Sur la sociologie des candidates et candidats aux concours de gardien de la paix, voir Frédéric Gautier, « S'y voir avant d'en être. La fabrication de la "vocation" policière », *Sociétés contemporaines*, n° 122, 2021, pp. 25-50.

⁴ Patrick Bürgermeister, *La place des sciences sociales dans la formation des polices allemandes*, Cesdip, 2022, p. 11. Notons qu'un mouvement comparable a concerné la Police nationale au cours des années 2000 avec la réforme dite « corps et carrières ». Constatant que les gardiens de la paix étaient désormais pour la plus grande partie d'entre eux titulaires du baccalauréat, une repyramidalisation a fait des gardiens et gradés des fonctionnaires de catégorie B, les officiers des fonctionnaires de catégorie A, les commissaires des hauts fonctionnaires. Pour

augmentation de la durée de la formation (trois ans désormais) et, d'autre part, son académisation, au sens où, dans la plupart des *Länder*, elle est aujourd'hui assurée soit dans un établissement d'enseignement supérieur spécialisé en sciences sociales (politiques et économiques, par exemple), soit dans une école de police dont les diplômes sont certifiés par des instances universitaires.

L'académisation de la formation policière entraîne de nombreuses répercussions, parmi lesquelles l'élargissement des savoirs policiers à la société, à l'administration et à la police elle-même. D'emblée, les futurs policiers ne sont pas isolés du monde social, mais intégrés à des formations plus larges qui, ne serait-ce que cela, considèrent la police comme une institution, parmi d'autres, d'intervention sociale. Le syndicat GdP (*Gewerkschaft der Polizei*) avait du reste très tôt accompagné ses demandes de reconsidération du métier de policier de la revendication selon laquelle « le policier moderne est un travailleur social et n'est pas l'instrument mécanique d'exécution du gouvernement ». Plus tard, dans les années 1980, il estimera que le policier est un « ingénieur du social⁵ » et que, à ce titre, les compétences dont il dispose ne sont pas un savoir singulier, exclusif, dissociable des connaissances sur la société, mais qui y est pleinement intégré. Au passage, on relèvera que, par cette revendication, le GdP n'hésite pas à faire du policier un travailleur (ou ingénieur) du social, alors que la figure du travailleur social est rejetée par les syndicats de police français qui, à intervalles réguliers, appellent les directions générales à concentrer le travail policier sur le « cœur du métier policier », ensemble indéterminé dont ils laissent rapidement entendre qu'il est essentiellement formé des missions impliquant l'usage de la force ou la

autant, ces promotions « sur tapis vert », amèrement critiquées par la Cour des comptes, ne se sont accompagnées d'aucune modification des exigences en matière de formation.

⁵ Sur ces positions syndicales, voir Stephanie Schmidt, *Affekt und Polizei. Eine Ethnographie der Wut in der exekutiven Gewaltarbeit*, Bielefeld transcript, 2022, p. 152. Sur les mouvements de démocratisation et de « décasernisation » de la police, voir Fabien Jobard, « Les deux visages de la sécurité en Allemagne », dans Jean-Charles Froment, Jean-Jacques Gleizal et Martine Kaluszinski (dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Presses universitaires de Grenoble, 2003, p. 192.

probabilité de l'usage de la force⁶. Ce sont bien deux cultures professionnelles qui, de l'Allemagne à la France, se font face ; mais nous y reviendrons.

Le travail quotidien : la relation avec les jeunes

Un domaine d'intervention distingue radicalement la police française de la plupart des polices allemandes, qui est la relation aux publics difficiles : en un mot, les jeunes hommes sans qualification condamnés par le marché du travail à l'oisiveté, oisiveté qui les expose bien sûr à un usage intensif de la rue. Ces jeunes gens, pour le dire simplement, ne sont pas traités de la même manière dans les deux pays et cette différence est notamment manifeste en ce qui concerne la pratique, particulièrement controversée, des contrôles d'identité.

Les pratiques publiques de défiance et de stigmatisation des jeunes minorisés (contrôles sur la voie publique, conduite au poste, etc.) ne sont pas les instruments privilégiés de l'action policière en Allemagne. Dans la plupart des *Länder*, le contrôle d'identité dit « préventif », celui que l'on peut réaliser sans constater d'infraction au préalable, est tout simplement proscrit, à l'exception de zones très précisément délimitées, comme l'*Alexanderplatz* à Berlin. Cette interdiction du contrôle d'identité, pour des motifs explicites de protection des libertés individuelles, n'est pas sans faire grincer des dents du côté des policiers ; mais selon l'un d'entre eux : « La police allemande a des lois strictes et on doit faire très attention. Je n'ai pas le droit d'aller vers quelqu'un et de lui demander ses papiers. Je dois toujours avoir une raison [de le faire]⁷. » Le respect de la loi, même celle à laquelle on n'adhère pas, prime l'action discrétionnaire. Par ailleurs, le contrôle d'identité n'est pas, comme en France, un acte qui, bien qu'il soit estimé comme intrusif par la justice constitutionnelle française, ne laisse aucune

⁶ Camille Noûs, « Mobilisations policières », *Sociétés contemporaines*, n° 116, 2019, p. 62.

⁷ Jérémie Gauthier, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, n° 97, 2015, pp. 101-127.

trace ; la personne contrôlée ne reçoit pas d'attestation de contrôle et les agents contrôleurs, au mieux, ne remettent à leur hiérarchie qu'un bilan chiffré des actions de vérification menées au cours de la journée. En Allemagne, au contraire, les contrôles génèrent, pour citer les policiers, « de la paperasse » et cet encadrement bureaucratique des contrôles est un frein dissuasif à des opérations qui ne seraient pas très strictement justifiées par des éléments objectifs et matériels.

Ces différences de conception de l'action discrétionnaire des policiers et de culture professionnelle à l'égard du droit ont des traductions évidentes en termes de fréquence des contrôles. Selon les enquêtes de l'Agence européenne des droits fondamentaux, la proportion de personnes interrogées disant avoir été l'objet d'un contrôle de police ou de gendarmerie est double en France (22 %) par rapport à l'Allemagne (11 %). Même si ces vérifications ciblent, dans les deux pays, les jeunes hommes issus des minorités, la proportion de personnes turques ou issues de l'immigration turque est presque deux fois moindre que la proportion de personnes issues de l'immigration maghrébine. Sans surprise, une recherche comparative menée dans les deux pays (Grenoble et Lyon, Cologne et Mannheim) a montré, au terme de 800 heures d'observation cumulées, un nombre de contrôles policiers légèrement supérieur en France (300 contrôles en France pour 250 en Allemagne), mais une part bien plus élevée de contrôles préventifs ou discrétionnaires en France (27,3 % *versus* 12,6 %)⁸. Et, alors que, dans les deux villes françaises, des policiers envisageant de contrôler des individus déambulant dans la rue se sont deux fois ravisés en constatant qu'ils les connaissent déjà, cette même situation s'est produite à quinze reprises en Allemagne⁹. Par ailleurs, les contrôles se révèlent bien plus souvent marqués par la rudesse et l'hostilité du côté français qu'ils ne le sont du côté allemand.

⁸ Jacques de Maillard (*et al.*), « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, n° 66, 2, 2016, pp. 271-293.

⁹ *Ibid.*, pp. 279-280.

Enfin, la mise en œuvre des contrôles d'identité en France et en Allemagne rend manifeste deux cultures professionnelles et deux cultures de l'intervention auprès des publics difficiles. Pour être plus précis, les deux polices envisagent bien certains publics comme étant « difficiles » (« *problematisch* »), mais les policiers français sont plus enclins à les considérer de prime abord comme hostiles. Aussi, comme le souligne Sebastian Roché dans son dernier ouvrage¹⁰, on n'est pas surpris de constater que la relation de la police à la jeunesse est constitutive, en France, de l'apprentissage de la citoyenneté (et en particulier d'une citoyenneté subordonnée ou octroyée, tolérée), alors qu'en Allemagne ces contacts sont abordés de manière principalement pragmatique, dépassionnée.

Police et manifestation en Allemagne

Un dernier domaine où les différences entre les deux polices s'expriment avec le plus de netteté est le rapport aux manifestations sur la voie publique. Là encore, le droit positif joue son rôle : alors qu'en France, la manifestation est une liberté réputée « de valeur constitutionnelle » depuis une décision, au demeurant peu explicite, du Conseil constitutionnel de 1995, elle relève en Allemagne, sous la forme de « liberté de réunion » (« *Versammlungsfreiheit* »), d'une liberté inscrite à l'article 8 de la Loi fondamentale (« *Grundgesetz* ») adoptée en 1949 et qui fait l'objet d'un respect durable et profond. Dans la droite ligne de cette disposition, alors que les polices (ouest-)allemandes se montraient particulièrement offensives face aux nouvelles formes de protestation dans les années 1980 (mouvements écologistes et étudiants notamment), le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a pris un arrêt de principe en 1985, l'arrêt Brokdorf (du nom du village dans lequel s'étaient déroulées des manifestations antinucléaires particulièrement virulentes quelques années auparavant) qui enjoint aux polices de s'assurer que la liberté de

¹⁰ Sebastian Roché, *La nation inachevée. La jeunesse face à l'école et la police*, Grasset, 2022.

manifestester est toujours protégée, même lorsqu'elle est mise en danger par des manifestants agissant à l'encontre de l'ordre public.

De fait, les polices allemandes ont peu à peu envisagé le rapport aux manifestants difficiles, comme les squatteurs ou les altermondialistes, selon une stratégie de désescalade. La désescalade est un principe issu du travail social, visant à répondre, par exemple, à des usagers en situation de détresse psychiatrique, qui est enseigné aux policiers dans leur travail quotidien. À la suite de la décision Brokdorf, ce principe a été étendu à la gestion des manifestations. Il consiste à assurer une présence policière massive en prévision des manifestations difficiles, selon une logique consistant à « montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir », pour reprendre une expression en vogue chez les policiers français dans les années 1990¹¹. Il consiste aussi à déployer sur les lieux de manifestation des escouades de policiers en charge de la communication permanente avec les manifestants, y compris hostiles (verbalement) aux policiers, afin de ne surtout pas solidariser les manifestants pacifiques avec des manifestants faisant le choix de l'affrontement. Enfin, si la force devait être employée, comme au cours du sommet international du G20 à Hambourg en juillet 2017, elle se résume principalement à l'emploi de techniques de mise à distance et d'agression des sens plutôt que des corps, comme le canon à eau, utilisé à très grande échelle à Hambourg, et de techniques de corps à corps privilégiant la saisie avec les mains, plutôt que les coups avec matraque ou lanceurs de balles en caoutchouc, comme celles qui ont provoqué en France vingt-cinq mutilations oculaires lors du mouvement des « gilets jaunes »¹².

¹¹ Cette logique est désormais moins privilégiée, compte tenu, d'une part, de la réduction du nombre de policiers et gendarmes engagés dans les unités spécialisées de maintien de l'ordre (compagnies républicaines de sécurité [CRS] et escadrons de gendarmerie mobile [EGM]) et, d'autre part, d'une contamination de la doctrine de maintien de l'ordre par celle prévalant face aux violences urbaines, consistant en des interventions rapides et musclées, visant non plus la mise à distance des foules mais l'interpellation ciblée (voir, à ce propos, l'ouvrage, cité en note 1, de Fillieule et Jobard).

¹² Notons à ce propos que le syndicat GdP estimait, il y a une quinzaine d'années, que ce type de lanceurs « ne résout rien » face aux manifestations hostiles (« *unfriedliche Demonstrationen* »), comme le titrait son journal dans sa huitième édition, en 2007, pages 29-30. Cette hostilité relève d'un positionnement de fond chez ce syndicat aujourd'hui encore majoritaire, pour lequel toute « militarisation » des polices est un retour en arrière vers des temps plus sombres (voir, à ce titre, l'accueil de la position d'un réformateur historique de la police, Kurt Ginzler, dans le troisième numéro du journal, en 2015, pages 36-37).

La tolérance des pouvoirs publics à l'égard des désordres n'est pas grande, sans même évoquer celle de l'opinion publique, dans un pays où la prise de pouvoir par Hitler est vue comme le résultat d'un long processus de détérioration de l'ordre public et de la capacité de réponse de l'État face aux affrontements entre communistes et nazis dans les rues de Berlin et d'ailleurs, et aux désordres, violences et crimes commis par les troupes hitlériennes, y compris sous le régime nazi, comme le rappellent, chaque 9 novembre, les commémorations de la Nuit de cristal. De ce point de vue, les autorités allemandes ont longtemps privilégié de manière caractéristique des mesures de prévention des désordres. Difficiles à quantifier, ces dispositifs consistaient en des surveillances policières avec éventuellement mises sur écoute, placements préventifs en garde à vue, invitations à un échange de vues avec les services locaux de police quelques jours avant les manifestations... Ces mesures n'ont jamais été mises en œuvre de manière massive, mais suscitent toujours de vives inquiétudes¹³. Elles reposent sur une conception de la démocratie dans laquelle les pouvoirs publics, pour éviter la catastrophe de 1933, sont fondés à se montrer offensifs à l'égard de toute menace envers le « *freiheitliche Grundordnung* », cette même conception qui permet aujourd'hui la mise sous surveillance de la part des services spécialisés du parti d'extrême droite AfD (*Alternative für Deutschland*), quand bien même celui-ci dispose de cent députés au Bundestag. En France, ces modes d'action étaient jusqu'à récemment pour l'essentiel réservés aux supporters de football interdits de stade et obligés de pointer au commissariat ou à la brigade de gendarmerie les jours de match. Toutefois, les mesures consacrant l'état d'urgence de 2015-2017, la prévention d'un terrorisme à la définition de plus en plus vague, l'usage aux abords des manifestations de l'infraction préventive de « participation à un groupement formé en vue de », qui permet des interpellations « préventives », le

¹³ Voir, encore récemment, Norbert Pütter, « Protest als Polizei-Problem », *Bürgerrechte & Polizei*, n° 132, 2023, pp. 9-10 ; et Fabien Jobard, « L'art du désordre toléré. La police des manifestations en Allemagne fédérale », *Savoir/Agir*, n° 55, avril 2021, pp. 57-66.

prononcé par les juges, avant jugement, de mesures d'interdiction de paraître les jours de manifestation au titre du contrôle judiciaire, montrent que le régime d'action de l'État tend également, en France, à doubler l'action répressive particulièrement dure d'un éventail étendu de pratiques préventives.

Au jeu des différences, polices allemande et française offrent de belles ressources. Sont-elles durables, comme gravées dans le marbre ? Une approche culturaliste des deux sociétés nous invite volontiers à le croire, qui opposerait la démocratie allemande soucieuse de la défense de ses principes constitutifs, nés du trauma collectif de 1945, à la démocratie française fille d'une Constitution plus attachée à restreindre les pouvoirs du Parlement et de la société civile, au profit du président de la République, et fruit d'un long héritage napoléonien. L'augmentation des prises à partie des policiers depuis une dizaine d'années, de Francfort à Berlin, fragilise les voix qui, au sein des organisations policières, défendent la ligne démocratique. À l'inverse, comme nous l'a montré la première partie du mouvement de protestation contre la réforme des retraites, avant le déclenchement de l'article 49-3 de la Constitution, des manifestations dûment encadrées par les organisations syndicales permettent une gestion négociée et non violente des manifestations. Ces épisodes suggèrent que les polices, ici comme ailleurs, restent des institutions de la contingence, particulièrement sensibles aux événements et à l'équilibre entre les forces qui constituent la société et qui, de temps à autre, s'affrontent aux pouvoirs publics.

Fabien Jobard