

# IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS  
• AUTHORITIES' NETWORK •

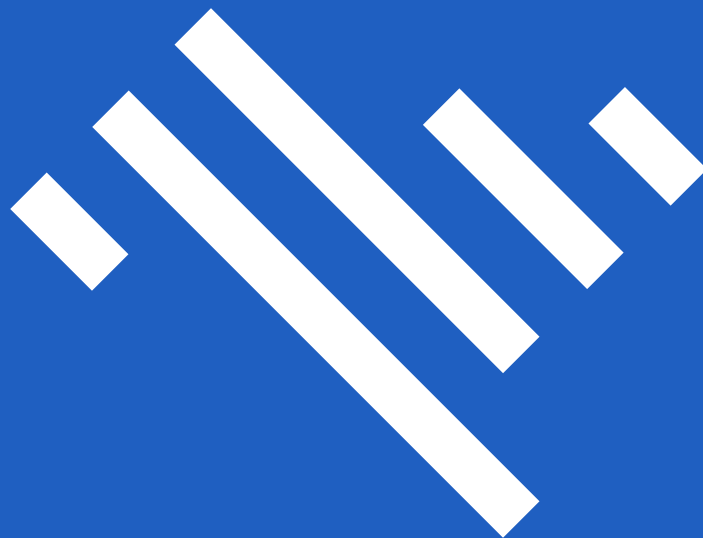
---

---

**RAPPORT FINAL DU PROJET POLDEM**

**LES AGENCES DE CONTRÔLE EXTERNE DES POLICES :  
ÉMERGENCE ET CONSOLIDATION**

**UNE ÉTUDE COMPARÉE DE 25 AGENCES DANS 20 PAYS**



# Les agences de contrôle externe des polices : émergence et consolidation. Une étude comparée de 25 agences dans 20 pays.

## Rapport final du projet POLDEM pour le Défenseur des droits

Sebastian Roché, directeur de recherche au CNRS, directeur scientifique

Simon Varaine, docteur en sciences politiques

Noëlle Castagné, ingénieur d'études contractuelle

Contact : [sebastian.roche@sciencespo-grenoble.fr](mailto:sebastian.roche@sciencespo-grenoble.fr)

Laboratoire Pacte, Sciences Po Grenoble, CNRS, Université Grenoble Alpes

## Remerciements

Nous tenons à remercier très vivement toutes les agences de contrôle externe des polices qui ont accepté de participer à cette recherche pour le temps passé à rassembler les informations, et pour leurs précisions et conseils sur la manière de comprendre les données nationales fournies. Nous sommes également reconnaissant au Défenseur des Droits pour le soutien financier et au réseau IPCAN pour sa mobilisation. Ces appuis essentiels nous ont permis de réaliser ce travail.



**Cette étude a été réalisée avec le soutien financier du Défenseur des droits.**



*Les opinions mentionnées dans cette publication n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Défenseur des droits.*

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	2
<b>Table des matières</b>	3
<b>Introduction</b>	7
<b>Théorie</b>	12
Contrôle externe : l'hypothèse d'un changement de valeurs et de normes	12
Pourquoi un gouvernement choisirait-il de déléguer le contrôle de la police ?	16
La délégation à un organe externe au domaine de la police	16
Perte de contrôle ou dilution de la responsabilité?	18
<b>Méthode : évaluation des caractéristiques des agences de contrôle de la police (ACP)</b>	20
La démarche de recherche de POLDEM	20
Une enquête par questionnaire	21
La construction d'indicateurs quantitatifs	23
<b>Description comparative des ACP</b>	25
Chronologie de la création	25
Compétences et missions	27
Indépendance formelle	32
Pouvoirs formels	37
Droits des plaignants et transparence	41
Les ressources : une condition de la capacité à faire	44
Les ACP plus anciennes sont-elles mieux dotées ?	47
Les ACP ayant des missions plus larges sont-elles mieux dotées ?	49
Les ACP les plus indépendantes sont-elles moins bien dotées ?	50
Plaintes	53
Le comptage des plaintes	53
De quoi le volume de plaintes est-il le reflet ?	55
Actions	57
Traitement des plaintes	58
Recommandation et formation	60
Interventions dans le débat public	62

<b>Les contextes nationaux et les ACP</b>	66
Existe-t-il un contexte commun de création des ACP ?	66
Les ACP émergent-elles dans la continuité d'une progression des droits et libertés civiques au sein des Etats ?	67
Les ACP sont-elles le produit des normes européennes ?	71
Les ACP sont-elles créées à partir d'un certain niveau de richesse ?	72
La couleur politique du gouvernement est-elle liée à la création des ACP ?	74
Dans quels contextes trouve-t-on les deux types d'ACP (faiblement indépendantes- riches en ressources versus indépendantes-pauvres en ressources) ?	78
Le type d'ACP diffère-t-il selon le niveau d'avancement de l'Etat de droit et de la démocratie ?	81
Les ACP diffèrent-elles selon le niveau de prospérité économique des pays ?	85
Le rôle du parlement dans le système politique affecte-t-il la forme des ACP ?	86
Le type de système judiciaire des pays affecte-t-il la forme des ACP ?	89
Deux chemins menant à la création des ACP ?	93
<b>Le défi de l'étude des effets potentiels des ACP sur les pratiques policières et sur les attitudes du public vis-à-vis de la police</b>	96
Existe-t-il une relation entre les ACP et les comportements policiers ?	97
Discriminations policières	98
Violences policières	101
Corruption	103
Quelle influence potentielle des ACP sur la confiance en la police ?	105
<b>Conclusion</b>	114
<b>Bibliographie</b>	116
<b>Annexes</b>	122
Annexe A : Composition détaillée des indices	122
A.1 Indice de compétences et missions	122
A.2 Indice d'indépendance formelle	124
A.3 Indice de pouvoirs légaux	126
A.4 Indice de droits des plaignants et de transparence	128

## Avant-propos

Quels sont les gouvernements qui ont le plus misé sur les agences externes pour renforcer leur crédibilité à protéger les droits humains et promouvoir un contrôle impartial des polices ? POLDEM est un projet de recherche dont l'objectif est de décrire certaines des caractéristiques des organisations externes chargées du contrôle des polices, dans vingt pays occidentaux. Il s'agit d'agences publiques, d'administrations dotées de fonctions de régulation, qui ne sont pas dirigées par des élus et disposant d'une indépendance relative par rapport au gouvernement. Les caractéristiques de ces agences dépendent des autorités politiques qui les instituent : ce sont des administrations auxquelles le pouvoir politique (exécutif ou législatif) délègue une partie de ses prérogatives, sous certaines conditions. En particulier, leur niveau de dotation en ressources est décidé par le pouvoir politique, et conditionne donc le volume de travail qui y est réalisé (par exemple le nombre de plaintes traitées). Il est donc important de savoir que nos analyses du fonctionnement des agences ne sont pas un jugement sur la performance individuelle des agents qui y travaillent car il reflète principalement la manière dont elles ont été établies par l'autorité politique. Nous ne nous intéressons pas encore, dans ce rapport, à l'efficacité toutes choses égales par ailleurs des agences les unes par rapport aux autres, bien que ce sujet mériterait évidemment attention. Il nous faut d'abord comprendre de quelle « capacité à faire » elles sont dotées car cette dernière conditionne leur efficacité. En effet, une agence qui aurait des ressources mais à laquelle on n'aurait pas donné l'indépendance suffisante, ou inversement à laquelle on aurait attribué de l'indépendance mais pas de ressources, voit sa capacité à faire a priori limitée. Nous parlons de « capacité à faire » plutôt que de « pouvoir » de l'agence parce que nous ne pouvons pas, avec cette étude, observer le pouvoir exercé au sens de la modification réelle du comportement des policiers sous l'influence de l'action de l'agence.

POLDEM est la première tentative d'analyser de manière comparative le contrôle externe de la police à partir d'un recueil systématique de données en Europe (dans les pays de l'UE et en Suisse) et au Québec. Il dévoile la grande inégalité du contrôle externe entre les pays, et identifie ceux dans lesquels il a fait l'objet de développements importants, et les autres. Le résultat est essentiel, et spectaculaire. Il convient cependant de bien garder à l'esprit la multi-dimensionnalité : une agence peut être forte sur une mesure, faible sur une autre. En ce sens, POLDEM est un outil comparatif qui n'a pas vocation à offrir une description exhaustive et contextualisée de chaque agence prise individuellement. Chaque ACP est issue d'une histoire particulière et évolue dans le cadre d'une configuration sociale, juridique et politique unique, et ne peut donc être réduite aux dimensions étudiées. En revanche, POLDEM permet de classer les agences établies par les gouvernements sur différentes dimensions, comme le font les recherches sur le système éducatif ou le système de santé. Pour mesurer les différentes dimensions des caractéristiques des agences, POLDEM s'appuie sur une méthodologie robuste dérivée de l'analyse des agences indépendantes de régulation (AIR)<sup>1</sup>. Le présent rapport présente certains résultats, en particulier ceux concernant le degré d'indépendance formelle vis-à-vis de l'exécutif, le périmètre de leur action, les pouvoirs formels, et les ressources que ces agences détiennent. Nous avons de plus créé une typologie

---

<sup>1</sup> Voir notamment Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.

de ces agences sur la base des données collectées, et testé plusieurs hypothèses relatives à l'explication de leur « date de naissance » en fonction de leur appartenance à tel ou tel type, mais également sur les liens entre la richesse en ressources et l'indépendance formelle vis-à-vis de l'exécutif.

#### Définitions : agences et polices

Dans ce travail, nous nommons « agences de contrôle de la police » (ACP) les organes externes à la police de contrôle du respect des droits de l'homme et de la déontologie des policiers établis par une autorité politique (le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif).

Un élément essentiel du statut des ACP est leur indépendance. Nous l'avons abordée à partir de la mesure des garanties juridiques qui leur sont données par l'autorité politique. C'est pourquoi, nous avons utilisé le terme « d'indépendance formelle » ou « de jure ». Nous ne mesurons pas « l'indépendance de facto », concept difficile à opérationnaliser à ce stade de l'enquête. Le fait que les agents se sentent ou non indépendants, ou « l'indépendance subjective » n'est pas non plus considérée.

Nous désignons par le terme « police » ou « polices » les organismes qui, sur une base légale ou réglementaire, contraignent les citoyens, parfois par l'usage de la force, que leur statut soit privé (employés d'entreprises au contact de la population, dans le transport, les lieux comme les hypermarchés ou d'autres) ou public, et s'ils sont public que leur condition soit militaire (gendarmes, carabiniers, gardes civils, guarda etc..) ou non (agents de police nationale, régionale, municipale)<sup>2</sup>.

Cette recherche présente des résultats inédits, mais elle présente un certain nombre de limites. POLDEM prend en considération l'extension des mandats des agences, ou encore la taille des organisations policières situées dans le périmètre des agences. Cependant, même si presque toutes agences de l'UE ont participé à l'enquête, nous sommes dans le cadre d'une étude dite de taille moyenne avec 25 participants (ni une étude de petite taille, ni une étude de grande taille). Il est par conséquent impossible de contrôler plusieurs facteurs à la fois lorsqu'on réalise des corrélations entre variables indépendante et dépendantes. Ceci signifie que le contexte, les traditions administratives et judiciaires, par exemple, pourrait jouer un rôle sans que l'on soit capable ici de le vérifier. En outre, POLDEM se fonde sur des critères de nature objective – à la fois des fondements juridiques des agences et de leurs volumes d'activité mesurables. Ici, on n'a pas mesuré l'autonomie qui renvoie à la mesure dans laquelle une agence peut décider par elle-même de ses priorités, et pas non plus l'appréciation subjective ressentie par les agents<sup>3</sup>. Dès lors, l'étude permet d'estimer le degré

<sup>2</sup> Le terme « police » définit 'tous les efforts explicites visant à créer des agents visibles de lutte contre la criminalité, qu'ils soient déployés par le gouvernement ou par des institutions non gouvernementales' suivant la définition de Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The future of policing. *Law and society review*, 585-606.

<sup>3</sup> Nous rejoignons l'idée que l'indépendance est une question de séparation structurelle du pouvoir politique et de l'agence, et qu'il y a indépendance dans une situation où l'agence est structurellement isolée des intérêts politiques, et qu'elle dispose des moyens de sa survie, notamment en matière de ressources. L'autonomie est définie comme la mesure dans laquelle une agence peut décider par elle-même des questions de management des ressources humaines, de sa stratégie, de l'utilisation de ses ressources financières (Jackson, 2014).

d'indépendance formelle des agences, mais celle-ci n'est ni équivalente à l'indépendance subjective qu'éprouvent leurs agents dans leur travail ni à l'impartialité dont ils font preuve dans le traitement des cas individuels. L'indépendance formelle est généralement considérée comme une condition favorisant l'indépendance de fait et l'impartialité, mais n'en constitue pas une mesure directe.

## 1. Introduction

Les organisations policières fonctionnent dans un cadre juridique, éthique et organisationnel. Et, au cours des cinquante dernières années, les gouvernements ont plus souvent que jamais décidé de placer le contrôle de la conformité et de la bonne gouvernance des polices publiques (et parfois privées) en partie ou totalement sous l'autorité d'une "agence de contrôle des polices" (ACP) - ou *police oversight agency (POA)*<sup>4</sup>. Ce mécanisme, dans le secteur de la police, vient s'ajouter aux mécanismes de redevabilité préexistants, principalement la surveillance judiciaire et le contrôle interne. À l'heure actuelle, une grande majorité d'États européens (et presque tous les États membres de l'UE à l'exception de l'Italie, la Lituanie, l'Autriche, la République Tchèque et partiellement l'Allemagne où seuls 3 Länder sur 16 ont mis en place un mécanisme) ont développé une ACP. Elles traitent, au minimum, les griefs des citoyens et les différends entre les citoyens et la police, soit au sein d'un organe général (souvent un ombudsman), soit dans un cadre plus restreint (tel qu'un organe dédié et spécialisé sur la police). Certaines ont plus de prérogatives, et fixent des normes ou décident de sanctions. Étant donné que les polices européennes, par rapport aux autres pays occidentaux et au reste du monde y compris les États-Uni, sont plus respectueuses d'un droit fondamental, le droit à la vie (Zimring, 2017), il n'est pas impossible que ces mécanismes contribuent à une lente, mais toujours réversible, consolidation de la police démocratique.

Aujourd'hui, l'idée d'un contrôle externe, longtemps rejetée par les syndicats de police et encore critiquée par eux en France, a gagné la faveur des élites politiques et se répand dans tous les pays<sup>5</sup>. La naissance de ces agences s'inscrit dans un mouvement plus général dit "d'agencification" par lequel les gouvernements confient la régulation d'un secteur à une autorité indépendante, qu'il s'agisse de l'audiovisuel, des banques centrales ou encore du transport public pour donner quelques exemples. Dans ce rapport, nous dévoilons la mosaïque d'ACP que l'on trouve dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, leur émergence sous la forme d'une vague internationale, et les variations de leurs principales

---

<sup>4</sup> Le nom de ces organisations n'est pas stabilisé. Open Society Justice Initiative (2021) les appelle Independent Investigation Agencies, et Johansen (2013) Independent Police Complaint Boards par exemple, et presque chaque pays a choisi un nom différent.

<sup>5</sup> En France, certaines organisations syndicales adoptent un ton très agressif dans le débat public pour critiquer le Défenseur des Droits. Lors d'une campagne de communication du Défenseur des droits, en 2016, sur une affiche où l'on voit des policiers de dos en train de faire un contrôle d'une personne de couleur on peut lire "Etre défendu, c'est un droit pour moi aussi". Cinq syndicats "condamnent fermement cette stigmatisation de la police nationale". Le 11 juillet 2020, Synergie-Officiers déclare: «Le Défenseur des droits n'a aucune légitimité. Le 12 février 2021, le même syndicat a tweeté : "Le défenseur des droits est définitivement hors sol et vit dans un monde parallèle de bobos". Aux États-Unis, voir Lambert (1986) et au Royaume-Uni Seneviratne (2004).

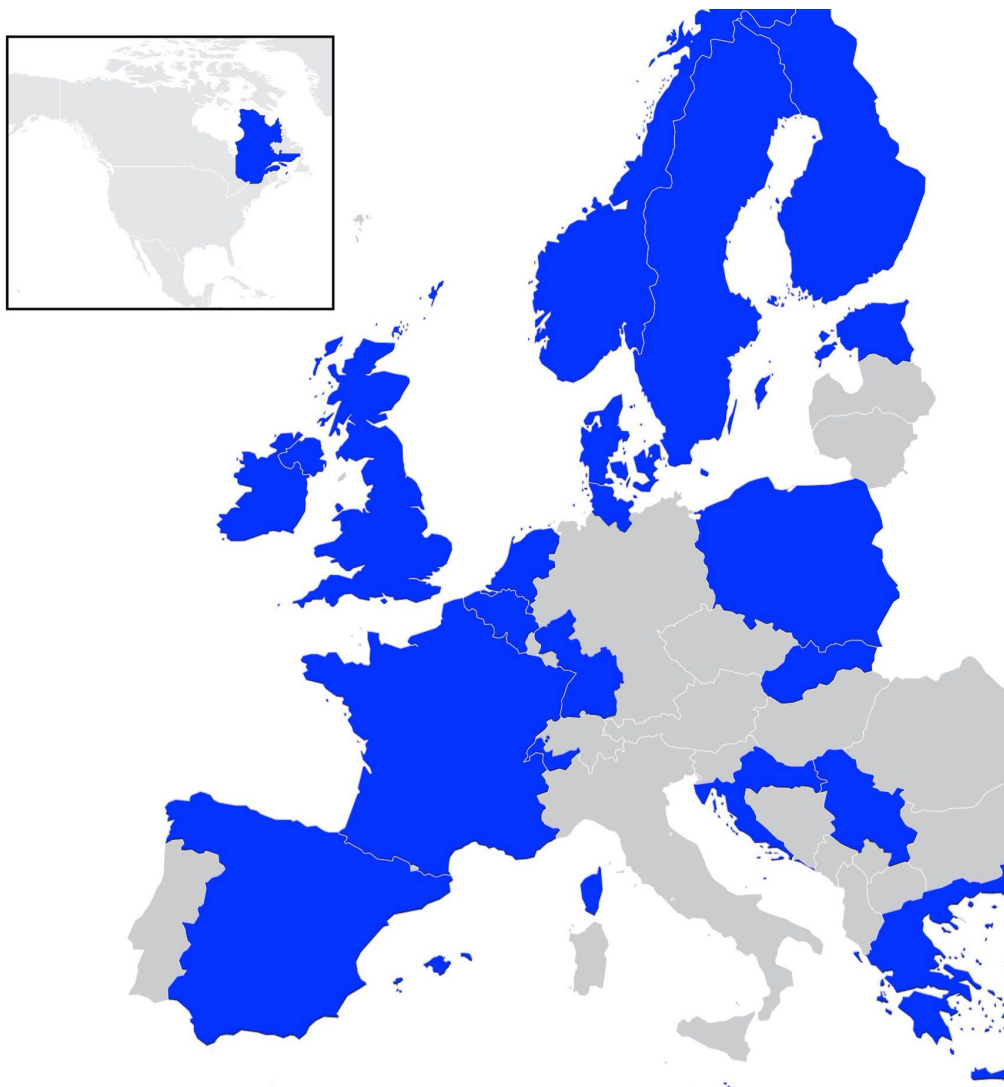


caractéristiques (spécialisation, missions, ressources). Ensuite, en tenant compte du fait que les gouvernements ont accepté de confier leur contrôle direct sur la police et favorisent la délégation d'une partie de leur pouvoir à une tierce partie, nous souhaitons mettre en lumière la manière dont ils le font concrètement.

En Europe, une étude un peu ancienne mais la plus complète à ce jour est celle de Johansen (2013). Elle a compilé dans une analyse secondaire des informations provenant de rapports annuels nationaux sur le budget et le nombre de cas traités de 8 organisations opérant en Europe. Nous n'avons identifié aucun autre travail comparatif sur les ACP appuyé sur des concepts portables et sur un design de recherche standardisé en Europe. Ici, nous avons mis en place une nouvelle approche méthodologique pour comparer systématiquement les organisations en utilisant une enquête approfondie avec un protocole identique. Nous avons développé des "concepts portables", c'est-à-dire valables dans différents contextes. Nous avons généré divers indices quantitatifs pour décrire les caractéristiques essentielles des ACP, notamment leurs missions, leur indépendance formelle, leurs ressources qui, combinées, définissent leur « capacité à faire », mais aussi leurs actions (traitement des plaintes et autres). Les mesures des dimensions des concepts ont été construits à partir des réponses à un formulaire portant sur les traits objectifs des organismes étudiés que tous les experts participants ont rempli (voir section 4).

La collecte des données (en ligne, ou papier et crayon pour 2 ACP) a commencé en mai 2021 et s'est terminée en janvier 2022. En profitant du soutien du réseau des autorités indépendantes de plainte contre la police (IPCAN), nous avons contacté les représentants de 25 ACP dans 20 pays. La figure 1 présente les territoires couverts et le tableau 1 donne la liste des ACP étudiées. Après avoir été testé auprès d'un sous-ensemble, le formulaire a été partagé avec tous les représentants, suivi d'un processus d'assurance qualité et d'un dialogue en vue d'une clarification supplémentaire. Les représentants ont fourni des informations standardisées sur leur organisation sous la forme de plusieurs centaines de questions précises de nature juridique et pratique, assorties de quelques auto-évaluations de leur action.

*Figure 1 : Cartographie des territoires couverts par les ACP participant*



*Tableau 1 : Liste des ACP participant à l'étude POLDEM*

<b>Pays ou juridiction</b>	<b>Nom de l'agence en langue d'origine</b>	<b>Nom en anglais</b>	<b>Nom en traduction française</b>
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de police – Vast Comité van toezicht op de politiediensten - (Comité P)	Standing Police Monitoring Committee (Committee P)	Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)
Québec (Canada)	Commissaire à la déontologie policière	Police Ethics Commissioner	Commissaire à la déontologie policière
Croatie	Pučki pravobranitelj	Ombudsman	Ombudsman
Danemark	Den Uafhængige Politiklagemyndighed	Independent Police Complaints Authority (IPCA)	Autorité indépendante de plaintes contre la police

Estonie	Õiguskantsler	Chancellor of Justice	Chancelier de justice
Finlande	Eduskunnan oikeusasiamies	Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire
France	Défenseur des droits	Defender of Rights	Défenseur des droits
Bade-Wurtemberg (Allemagne)	Bürgerbeauftragte	Regional Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire régional*
Rhénanie-Palatinat (Allemagne)	Bürgerbeauftragte	Regional Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire régional*
Schleswig-Holstein (Germany)	Bürgerbeauftragte	Regional Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire régional*
Grèce	Συνήγορος του Πολίτη	Ombudsman	Ombudsman
Irlande	Garda Síochána Ombudsman Commission	Garda Síochána Ombudsman Commission	Commission de l'ombudsman de la garda síochana
Malte	Ombudsman	Ombudsman	Ombudsman
Pays-Bas	Nationale ombudsman	National Ombudsman	Ombudsman national
Norvège	Spesialenheten for politisaker	Norwegian Bureau for the Investigation of Police Affairs	Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police
Pologne	Rzecznik Praw Obywatelskich	Commissioner for Human Rights	Commissaire aux droits de l'homme*
Serbie	Zaštitnik građana Republike Srbije	Protector of Citizens	Protecteur des citoyens
Slovaquie	Kancelária verejného ochrancu práv	Public Defender of Rights	Défenseur public des droits
Espagne	Defensor del Pueblo	Defender of the People	Défenseur du peuple
Catalogne (Spain)	Síndic de Greuges de Catalunya	Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire*
Suède	Riksdagens ombudsmän (JO)	Parliamentary Ombudsman	Ombudsman parlementaire
Canton de Genève (Suisse)	Organe de médiation de la police	Police Mediation's Office	Organe de médiation de la police

Angleterre et Pays de Galles (Royaume-Uni)	Independent Office for Police Conduct (IOPC)	Independent Office for Police Conduct (IOPC)	Office indépendant pour le comportement policier
Irlande du Nord (Royaume-Uni)	Police Ombudsman for Northern Ireland (OPONI)	Police Ombudsman for Northern Ireland (OPONI)	Ombudsman de la police
Écosse (Royaume-Uni)	Police Investigations and Review Commissioner (PIRC)	Police Investigations and Review Commissioner (PIRC)	Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police

\* Non membres d'IPCAN

Ce rapport rappelle tout d'abord l'émergence de la "norme d'externalité" pour garantir l'impartialité, et les raisons théoriques qui sous-tendent la délégation du pouvoir des gouvernements aux ACP. Il décrit ensuite la méthodologie de l'étude POLDEM, et fournit une "description comparative" des ACP, de leur d'établissement (à partir de la date de création de ces organismes), leurs attributions, et présente leurs principaux points communs et différences. Il étudie l'indépendance formelle vis-à-vis du gouvernement au regard des ressources des ACP afin de montrer le compromis qui semble être au cœur des choix du gouvernement en matière de délégation du contrôle. Puis, il tente d'identifier les caractéristiques macrosociales des pays qui pourraient expliquer le type d'ACP qu'on y trouve. Le défi de l'étude des effets potentiels des ACP sur les pratiques policières et sur les attitudes du public vis-à-vis de la police

## 2. Théorie

### 2.1. Contrôle externe : l'hypothèse d'un changement de valeurs et de normes

Les policiers sont investis de pouvoirs étendus et d'un degré important de discrétion dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont le pouvoir d'entraver les droits des citoyens dans des circonstances spécifiques - définies par la loi, un pouvoir qu'il leur arrive également d'utiliser dans d'autres circonstances, c'est-à-dire illégalement. Le consensus général dans les démocraties est que ces pouvoirs, qui par définition menacent les droits et libertés, doivent être réglementés et contrôlés. L'idée maîtresse de la nouvelle conception institutionnelle, de l'agencification, est qu'une plus grande impartialité est nécessaire pour réglementer correctement les comportements des agents de police vis-à-vis des citoyens. L'impartialité est une condition préalable à l'efficacité du contrôle, et les agences seraient plus à même de les garantir que les organes internes.

Une historienne de la police explique que le public est un concept central dans la légitimation de la police moderne (Johansen, 2016). La légitimation de la police a évolué au cours des XIXe et XXe siècles, et de grandes variations sont encore constatées entre les pays en la matière. La critique de " la dichotomie qui a souvent été établie entre les relations entre la police et le public dans les contextes anglo-américains, en tant que modèle de 'police démocratique' orientée vers le public, par opposition aux relations publiques des polices en Europe continentale " (Johansen, 2016) est pertinente pour notre travail. Il révèle en effet une grande variété de modèles nationaux d'ACP à l'intérieur même des pays d'Europe continentale. Parce que ce n'est que dans la mesure où ses modèles d'autorité répondent aux croyances des gens en une autorité juste qu'un régime peut maintenir une société pacifique (Verba et Almond, 1963 ; Welzel et Inglehart, 2005), et parce que la police incarne le pouvoir d'un homme fort, les gouvernements démocratiques sont apparemment disposés à déléguer, et donc à abandonner, certaines parties de leurs pouvoirs politiques pour les confier à des organes administratifs (non-élus) auxquels on attribue des vertus d'impartialité et d'équité (voir ci-dessous). Cette idée s'apparente à la vision selon laquelle la démocratie serait "inutile" si la procédure démocratique n'était pas en mesure de produire des résultats efficaces, c'est-à-dire d'atteindre les objectifs auxquels les citoyens tiennent collectivement.

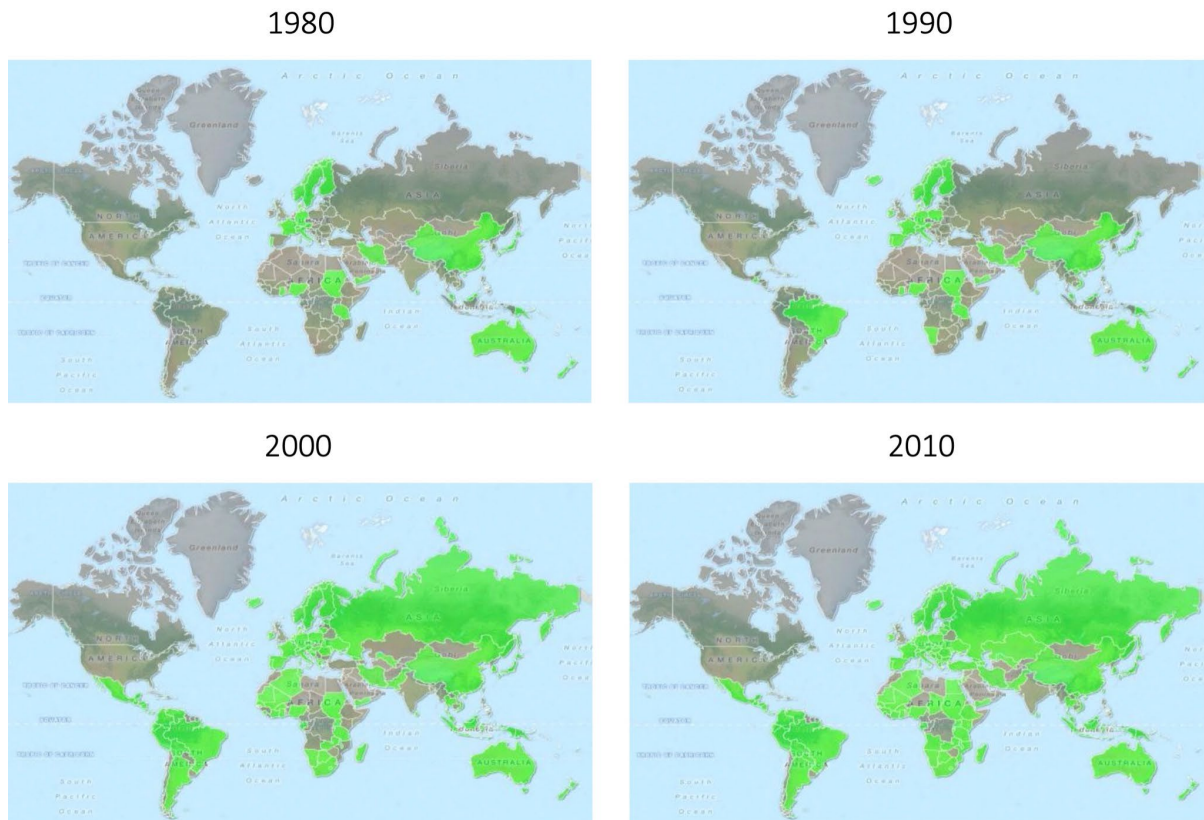
Les mauvais comportements des policiers tendent à alimenter le besoin d'un cadre de contrôle réformé : après des cas flagrants de violence policière, l'efficacité et l'impartialité des mécanismes internes ont été remises en question, tant en Europe<sup>6</sup> qu'aux États-Unis (Reif,

---

<sup>6</sup> Ainsi, 7 Français sur 10 (70%) pensent qu'il faut réformer l'IGPN (Inspection générale de la police nationale) pour la rendre indépendante du ministère de l'Intérieur. 1008 personnes représentatives de la population nationale française âgée de 18 ans et plus. 43% de Français pensent qu'il existe une forme de tolérance envers le racisme au sein de la police en France. Le sondage a été effectué en ligne, sur le panel propriétaire YouGov France pour le HuffPost du 30 novembre au 1er décembre 2020. [https://www.huffingtonpost.fr/entry/reformer-igpn-darmanin-lallement-sans-couper-de-tetes-les-francais-tres-partages-sur-leur-police-sondage-exclusif\\_fr\\_5fc67514c5b6e4b1ea4f286e](https://www.huffingtonpost.fr/entry/reformer-igpn-darmanin-lallement-sans-couper-de-tetes-les-francais-tres-partages-sur-leur-police-sondage-exclusif_fr_5fc67514c5b6e4b1ea4f286e)

2011, Olzak, 2021). Mais d'autres dynamiques institutionnelles qui vont au-delà de la police, comme les changements dans le paradigme de la bonne gouvernance, ont probablement joué un rôle dans le processus d'agencification. Sans un ensemble de pays suffisamment grand, et une période d'étude suffisamment large, il est difficile de saisir l'ampleur ou, *a fortiori*, les raisons d'une telle tendance à la délégation du contrôle à des agences. POLDEM dispose d'un nombre suffisamment important d'agences pour tester des hypothèses.

*Figure 2 : Cartographie d'existence des Ombudsmans nationaux par décennie (source des cartes : Banque Mondiale - Governance & Public Sector Management)*



La question de l'émergence des ACP appartient au champ plus vaste de l'étude de l'émergence des institutions (Lawrence et Suddaby, 2006), et reste très débattue. Même si de nombreux organes de surveillance sont de nature internationale, comme les Nations unies ou le Conseil de l'Europe, l'analyse comparative des effets de ces institutions sur les pratiques policières (voir la revue de Feys et al., 2018). L'importance donnée au public et aux droits des citoyens pourrait être au cœur de l'émergence d'une nouvelle architecture institutionnelle de la gouvernance. Dans cette perspective, un changement de valeurs pourrait être à l'origine de la transformation des normes juridiques. Nous ne pouvons pas nous engager ici pleinement dans une telle discussion, mais nous rappellerons que deux changements peuvent être observés : dans les valeurs concernant les droits et dans les normes concernant le contrôle de la police. La recherche suggère que le caractère juste et l'efficacité sont des fondements solides du soutien à une autorité politique, en somme que la "qualité du gouvernement" (Rothstein et al., 2013) compte. La recherche sur la légitimité de la police a également souligné le rôle de l'équité et de l'efficacité (Skogan et Frydl, 2004), et des travaux récents suggèrent que la mobilisation dans la rue favorise le contrôle externe (Olzak, 2021), et que, à son tour, le contrôle externe favorise une évaluation positive de la part du public (de Angelis

et al., 2016). Dans un contexte de montée des valeurs libérales et émancipatrices (et de meilleure protection des droits des minorités) des deux côtés de l'Atlantique (Hout, 2021 ; Welzel, 2015), certains gouvernements en quête de stabilité et de légitimité ont pris des décisions importantes. Avec des effets en cascade. En effet, Risse et al. (1999) ont montré que la propagation des normes en matière de droits de l'homme dans le monde et l'adoption d'un standard plus élevé s'expliquent le mieux par les influences des pays voisins sur le gouvernement. Il a appelé cela "l'effet boomerang", arguant que les changements dans l'environnement international sont plus importants que les caractéristiques et la richesse de chaque pays.

Un tel raisonnement est supposé s'appliquer aux agences de régulation des médias (Irion et Radu, 2013), aux organismes de protection des données personnelles<sup>7</sup>, mais aussi aux ACP, bien que leurs attributions soient sensiblement moins englobantes. Il est désormais accepté comme une bonne pratique dans tout le monde occidental de mettre un système de régulation indépendant en charge de l'octroi des licences et de la supervision du secteur de la radiodiffusion (Irion et Radu, 2013), du contrôle de la protection des données personnelles, et de même pour la supervision de la police. Mais, il reste beaucoup de travail à faire pour vérifier la réalité des mécanismes supposés. Bien que les organisations de protection des droits de l'homme, qu'elles soient nationales ou internationales, mettent fortement l'accent sur l'importance de la redevabilité de la police, la manière dont l'existence d'organes externes (ou leur perception) peut favoriser la confiance ou la légitimité de la police a été abordée, mais seulement dans quelques enquêtes, de surcroît portant sur un seul pays (de Angelis et al., 2016). Une autre étude américaine constate que l'indignation suscite la création de commissions d'examen civiles, mais que l'effet sur la police d'un seul type d'organisation de contrôle externe est faible (Olzak, 2021).

Au cœur des programmes de réforme de la police pour la protection des droits des personnes ou au nom de la modernisation des démocraties établies, on trouve la mise en place d'une forme de contrôle civil (Smith, 2013). En effet, un certain nombre de commissions gouvernementales d'enquête sur la corruption ou la mauvaise conduite ont répondu par un appel à la création " d'agences indépendantes pour accroître la redevabilité externe de la police ", par ex. Commission Knapp en 1972 aux États-Unis, le rapport Scarman en 1981 au Royaume-Uni ou la Wood Royal Commission en 1997 en Australie (Porter, 2013). Le résultat est moins net en Afrique (Mugari, 2018). Goldsmith et Lewis (2000) ont dépeint des vagues de diffusion du contrôle externe : expérimentation (1960), diffusion dans les pays anglo-saxons (1970), et consolidation (1990). Cependant, ce faisant, les spécialistes de la police, dans leur chronologie, ont tendance à négliger deux choses. D'une part, le rôle de l'ombudsman général dans le contrôle de la police européenne : ses antécédents remontent à bien avant la commission Knapp, plus de 200 ans avant<sup>8</sup>. Et, d'autre part, la dynamique de

---

<sup>7</sup> Une cartographie de ces organismes a été réalisée par l'autorité française des données personnelles, voir Schütz (2011) pour une comparaison de leur indépendance.

<sup>8</sup> En Suède sa création date de 1809. En Finlande, la loi fondamentale de la Finlande (1919 Hallitusmuoto) prévoit un ombudsman parlementaire, et la loi qui le crée est votée en 1920. Il a pour but de contrôler toutes les administrations (dont la police). Dans l'entre-deux guerres, il se focalise sur les tribunaux et les prisons, et commencera à véritablement s'occuper des plaintes contre les policiers seulement après 1945 avec la croissance de ses ressources (Erkkilä, 2020). Certains spécialistes américains des ombudsmans, de leur côté, soulignent bien que cette tradition est vieille de plusieurs siècles (Davis, 1960 ; Rowat, 1973).

l'intégration européenne des jeunes démocraties dans l'UE, même si elle ne suffit pas à expliquer la vague de création qui est plus large.

Le Conseil de l'Europe (Byrne et Priestley, 2015), ou de grandes ONG ont listé les "multiples conventions internationales" qui "garantissent le droit à une enquête effective sur les crimes graves présumés commis par la police et d'autres agents de l'État" (Open Society Justice Initiative, 2021, 12-13). L'obligation d'enquêter est liée au droit d'accéder aux mécanismes de plaintes. Il est aussi affirmé que les enquêtes doivent être traitées par des organes spécialisés (voir par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, la Convention des Nations unies contre la torture de 1984). La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré des normes sur le contrôle de la police principalement ancrées dans l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), mais a également reconnu que sans obligation pour l'État d'enquêter sur ces traitements, il est peu probable que les principes soient mis en œuvre (Byrne et Priestley, 2015). Les organes indépendants sont l'un des outils d'enquête. Les principes de Venise élaborés par la Cour européenne des droits de l'homme recommandent de respecter un certain nombre de critères pour garantir l'indépendance, notamment la nomination et la durée déterminée du directeur (Open Society Justice Initiative, 2021, 20). La recommandation de 2001 du Conseil de l'Europe, le "Code d'éthique européen de la police", indique que le contrôle indépendant est une norme souhaitable, et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme fait de même en 2009 (voir de Maillard et Roché, 2021 ; Reif, 2011). Les gouvernements ont reconnu le caractère insuffisant des protections existantes des droits, et par exemple en France en 2008 « la proposition n° 76 du Comité Balladur, relative à l'institution d'un Défenseur des droits (...) procède du constat que la Constitution de 1958 n'offre pas de garanties suffisantes en matière de protection des droits et libertés »<sup>9</sup> et ambitionne de donner « une traduction effective aux droits fondamentaux des citoyens en leur ouvrant des voies nouvelles pour les faire valoir ». Il en va de même pour le Defensor del Pueblo (Espagne) ou du Provedor de Justiça (Portugal). Cependant, les universitaires déplorent qu'il n'existe pas de standard sur la manière d'organiser de telles structures dans les pays anglo-saxons (Walker, 2005), une affirmation également valable pour les nations européennes à ce moment-là. Au cours de la première décennie du troisième millénaire, la CEDH en 2009 et l'UNODC en 2011 ont établi une sorte de check list des bonnes pratiques, et recommandé, entre autres, que tous les cas de décès soient automatiquement soumis à une enquête par un organisme externe (Johansen, 2013).

Des données fragmentées indiquent que des agences de contrôle de la police ont tendance à émerger dans les politiques policières du monde occidental. Dès 1991, a été repérée une "tendance à externaliser la revue" (Goldsmith, 1991). On l'a dit, le développement d'un mécanisme général de contrôle civil (non policier / non gendarmique / non militaire) des agents de police ou de gendarmerie trouve son origine en Europe avec l'Ombudsman, il y a environ 200 ans. Aux États-Unis, des organes spécialisés, spécifiques à la police, appuyés sur le rôle des citoyens, les "commissions civiles de revue" (*Civilian Review Board*) sont apparus dans les années 20, avec quelques volontaires et peu de ressources dans quelques municipalités, et ont commencé à être adoptées plus largement dans les années 70, avant de se diffuser

<sup>9</sup> Löhner, D. (2013) *La protection non juridictionnelle des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé. L'exemple de l'ombudsman spécialisé portugais, espagnol et français*, Université de Pau, p136.



plus largement dans les années 90. L'idée est désormais si répandue que l'on trouve des associations des agences de contrôle au Canada (Association canadienne de contrôle civil du maintien de l'ordre), aux États-Unis (National Association of Citizen Oversight of Law Enforcement), dans les pays du Commonwealth (International Network of Independent Oversight of Policing) et en Europe (IPCAN). Malgré cette évolution, il reste difficile d'enquêter sur le comportement des policiers et de les traduire devant une cour de justice, que ce soit au Québec (del Prado et Leman-Langlois, 2020), en Australie, aux États-Unis ou en France (Daillère et Linglet, 2016).

## 2.2. Pourquoi un gouvernement choisirait-il de déléguer le contrôle de la police ?

### 2.2.1. La délégation à un organe externe au domaine de la police

La littérature a beaucoup abordé la question de la délégation à des organes externes, mais en dehors du domaine de la police. À partir des années 1980, dans le sillage de la déréglementation et de la privatisation, les gouvernements ont commencé à déléguer certains pouvoirs à des institutions indépendantes et dites "non majoritaires" (Majone, 2001). Ces organismes sont présents dans le secteur financier, d'où ils sont originaires (banques centrales indépendantes), mais ils sont également jugés aptes à fixer et à faire respecter les normes de concurrence dans des domaines tels que l'énergie, les télécommunications et les transports. On les trouve également dans les médias audiovisuels (voir Mutu, 2018, pour une analyse empirique avec une méthodologie comparative), et la protection des données, des secteurs où la régulation de la concurrence n'est pas leur objectif principal ou unique. Ces agences de régulation externes sont dites indépendantes (IRA) parce qu'elles fonctionnent de manière autonome par rapport au gouvernement, et ne sont pas directement responsables devant les électeurs ou leurs représentants élus. (Thatcher, 2002, 262) définit une IRA comme "un organisme doté de ses propres pouvoirs et responsabilités en vertu du droit public, qui est séparé des ministères sur le plan organisationnel et qui n'est ni directement élu ni géré par des représentants élus" (voir également Thatcher et Sweet, 2002).

Bien qu'il soit clair que toutes les agences de régulation ne régulent pas la même chose (certaines régulent les entités concurrentes, et d'autres la relation d'une agence avec le public) de la même manière, la question théorique pour le gouvernement est identique : pourquoi choisit-il de déléguer ses pouvoirs à une autre organisation que celle qu'il contrôle ? Pourquoi le contrôle démocratique d'un secteur par le biais de représentants élus n'est-il pas privilégié par rapport au contrôle bureaucratique ? Pourquoi le gouvernement prend-il le risque qu'un organisme ait régulièrement recours à la "mission creep" et au "mission leap" comme lorsqu'un organisme indépendant revendique le contrôle d'une politique déterminée ?

Déléguer à une agence, pour un gouvernement, c'est s'appuyer sur une expertise et une légitimité qu'il n'a pas, mais c'est aussi prendre un risque. Depuis les travaux classiques de

Max Weber sur la bureaucratie et les politiciens, "la tension centrale qui motive les théories contemporaines de la délégation des politiciens aux bureaucrates réside dans le conflit potentiel entre la valeur de l'expertise bureaucratique, d'une part, et le désir de contrôle politique, d'autre part" (Huber et McCarty, 2004). Cette tension découle du fait qu'une fois que les politiciens délèguent à une administration, ils sont confrontés à une perte potentielle de contrôle sur les responsabilités qu'ils ont déléguées : les compétences et l'expertise mêmes que les bureaucrates ont développées créent la possibilité d'une usurpation du rôle des politiciens dans les processus d'élaboration des politiques. Ainsi, les policiers prennent l'ascendant sur l'autorité politique parce qu'ils disposent d'une plus grande expertise du métier, et d'une meilleure information.

Quelles sont les incitations des gouvernements à déléguer ? Résumant le courant de pensée dominant, Klimentová (2019) écrit : "l'approche des coûts de transaction est mise en avant comme la source la plus importante de justification de l'existence des agences de régulation indépendantes". L'idée principale qui sous-tend la théorie des coûts de transaction est simple : les hommes politiques sont plus susceptibles de déléguer la régulation d'un secteur à une autorité indépendante parce que c'est plus avantageux pour eux que s'ils le faisaient eux-mêmes (Majone, 2001, 59). Les coûts de transaction, c'est-à-dire le temps passé et les autres efforts de transaction tels que le marchandage, négociation, deviennent plus faibles pour les politiciens. L'élaboration des politiques nécessite une information intensive. Puisqu'ils ne sont pas capables de collecter les informations appropriées ou le retour d'information pour les convertir en une action efficace, ils font appel à des organismes indépendants qui ont un agenda spécialisé et des actions qui peuvent être menées par les politiciens et des actions qui peuvent être menées par des experts sectoriels. Ainsi, ils gagnent en efficacité (*policy efficacy*). Mais, une seconde raison est aussi avancée. Les gouvernements ont tendance à poursuivre des objectifs à court terme plutôt que des objectifs à long terme (car les avantages des objectifs à long terme sont pour un nouveau - autre - gouvernement). Or, les gouvernements savent que ceci constitue une faiblesse aux yeux des autres pays ou des investisseurs privés, et pour la corriger ils choisissent une stratégie réglementaire optimale à long terme par le biais de la création d'un organisme indépendant. Ainsi, ils prennent un engagement crédible (*credible commitment*). *Policy efficacy* et *credible commitment* sont les deux théories dominantes pour expliquer l'agencification.

Deux autres théories sont également mobilisables. En ce qui concerne la protection des droits des citoyens vis-à-vis de la police, la structure organisationnelle ou la culture de la police peut conduire à rendre difficile le contrôle des administrateurs supérieurs sur leurs subordonnés<sup>10</sup>. Les départements et les ministères peuvent avoir une tendance à allouer tout le budget aux services orientés vers l'action, et en conséquence manquer de budgets et de ressources de base pour entreprendre le contrôle. Dans les secteurs où, le plus souvent, les agences publiques détiennent un monopole territorial, les citoyens peuvent rarement choisir l'organisation qu'ils préfèrent, et la concurrence ne peut donc pas stimuler la qualité du service rendu<sup>11</sup>. Cela s'applique à la police. Le recours à des agences externes dédiées, détachées

<sup>10</sup> Dans de nombreux contextes, dans la littérature existante sur la délégation montre que la bureaucratie observée ne correspond pas aux caractéristiques "wébériennes" qui sont supposées s'appliquer à elle (Huber et McCarty, 2004, 481).

<sup>11</sup> Même dans les pays dotés de plusieurs services de police publics centralisés, le principe de l'exclusion géographique mutuelle s'applique : un citoyen relève soit de la force A, soit de la force B, mais pas des deux (l'Italie est une exception à cet égard).

de la culture du ministère, pourraient s'atteler à la tâche et contribuer ainsi à accroître la satisfaction des citoyens.

### 2.2.2. Perte de contrôle ou dilution de la responsabilité ?

Il existe un vif débat théorique sur les raisons qui amènent à établir de telles agences comme sur la réalité des effets qu'elles ont sur la police. Pour certains, les agences sont un outil d'amélioration du contrôle sur la police, un moyen pour le gouvernement de gagner en contrôle, pour d'autres elles sont une façade érigée par le gouvernement pour se protéger et derrière laquelle rien ne change.

Certains ont dépeint les organes externes comme la 4ème branche du gouvernement (Bulmer, 2019), en écho à Montesquieu. En 1748, il écrit " L'esprit des lois ", souvent considéré comme le précurseur du concept de contrôle, et divise le gouvernement en trois branches. Jusqu'à présent, la littérature sur les mécanismes de contrôle de la police s'est concentrée sur une discussion normative, comme le note de Maillard (2022). Le débat a ainsi porté d'une part, sur les normes et standards juridiques appropriés pour l'établissement des ACP vraiment indépendantes afin d'établir ce 4ème pouvoir, et, d'autre part, sur la légitimité de ce pouvoir qui tiendrait à son impartialité et son efficacité corrélative. L'agencification serait en ce sens une transformation majeure de la gouvernance. Cependant, Schoenbrod (1999, 66) note de manière critique à propos du livre d'Epstein et O'halloran (1994), "beaucoup de juristes et de politologues s'embrouillent sur la différence entre délégation et microgestion". Pour lui, elles n'incarnent pas un nouveau système de gouvernance. En effet, le gouvernement utilise son pouvoir lorsqu'il crée des organismes indépendants pour décider de leur conception institutionnelle. À moins que le gouvernement ne soit certain de bénéficier d'une délégation large de ses pouvoirs, il choisira une conception optimisée qui lui permet de préserver son pouvoir, tout en partageant la responsabilité.

C'est pourquoi d'autres ont vu dans les agences avant tout un outil du gouvernement pour son propre bénéfice. On peut distinguer deux aspects : renforcer le pouvoir de l'autorité politique et éviter les critiques. C'est une analyse coût avantage qui domine le débat sur les raisons de la création des agences. Le gain possible du gouvernement en établissant des agences est-il supérieur à la perte possible d'influence qu'il pourrait subir ?

Comme le rappellent Huber et Shipan (2006) dans une revue du domaine, "au début des années 1980, les chercheurs ont commencé à remettre en question la perspective de la dominance administrative" et, sur la base d'études empiriques de la conception des règles de prise de décision bureaucratique et le contrôle politique de la bureaucratie, ont suggéré que, munis des instruments *ex post* et *ex ante* appropriés, les hommes politiques peuvent s'assurer que les acteurs bureaucratiques poursuivent les objectifs qu'ils souhaitent<sup>12</sup>. En créant une agence de contrôle, un gouvernement pourrait trouver un moyen de renforcer sa prise sur la police, c'est-à-dire sur sa propre administration. Il existe de nombreuses façons pour le gouvernement d'exercer un contrôle sur une bureaucratie dite indépendante. Une méthode directe pour influencer les bureaucrates consiste à limiter directement le pouvoir

---

<sup>12</sup> Les agences indépendantes sont également conçues pour éviter le problème de la capture par des groupes d'intérêt (Barkow, 2010).

discrétionnaire de l'agence, expliquent Epstein et O'halloran (1994)<sup>13</sup>. La littérature sur le cadre principal-agent examine comment la structure de l'agence, les pouvoirs de nomination et les procédures administratives font que les bureaucrates restent en phase avec les attentes de l'autorité politique lorsqu'ils exercent les pouvoirs qui leur sont délégués.

Le second argument, fondé sur l'étude du législateur américain, est que la délégation offre l'opportunité de s'attribuer les avantages d'une réglementation, mais de transférer la responsabilité d'une partie des coûts à une agence. Déléguer permet de montrer sa détermination à réguler (*credible commitment*), tout en gardant la latitude de blâmer l'agence qui régule en cas de dysfonctionnement. La littérature en sciences politiques identifie d'ailleurs le "blameshifting" comme une motivation pour la délégation (Fiorina, 1985 ; Schoenbrod, 2002). Le *blameshifting* est un moyen d'échapper au prix politique, et la délégation en est le coût. Pour le dire autrement, dans tous les cas, insiste la théorie, la délégation de l'autorité, qu'il s'agisse de l'exécutif ou du législatif, n'abdique pas son pouvoir mais limite seulement sa responsabilité.

Les spécialistes du contrôle de la police ont d'ailleurs tendance à blâmer le gouvernement : ils accusent le gouvernement de ne faire que des vœux pieux et de ne pas permettre aux organismes de contrôle civil d'être vraiment efficaces (Goldsmith et Lewis, 2000). On peut s'interroger sur la pertinence d'appliquer les théories de l'agencification, et l'indépendance qui va avec, au contrôle de la police. Car, il ne s'agit pas de réguler un secteur comme les transports ou l'audio-visuel. Les ACP sont des bureaucraties dotées d'un certain pouvoir dont le but est de superviser le comportement des forces de police qui répondent au gouvernement. Si le gouvernement perd le contrôle des responsabilités qu'il a déléguées aux ACP, il sera davantage confronté à des problèmes pour commander la police car elles sont précisément créées dans le but d'être isolées des préférences des politiciens et des interférences partisans.

A ce stade, les études ne parviennent pas à trancher entre les hypothèses concernant l'émergence, les variations dans leur conception institutionnelle de ces organisations, et encore moins leurs effets concrets sur la police. Cela devrait encourager la réalisation de recherches empiriques de l'étude du degré auquel le gouvernement délègue réellement son pouvoir ou simplement sa responsabilité, la manière dont il accorde du pouvoir (des pouvoirs formels et des ressources par exemple) à un organisme externe (avec moins de microgestion de sa part), tout en maintenant son emprise sur la bureaucratie. Il est possible que l'autorité politique recherche également un équilibre entre ces différents éléments (emprise, capacité à faire) lorsqu'il conçoit une agence de régulation.

Dans ce rapport, nous souhaitons comprendre les raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent vouloir déléguer leurs pouvoirs à des organes sur lesquels ils n'ont qu'un contrôle limité, une décision qui va apparemment à l'encontre de leurs propres intérêts, surtout lorsqu'il s'agit de forces de police sur lesquelles ils comptent pour imposer leurs décisions dans des conditions défavorables.

---

<sup>13</sup> Cela rend l'agence moins flexible et moins réactive aux changements de circonstances, voir Epstein et O'halloran (1994).

### 3. Méthode : évaluation des caractéristiques des agences de contrôle de la police (ACP)

Le choix des mécanismes institutionnels a des implications importantes pour déterminer qui contrôle une bureaucratie, ici la police. Nous n'avons identifié aucune recherche dans un échantillon suffisamment large de pays avec des critères de sélection clairs, et avec des concepts portables et des mesures connexes. Notre enquête peut-elle aider à comprendre le contrôle politique de la police ? En examinant de manière comparative les décisions de près de deux douzaines d'agences, nous pouvons être en mesure d'évaluer les motivations politiques possibles et les bénéfices attendus des décisions concernant la structure organisationnelle de l'ACP.

#### 3.1. La démarche de recherche de POLDEM

Notre stratégie de recherche consiste à construire des "concepts portables" qui permettent de recueillir "des informations étendues et suffisamment précises pour être comparées de manière signifiante" (Sartori, 1970, 1040). La portabilité des concepts, c'est-à-dire leur validité dans divers contextes, est un défi majeur dans la plupart des études. Souvent, elle est contournée par l'utilisation d'évaluations subjectives d'experts ou de la population à qui l'on demande simplement leur opinion sur l'équité, l'impartialité ou l'efficacité de divers organismes. Étant donné le manque de corrélation entre l'évaluation des caractéristiques institutionnelles par les experts ou le public et les mesures objectives de celles-ci (par exemple, pour l'indépendance de la justice, voir Gutmann et Voigt, 2020 ; et pour la corruption bureaucratique, voir Razafindrakoto et Roubaud, 2010), cela ne semble pas être une méthode fiable pour comparer les institutions de différents pays. Ce n'est pas la voie que nous suivons. Nous pensons plutôt que les concepts doivent permettre de comparer un ensemble de systèmes policiers nationaux tout en évitant les étirements conceptuels.

Une difficulté réside dans le manque de définition des principaux concepts : ainsi, chaque auteur utilise sa propre compréhension de la redevabilité (Curtin et al., 2010). Nous partageons l'avis de Biela et Papadopoulos selon lequel la meilleure façon d'éviter l'étirement conceptuel en ce qui concerne la redevabilité est de la "décomposer en ses composantes essentielles" (2010, 2 ; voir également Biela et Papadopoulos, 2014). Quelques études empiriques transnationales ont été réalisées sur les IRA, l'accent étant mis sur leur indépendance formelle à partir de Gilardi (2002), puis sur d'autres secteurs. Quelques chercheurs ont commencé à étudier le secteur du maintien de l'ordre, mais leur approche reste principalement normative et défend la nécessité d'un contrôle indépendant, tandis que peu d'entre eux s'efforcent d'analyser la mise en place et le fonctionnement des agences existantes. Pour l'instant, il n'existe pas en Europe de grande enquête sur les agences de contrôle de la police, couvrant à la fois leur mandat, leur gouvernance, leur indépendance et leurs ressources.

Nous avons créé un protocole d'enquête dans lequel les ACP répondent à des questions sur leurs fondements juridiques, tels que codifiés dans les textes de lois. Ces questions ne portent pas seulement sur l'affirmation de leur indépendance, par exemple, dans la loi, mais sur l'existence d'une variété d'aspects qui garantissent l'indépendance sur la base des recherches existantes et des normes internationales. En somme, nous utilisons des indices construits sur les fondements juridiques des agences, mais aussi sur le niveau réel des ressources sur lesquelles elles peuvent compter, ou sur les actions qu'elles ont entreprises. L'indépendance sera donc définie de même manière pour toutes les agences, et mesurée à l'aide d'indices identiques. De même, la notion de "contrôle" de la police sera précisée et mesurée (par exemple en prenant en compte les attributions de l'ACP) afin de rendre ces deux concepts "portables".

### 3.2. Une enquête par questionnaire

Afin de mesurer les caractéristiques des organisations de manière comparable et systématique, nous avons demandé à des contacts au sein de chaque organisation de répondre à une enquête en ligne approfondie portant sur les aspects essentiels de leur propre organisation. Les contacts ont été obtenus par l'intermédiaire du réseau IPCAN. Le tableau 2 présente le nom et la fonction des répondants pour chaque organisation ayant participé à l'enquête. Environ la moitié des répondants sont à la tête de leur ACP (président, ombudsman ou directeur général), et dans les autres cas, les répondants étaient des responsables de divisions internes ou des experts et conseillers juridiques. En général, les répondants ont validé leurs réponses par recoupement avec d'autres membres de leur organisation.

Tableau 2 : ACP participant à l'étude POLDEM

Territoire/pays	Nom de l'agence	Position dans l'organisation du répondant
Belgique	Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P)	Conseillère juridique
Québec (Canada)	Commissaire à la déontologie policière	Commissaire
Croatie	Ombudsman	Conseillère aux affaires légales
Danemark	Autorité indépendante de plaintes contre la police	Directrice générale
Estonie	Chancelier de justice	Chef des relations internationales et du développement organisationnel
Finlande	Ombudsman parlementaire	Chef de l'équipe police

France	Défenseur des droits	Conseillère sur les questions européennes et internationales
Bade-Wurtemberg (Allemagne)	Ombudsman parlementaire régional*	Ombudsman
Rhénanie-Palatinat (Allemagne)	Ombudsman parlementaire régional*	Chef de l'unité organisationnelle
Schleswig-Holstein (Germany)	Ombudsman parlementaire régional*	Ombudsman de la police
Grèce	Ombudsman	Ombudsman
Irlande	Commission de l'ombudsman de la garda síochána	Présidente
Malte	Ombudsman	Directeur général
Pays-Bas	Ombudsman national	Enquêteur principal au sein de l'équipe chargée des plaintes contre la police
Norvège	Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police	Directeur adjoint
Pologne	Commissaire aux droits de l'homme*	Chef de la division des procédures des organes chargés de l'application de la loi
Serbie	Protecteur des citoyens	Fonctionnaire au département du mécanisme national de prévention
Slovaquie	Défenseur public des droits	Experte légale
Espagne	Défenseur du peuple	Directrice des affaires internationales
Catalogne (Spain)	Ombudsman parlementaire*	Adjoint à l'ombudsman
Suède	Ombudsman parlementaire	Chef de division & Conseillère juridique principale, directrice de la coordination internationale
Canton de Genève (Suisse)	Organe de médiation de la police	Première médiatrice et cheffe du bureau
Angleterre et Pays de Galles (Royaume-Uni)	Office indépendant pour le comportement policier	Directrice
Irlande du Nord (Royaume-Uni)	Ombudsman de la police	Ombudsman de la police & Directeur de la communication

Écosse (Royaume-Uni)	Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police	Chef des supervisions et politiques
----------------------	-----------------------------------------------------------	-------------------------------------

\*Agences non membres d'IPCAN

Notre approche méthodologique consiste à recueillir des données "de l'intérieur", en demandant aux agences (via leurs représentants) de se décrire elles-mêmes. L'avantage de cette approche est qu'elle permet d'accéder à des données uniques sur les actions, les plaintes et les ressources des organisations qui ne sont pas disponibles pour la plupart d'entre elles. Cependant, elle s'accompagne du risque que les répondants décrivent leur agence de manière subjective – en particulier qu'elles fassent preuve d'un biais de positivité. Pour atténuer ce risque, notre questionnaire s'est concentré sur des questions objectives qui ne nécessitent pas d'évaluation subjective de la part du répondant d'une part - quelques questions subjectives étant incluses seulement à la fin du questionnaire. Pour ce faire, nous avons principalement posé des questions fermées : soit des questions binaires qui nécessitent une réponse par oui ou par non (par exemple : "l'organisation dispose-t-elle de tel pouvoir légal spécifique ?"), soit des questions quantitatives qui nécessitent une réponse numérique (par exemple : "combien de ce type spécifique d'événements votre organisation a-t-elle organisé l'année dernière ?").

Malgré ce travail d'homogénéisation, nous étions conscients qu'il pouvait subsister des ambiguïtés dans le sens de certains mots, et des questions qui ne s'appliqueraient pas à chaque ACP. Pour cette raison, nous avons fourni aux répondants des espaces pour ajouter des commentaires qualitatifs supplémentaires en plus des réponses fermées afin de nous aider à comprendre leurs réponses et d'ajouter des détails sur leur organisation spécifique. Une fois l'enquête terminée, nous avons examiné chaque réponse individuelle afin d'identifier d'éventuelles incohérences entre les réponses et/ou réponses manquantes. Nous avons ensuite posé des questions de précision à nos contacts pour corriger les problèmes. La phase de collecte de l'enquête s'est déroulée de juillet 2021 à mars 2022.

Le recueil de données est divisé en sections thématiques :

1. Introduction : la personne interrogée et sa position dans l'agence.
2. Aperçu du mandat et des fonctions avec un survol rapide des pouvoirs.
3. Nomination et mandat du responsable.
4. Ressources, et actions/résultats en chiffres.
5. Mécanismes de traitement des réclamations et des plaintes.
6. Pouvoirs et mesures prises par l'agence.
7. Suivi des décisions de l'agence.
8. Évaluation de l'efficacité de l'action.
9. Coordination de l'agence avec les autres acteurs nationaux.

### 3.3. La construction d'indicateurs quantitatifs

Notre approche comparative repose sur des concepts clés - tels que l'indépendance formelle, les missions, les ressources d'une ACP - saisis par des indicateurs quantitatifs. Nous avons choisi d'utiliser des indicateurs quantitatifs pour tendre vers une comparaison objective des



caractéristiques des organisations. L'un des principaux avantages de cette approche est la transparence : bien que le choix des indicateurs puisse être critiqué, nous sommes totalement transparents sur les questions utilisées pour les mesurer. La mesure peut ainsi être reproduite ou modifiée à l'avenir.

Il est important de noter que nos indicateurs quantitatifs ne sont pas en eux-mêmes prescriptifs : un classement élevé pour un indicateur donné ne signifie pas toujours que l'agence est plus performante. L'objectif des indices est principalement de fournir un outil comparatif pour évaluer la position des agences les unes par rapport aux autres sur différentes dimensions.

Nous nous sommes appuyés sur deux types d'indicateurs. Les premiers sont des indicateurs proprement numériques. Par exemple, nous appréhendons les ressources d'une agence par son nombre d'employés en équivalent temps plein. Ce type d'indicateur est un nombre entier - ou un taux, si nous le mettons en relation avec la population nationale ou le nombre d'agents de police - qui permet de comparer facilement les différents pays.

Cependant, nous ne pouvions pas mesurer tous les concepts par de véritables indicateurs numériques. Par exemple, l'indépendance est difficile à mesurer par un seul chiffre unique tel que le degré d'indépendance de l'ACP : une telle mesure unidimensionnelle n'existe pas. Dans ce cas, nous avons utilisé un autre type d'indicateur. Ce deuxième type d'indicateur - que nous appelons un indice - est une somme normalisée d'un ensemble de variables capturant les dimensions sous-jacentes d'un concept. Cette approche est largement utilisée dans les études comparatives en sciences politiques. Par exemple, les mesures courantes de la démocratie sont généralement la somme de plusieurs questions (par exemple : les élections du corps législatif national sont-elles libres ? Existe-t-il un suffrage universel pour tous les adultes ? L'accès aux fonctions publiques est-il ouvert à tous les citoyens ? etc.) L'intérêt de faire la somme de différentes questions est double. Premièrement, cela permet de combiner différentes sous-dimensions d'un concept en un seul indicateur. Par exemple, les mesures de la démocratie comprennent généralement plusieurs aspects (par exemple, le processus électoral, le fonctionnement du gouvernement, la participation politique, etc.). Ensuite, la combinaison de différentes questions réduit le risque d'erreur de mesure due à la spécificité d'une question donnée et/ou à des erreurs dans certaines réponses individuelles. Les questions utilisées pour construire chaque indice du présent rapport sont présentées dans l'annexe A.

Concrètement, pour construire nos indices, nous avons d'abord recodé toutes les questions d'intérêt en variables allant de 0 à 1. Les variables résultantes peuvent être binaires<sup>14</sup> ou ordinales<sup>15</sup>. Nous avons ensuite calculé la moyenne d'ensembles distincts de variables pour créer des sous-indices allant de 0 à 1. Par exemple, le sous-indice de l'indépendance de la nomination du chef comprend deux variables : la nomination par le parlement et le type de

---

<sup>14</sup> Par exemple, à la question "le mandat du chef est-il renouvelable ?", la réponse est codée 0 pour "Oui" et 1 pour "Non".

<sup>15</sup> Par exemple, à la question "Qui nomme le ou les dirigeants de votre organisation ?", la réponse est codée 0 pour "Président", "Premier ministre" et "autre membre de l'exécutif", 0,5 pour "décision de l'exécutif, mais avec un vote au parlement" et 1 pour "élection directe par le parlement".

majorité requise au parlement<sup>16</sup>. Enfin, nous avons fait la moyenne de différents sous-indices pour créer un indice unique allant de 0 à 1. Par exemple, l'indice d'indépendance est la moyenne de quatre sous-indices : l'indépendance de la nomination du responsable, l'indépendance d'action, l'indépendance du responsable pendant le mandat, et l'indépendance statutaire par rapport aux forces de police et à leur ministère d'affiliation. La normalisation de 0 à 1 des indices permet de comparer la position de différentes ACP sur un aspect donné, et de comparer les différents scores de toutes les ACP.

## 4. Description comparative des ACP

Dans cette section, nous nous concentrons sur la description comparative de plusieurs des ACP, en nous focalisant sur les aspects suivants :

1. Date de la création.
2. Les compétences et missions.
3. L'indépendance formelle.
4. Les pouvoirs légaux.
5. Les droits des plaignants et la transparence.
6. Les ressources.
7. Les plaintes.
8. Les actions menées par l'organisation.

### 4.1. Date de la création

Quand les ACP sont-elles apparues ? La figure 3a présente l'année de création de chaque ACP. La barre sombre indique la période d'existence de l'institution actuelle et la barre claire celle de l'institution précédente s'il y en avait une. Par exemple, le Commissaire à la déontologie policière a été créé en 1990 au Québec, en remplacement de la Commission de police du Québec, créée en 1968. La figure 1a indique que le modèle de l'ACP fut longtemps une particularité nordique : le premier organisme a été créé en Suède en 1809. Puis, la deuxième autorité de ce type a été créée en Finlande en 1920. La troisième est le Chancelier de justice estonien, créé en 1938 - l'institution a été maintenue dans le gouvernement estonien en exil pendant l'occupation allemande et soviétique, avant d'être restaurée en 1992.

La figure 3b présente le nombre de ACP fondées par décennie. Elle montre que la création des ACP prend la forme d'une vague temporelle : une majorité des ACP étudiées ont été créées entre les années 1980 et 2000. Aujourd'hui, disposer de ces organisations est devenu la règle en Europe, même si tous les pays n'en sont pas encore dotés (par exemple, l'Italie), tandis qu'un autre, comme l'Allemagne, ne dispose d'elles que dans certaines régions et ont récemment annoncé la création d'un tel organisme au niveau fédéral. Avant les années 1980, seuls cinq États de l'échantillon disposaient d'une autorité indépendante. En 2001, lorsque le

---

<sup>16</sup> Cette variable est codée 0 pour "aucun vote au parlement", 0,25 pour "rejet par un vote de défiance de 2/3 ou plus des voix", 0,5 pour "majorité relative", 0,75 pour "vote à la majorité absolue, c'est-à-dire 50% + 1 voix", et 1 pour "majorité qualifiée avec 2/3 ou plus des voix".

Conseil de l'Europe a publié son "Code d'éthique de la police", qui inclut une telle norme de création d'un organisme de surveillance externe, ils étaient plus de 15. Nos données nous incitent à écarter certaines explications. Premièrement, il semble que l'explication de la vague ne soit pas de nature socio-économique : les pays adoptant la norme d'externalité avaient des niveaux contrastés de PIB par habitant, de pourcentage de pauvreté, ou d'inégalité économique. Deuxièmement, la formulation claire de la norme internationale par le CdE a eu lieu après plutôt qu'avant la création d'organismes externes en Europe et en Amérique du Nord. L'approbation semble entériner les "bonnes pratiques" existantes plutôt que de les créer. La forme « ondulatoire » de l'émergence suggère qu'un processus d'imitation régionale ou de transferts de politiques s'est produit, par des canaux non révélés par notre étude, ce que nous appelons ici "l'hypothèse de la contamination". Une autre hypothèse est celle d'une autre origine que le CdE pour rechercher une conformité à impératif normatif, comme le suppose l'adhésion à l'UE. L'hypothèse d'une "source impérative commune" semble toutefois peu probable, car la tendance s'applique également aux anciens États membres. La question des contextes d'origine des ACP fera l'objet d'une analyse détaillée en partie 5 du présent rapport.

Figure 3a : Année de création des ACP

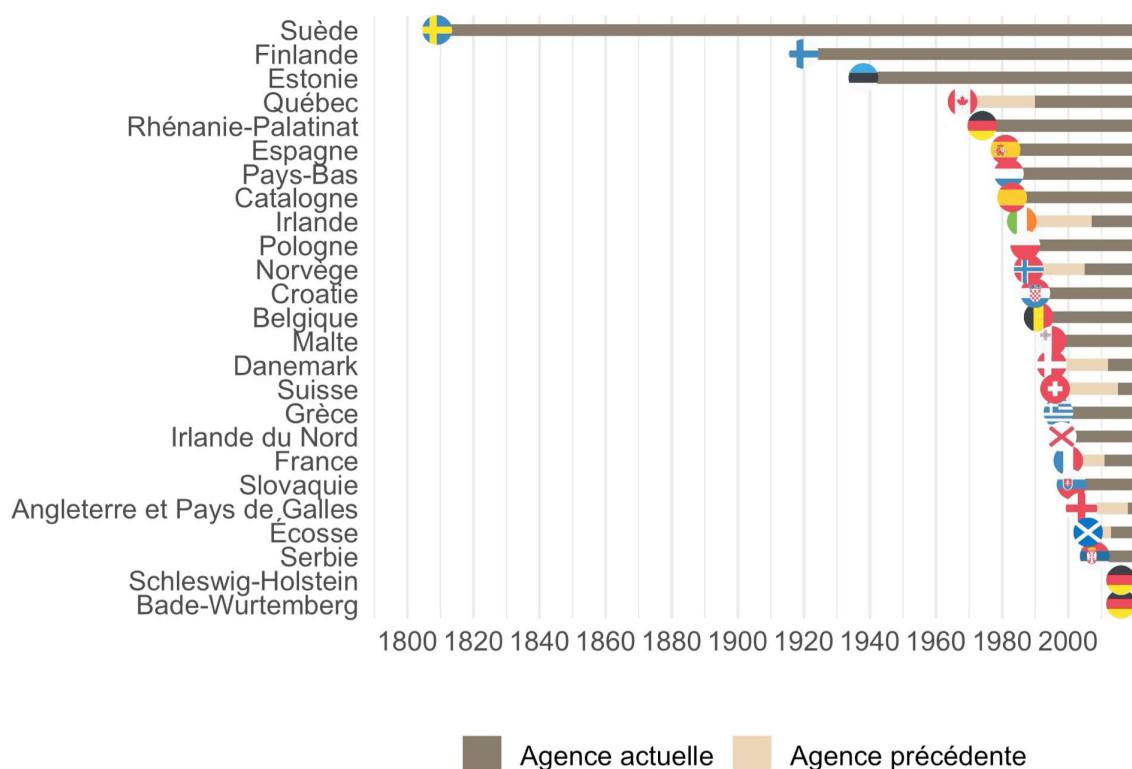
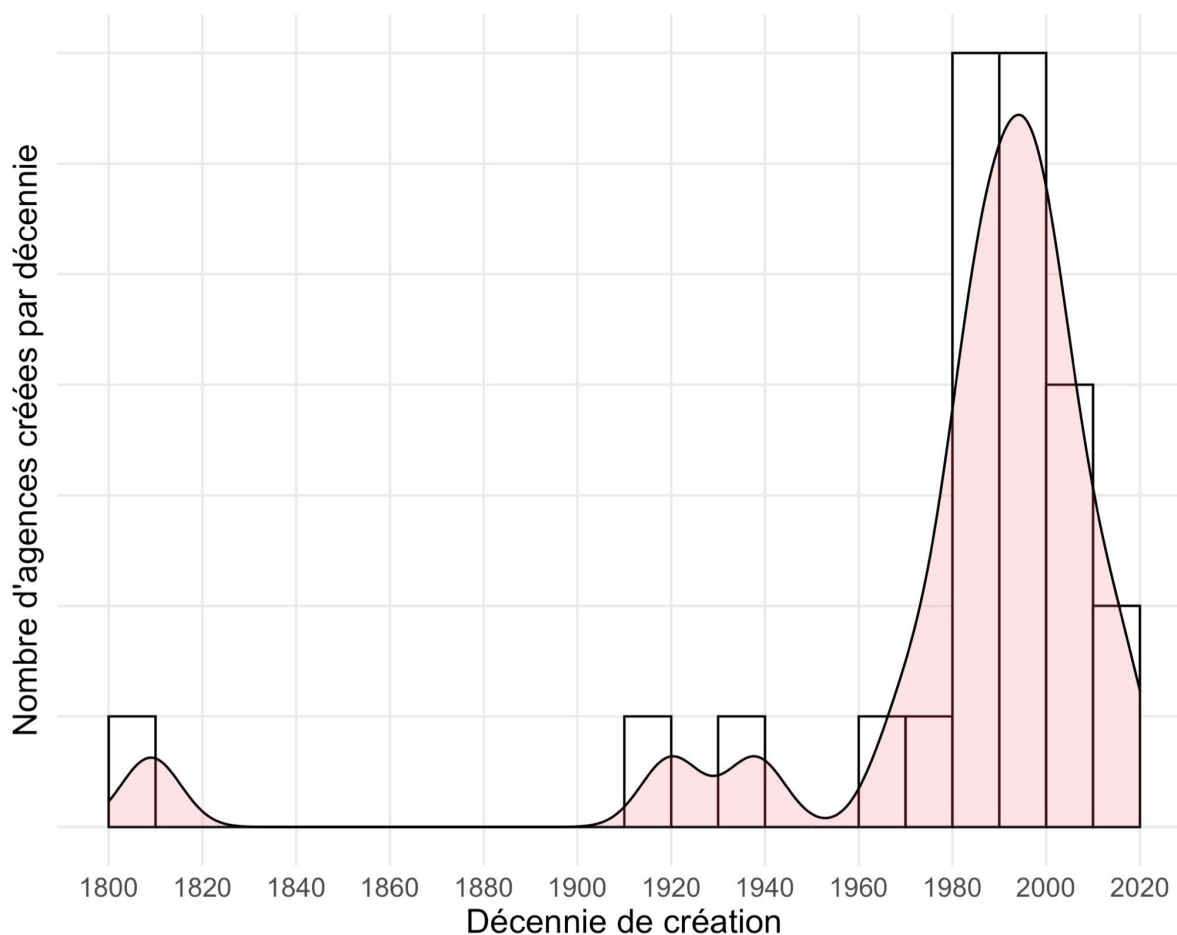


Figure 3b : Nombre de création d'ACP par décennie



## 4.2. Compétences et missions

Quelles sont les missions des ACP ? Nous avons mesuré les compétences et les missions des ACP en additionnant trois sous-indices : l'un qui saisit les domaines de compétence des organisations en-dehors aux forces de l'ordre, l'autre qui mesure les domaines de compétence concernant spécifiquement les forces de l'ordre, et un dernier qui évalue les missions concernant les forces de l'ordre. Le classement de chaque pays sur l'indice global des compétences et des missions est représenté dans la Figure 4a et la position sur chaque sous-indice est représentée dans la Figure 4b. Le codage est détaillé dans l'annexe A.1.

Le premier sous-indice mesure les domaines de compétences en dehors de l'objet "forces de police". Les agences obtiennent un score élevé si elles cumulent plusieurs attributions autres que le contrôle des forces de police. L'Ombudsman croate atteint le premier rang car, en plus de son rôle concernant les forces de police, elle combine les attributions de Commission

nationale des droits de l'homme, d'organisme national pour l'égalité, de bureau de l'Ombudsman, d'organisme national OPCAT / contrôle des établissements de détention, et de Commission pour la protection des droits des enfants. Les ACP de Serbie, de Grèce et d'Estonie, et dans une moindre mesure de Pologne, d'Espagne, de Catalogne et de France obtiennent également un score élevé car elles cumulent plusieurs autres missions que le contrôle des forces de police. En revanche, huit ACP obtiennent un score nul sur ce sous-indice car elles se consacrent uniquement au contrôle des forces de police. Ces organisations sont l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles, le Comité P en Belgique, l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark, le Commissaire à la déontologie policière au Québec, l'Ombudsman de la police en Irlande du Nord, la Commission de l'ombudsman de la garda en Irlande, le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Ecosse et l'Organe de médiation de la police en Suisse.

Le deuxième sous-indice mesure les domaines de compétence au sein des forces de police, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les agences couvrent l'ensemble des forces de police agissant sur leur territoire. Le Défenseur des droits français et l'Ombudsman parlementaire finlandais atteignent tous deux le score maximum car ils couvrent toutes les forces publiques et privées de leur pays. En revanche, le Commissaire à la déontologie policière du Québec et les trois Ombudsmans parlementaires régionaux allemands obtiennent un score relativement faible, car ils ne couvrent aucune force de police privée et ne sont pas compétents pour toutes les forces de police publiques opérant sur leur territoire – ils ont une compétence uniquement pour les forces régionales. Il est intéressant de noter que la plupart des ACP ne couvrent pas les forces de police privées - à l'exception de la France, de la Finlande et, dans une moindre mesure, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Catalogne et de l'Estonie. Étant donné l'importance de la police privée dans les pays européens, et particulièrement dans les pays nordiques, cette remarque a son importance. Elle laisse une grande partie des activités de police sans agence de contrôle.

Le troisième sous-indice mesure la diversité des missions des ACP concernant les forces de police. L'Ombudsman parlementaire finlandais atteint le score maximum car ses missions incluent le contrôle des violations du code pénal, de l'éthique/déontologie, des violations des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, et la médiation entre les citoyens et les forces de police ; en outre, l'organisation fait partie des institutions qui fixent les normes de traitement des plaintes par les forces de police. En revanche, au niveau le plus bas de ce sous-indice, les trois Ombudsmans régionaux d'Allemagne indiquent qu'ils n'ont qu'une mission de médiation entre les citoyens et les forces de police. Il est intéressant de noter que seules quelques organisations incluent la lutte contre la corruption dans leurs missions concernant les forces de police : il s'agit de la Commission de l'Ombudsman de la garda en Irlande, de l'Ombudsman parlementaire finlandais, de l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord, de l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles et de l'Ombudsman national néerlandais. Par ailleurs, environ la moitié des organisations étudiées indiquent qu'elles font de la médiation<sup>17</sup> - dont le Québec, la Suisse, la Slovaquie, les Pays-Bas, la Grèce, la Finlande, la Serbie, l'Irlande, l'Estonie et les trois Ombudsmans régionaux d'Allemagne - tandis que les autres n'ont pas ce mandat. Enfin, seules six agences ont parmi leurs attributions la responsabilité de fixer des normes pour le traitement des plaintes par les forces de police : l'Ombudsman national néerlandais, l'Ombudsman parlementaire finlandais,

---

<sup>17</sup> Nous discuterons plus en détail de la spécificité des organisations impliquées dans la médiation.

le Chancelier de justice estonien, l'Office indépendant pour comportement policier (IOPC) en Angleterre et au Pays de Galles, la Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Ecosse, et l'Organe de médiation de la police de Genève.

Figure 4a : Indice de compétences et missions : comparaison du score total par pays

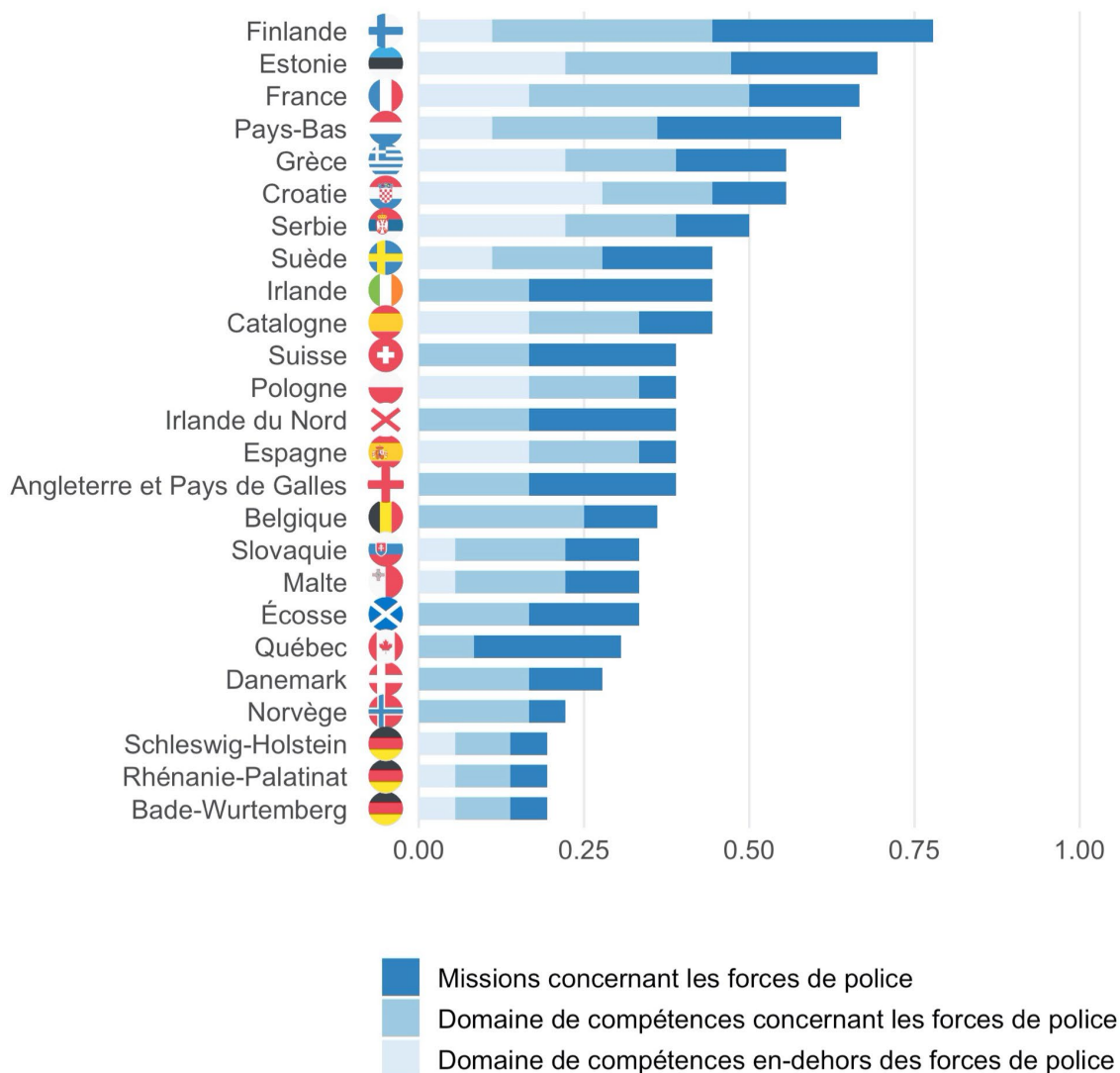


Figure 4b : Indice de compétences et missions : comparaison des scores désagrégés

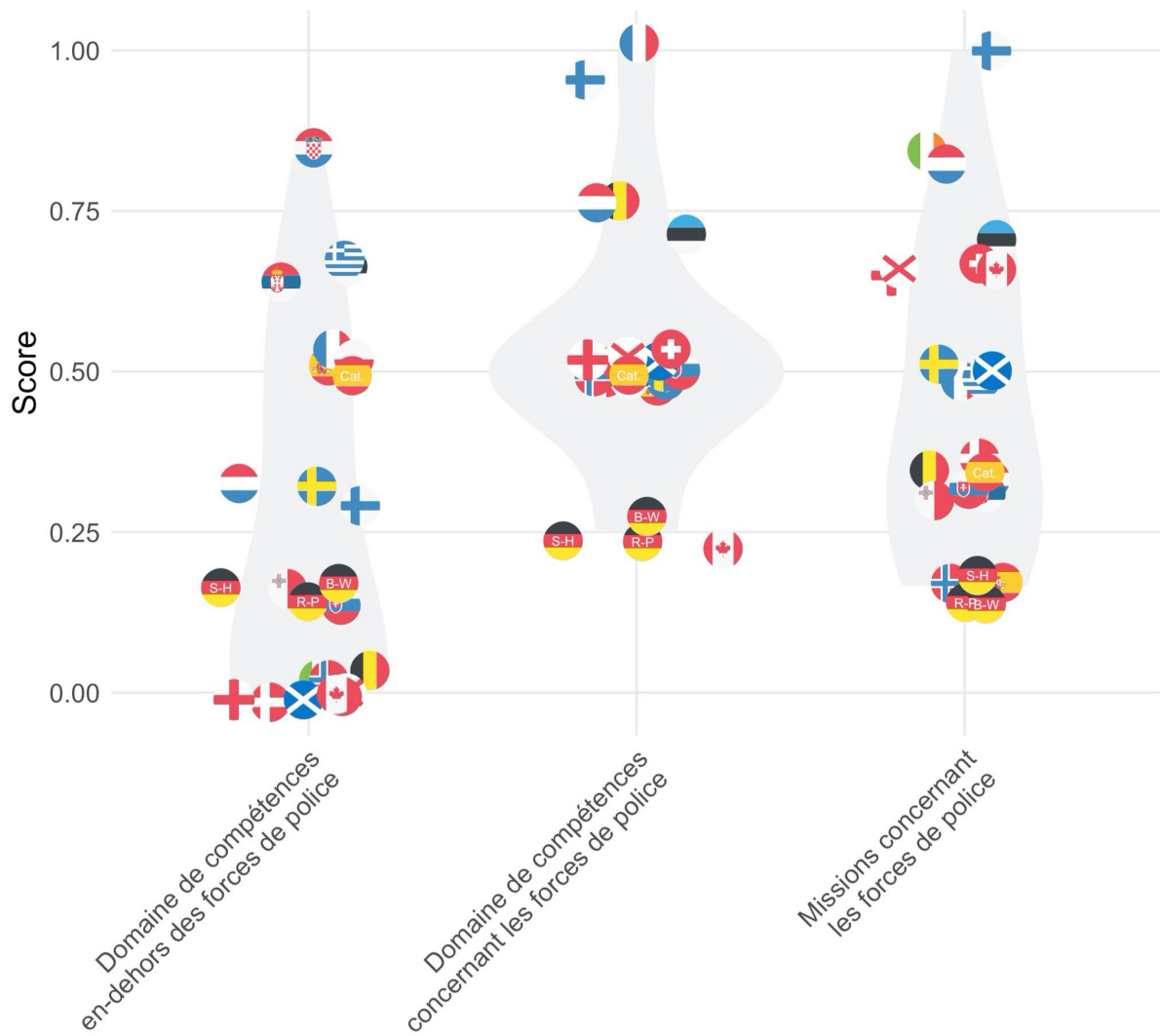
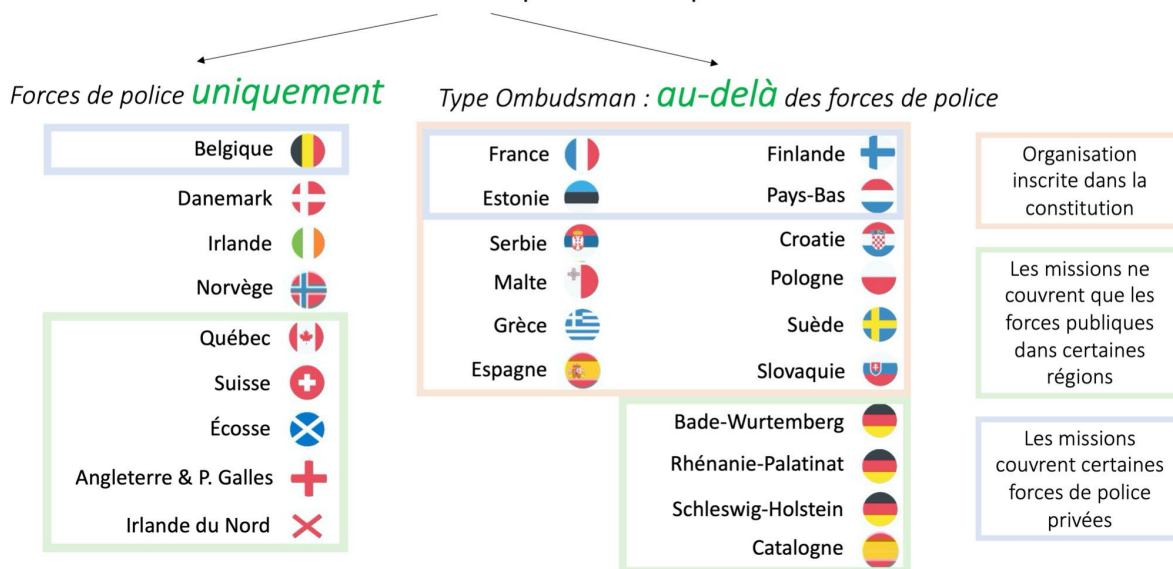


Figure 5 : Classification des ACP selon leurs attributions

## Contrôle des forces de police uniquement ?



### La distinction essentielle entre agences spécialisées et non spécialisées.

La figure 5 propose une classification synthétique des ACP en fonction de leurs attributions. Une distinction clé est de savoir si les ACP sont spécialisées ou non dans le contrôle des forces de police. Un groupe d'ACP est spécialisé dans la surveillance des forces de police<sup>18</sup>. Le second groupe d'ACP, que nous pouvons appeler le « type ombudsman », couvre d'autres organisations que les forces de police. Il est intéressant de noter que tous les pays appartenant à l'anglosphère de notre échantillon entrent dans la catégorie des ACP spécialisées - c'est-à-dire l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Ecosse, l'Irlande du Nord, l'Irlande et le Québec (bien que ce dernier se situe entre l'anglosphère et la francosphère).

Comme nous le verrons dans la suite de ce rapport, la distinction clé entre les ACP spécialisées et non spécialisées est liée à diverses autres caractéristiques. Un premier aspect intéressant est que, alors que toutes les ACP du "type ombudsman" (à l'exception des Ombudsmans régionaux des Länder allemands) sont inscrites dans la constitution nationale de leur pays, aucune des ACP spécialisées dans les forces de police n'est instituée par la

<sup>18</sup> Il faut néanmoins préciser que le Comité P en Belgique, bien que nous l'ayons classé dans la catégorie générale des agences spécialisées, a un domaine de compétence qui dépasse la police au sens entendu pour les autres agences de ce groupe. Comme nous a précisé le Comité P : "Les "forces de police" relevant du Comité P doivent être comprises au sens large : il s'agit non seulement de la police fédérale et de la police locale, mais aussi des organes et services administratifs gérés par des autorités publiques ou des organismes d'intérêt public, dont les membres sont investis de (certains) pouvoirs de police (ex. l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire). Le Comité P est également compétent pour les personnes individuellement compétentes pour rechercher et constater les infractions à la loi (ex. les gardes champêtres). Outre ces forces de police, le Comité P est également compétent pour la surveillance des services de sécurité et des agents travaillant pour les entreprises de transport public dans le cadre de leurs activités et pour la surveillance de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)."



constitution<sup>19</sup>. Par ailleurs, en ce qui concerne le calendrier de création, on peut remarquer sur la figure 3a que les organisations spécialisées sont apparues beaucoup plus récemment. Alors que le modèle de l'ombudsman est apparu en 1809, la première ACP spécialisée dans les forces de police de notre échantillon est apparue après la Seconde Guerre mondiale - et la plupart d'entre elles après 1990. En plus d'être apparues plus tardivement, les ACP spécialisées sont caractérisées par des changements institutionnels - toutes ont fait suite à la réforme d'une agence antérieure, à l'exception du Comité P belge - alors que ça n'est le cas pour aucune ACP non spécialisée - à l'exception du Défenseur des droits français. Un autre point intéressant est que, à l'exception du Comité P en Belgique, aucune des organisations qui se consacrent uniquement au contrôle des forces de police ne couvre de forces de police privées.

### 4.3. Indépendance formelle

La plupart des ACP étudiées sont membres d'IPCAN où le "I" signifie "indépendantes". Mais comment cette indépendance est-elle légalement garantie ? Nous avons mesuré l'indépendance formelle des ACP en additionnant quatre sous-indices : un qui saisit l'indépendance statutaire par rapport aux forces de police et à leur ministère d'affiliation, un deuxième qui mesure l'indépendance de la nomination du responsable, un troisième qui jauge l'indépendance du responsable pendant le mandat et un dernier qui évalue l'indépendance opérationnelle (d'action) de l'organisation. Le classement de chaque pays sur l'indice global d'indépendance formelle est représenté dans la figure 6a et la position sur chaque sous-indice est représentée dans la figure 6b. Le codage est détaillé à l'annexe A.2. Il est important de rappeler ici que nous estimons le degré d'indépendance formelle des agences, qui n'est ni équivalente à l'indépendance subjective qu'éprouvent leurs agents dans leur travail ni à l'impartialité dont ils font preuve dans les faits dans le traitement des cas individuels. L'indépendance formelle est généralement considérée comme une condition favorisant l'indépendance de fait et l'impartialité, mais n'en constitue pas une mesure directe.

Le premier sous-indice mesure l'indépendance statutaire par rapport aux forces de police et à leur ministère d'affiliation. Pour atteindre le score maximum, une ACP ne doit pas être sous l'autorité hiérarchique ni être responsable devant la direction générale (le chef) d'une quelconque force de police, ni être sous l'autorité hiérarchique ou être responsable devant un ministre (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense) en charge des forces de police dans le pays ; en outre, elle ne doit pas avoir à présenter les résultats de son activité chaque année au gouvernement ; et son budget doit être décidé par le seul parlement, sans l'intervention du pouvoir exécutif. Neuf pays remplissent tous ces critères - la Suède, l'Espagne, la Catalogne, la Pologne, la Finlande, la Belgique et les trois médiateurs parlementaires régionaux d'Allemagne - et une majorité d'agences obtient un score élevé sur cet indice. En revanche, trois ACP se caractérisent par un faible niveau d'indépendance statutaire puisqu'elles sont sous l'autorité hiérarchique et responsables devant un ministère (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense) en charge des forces

---

<sup>19</sup> L'une des raisons pourrait être que ces pays ne disposent pas d'une constitution écrite. C'est vrai pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord, mais pas pour l'Irlande, la Norvège, le Danemark ou encore la Belgique, qui disposent d'un tel texte juridique fondamental.

de police dans leurs pays respectifs : l'Organe de médiation de la police en Suisse<sup>20</sup>, le Commissaire à la déontologie policière au Québec<sup>21</sup> et l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark. Par ailleurs, l'Ombudsman de la police en Irlande du Nord et l'Ombudsman de la garda en Irlande atteignent un niveau intermédiaire car ils sont tous deux responsables devant un ministre (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense) en charge des forces de police. On peut noter que l'Organe de médiation de la police en Suisse est la seule ACP qui doit présenter les résultats de son activité chaque année par un rapport et une audition auprès du gouvernement. Le gouvernement est entièrement responsable de la décision du budget des six ACP étudiées - en Slovaquie, en Ecosse, en Grèce, en Angleterre et au Pays de Galles, aux Pays-Bas et en Suisse.

Le deuxième sous-indice mesure l'indépendance de la nomination du responsable de l'ACP. Pour atteindre le score maximum, le(s) responsable(s) d'une agence doivent être élus directement par le Parlement, avec un vote majoritaire garantissant que le responsable ne peut jamais être élu spécifiquement par le seul parti au Parlement – la meilleure option étant une majorité qualifiée avec 2/3 ou plus des votes. L'Ombudsman parlementaire catalan atteint le rang le plus élevé puisqu'il est élu directement à la majorité qualifiée avec 2/3 des voix<sup>22</sup>. En revanche, sept organisations obtiennent un score nul car leur chef n'est pas nommé directement par le Parlement : l'Organe de médiation de la police en Suisse<sup>23</sup>, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles<sup>24</sup>, l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark<sup>25</sup>, l'Ombudsman de la garda en Irlande<sup>26</sup>, le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Ecosse<sup>27</sup>, l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord<sup>28</sup> et le Commissaire à la déontologie policière au Québec<sup>29</sup>. Le Défenseur des droits en France obtient également un score relativement faible car la nomination de son responsable est une décision exécutive du Président, qui ne peut être contrée que par un vote majoritaire du Parlement, une situation peu susceptible de se réaliser<sup>30</sup>.

---

<sup>20</sup> L'Organe de médiation de la police est affilié au Département de la sécurité de l'Etat de Genève et responsable devant le Ministre de la sécurité.

<sup>21</sup> Marc-André Dowd précise néanmoins que : "Le Commissaire à la déontologie policière relève du Ministre de la Sécurité publique mais est indépendant du Ministère lui-même. La supervision est limitée aux questions administratives (imputabilité) et il n'y a aucune interférence politique dans les décisions rendues."

<sup>22</sup> Dans le cas de l'Ombudsman grec, comme l'a indiqué Andreas Pottakis, "il s'agissait auparavant d'une majorité qualifiée avec 4/5 des voix, mais elle est passée à 3/5 avec la récente révision constitutionnelle". De même, le Défenseur du peuple espagnol est nommé par une majorité de 3/5 des voix.

<sup>23</sup> Le premier médiateur est nommé par le Conseil d'État (le gouvernement de la République et canton de Genève).

<sup>24</sup> Le responsable est nommé par la Reine sur proposition du *speaker*.

<sup>25</sup> Le responsable de l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark est nommé par le ministère de la Justice et les membres du Conseil des plaintes contre la police (qui sont eux-mêmes nommés par le ministre de la Justice pour quatre ans, et peuvent être reconduits une fois).

<sup>26</sup> Le responsable est nommé par le président.

<sup>27</sup> Comme indiqué par Ilya Zharov : "la nomination du commissaire est généralement effectuée par la direction de la justice du gouvernement écossais".

<sup>28</sup> L'Ombudsman est nommé par la Reine sur recommandation du ministre de la Justice.

<sup>29</sup> Le commissaire est nommé par le gouvernement.

<sup>30</sup> Comme indiqué par Néphéli Yatropoulos : "*Cette procédure requiert un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, et le Président de la République ne peut*

Le troisième sous-indice mesure l'indépendance du responsable pendant le mandat. Le Défenseur des droits français obtient le score maximal car il remplit tous les critères : son mandat n'est pas renouvelable ; au cours des dix dernières années, le Défenseur des droits n'a jamais été membre ou ex-membre des forces de police/militaires, ni administrateur civil du ministère de l'Intérieur ; il ne peut être révoqué par le président ou le gouvernement avant la fin de son mandat, et le pouvoir exécutif ne peut pas engager de poursuites judiciaires à son encontre pendant le mandat. Aux scores les plus bas, nous trouvons l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark, l'Ombudsman parlementaire régional du Bade-Wurtemberg, le Défenseur du peuple en Espagne et l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles<sup>31</sup>. Il est intéressant de noter que la plupart des mandats des dirigeants des ACP sont renouvelables - à l'exception de la France, de la Grèce, de la Croatie, de la Catalogne et de l'Irlande du Nord - malgré le fait que la soft law internationale décourage une telle disposition légale. Le Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police est un cas à part à cet égard car le mandat du responsable n'a pas de terme fixe. Il est à noter qu'au cours des dix dernières années, la plupart des ACP n'ont pas été présidées par un membre ou un ancien membre des forces de police/militaires, ou un administrateur civil du Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense - à l'exception cependant de l'Ombudsman parlementaire régional du Bade-Wurtemberg, de l'Ombudsman national des Pays-Bas, du Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police et de l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark. Dans la plupart des pays, l'exécutif ne peut ni révoquer, ni engager de poursuites judiciaires contre le responsable de l'ACP.

Le dernier sous-indice mesure l'indépendance opérationnelle ou d'action. Dix pays - la Suède, Malte, l'Irlande, la France, l'Estonie, le Danemark, la Croatie, l'Espagne, la Catalogne et le Schleswig-Holstein - atteignent le score maximal dans ce sous-indice car ils remplissent tous les critères : les agences peuvent agir sur auto-saisine ; elles peuvent recevoir directement tous les types de plaintes et de réclamations ; elles disposent d'une indépendance budgétaire pour dépenser leurs ressources en fonction de leurs priorités sans regard du pouvoir exécutif ou législatif ; lorsqu'une affaire impliquant un officier de police ou de gendarmerie fait l'objet d'une enquête, elles s'appuient sur leur propre personnel d'enquête, et non sur les agents d'enquête employés par les principales forces de police ; enfin, elles décident du profil et des qualifications pour le recrutement de tout membre du personnel d'enquête sans droit de regard du pouvoir exécutif. Le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse atteint le dernier rang avec un score relativement bas car il ne peut généralement pas prendre de mesures sur auto-saisine ; en outre, il ne reçoit pas de plaintes ou de réclamations directement de la part du public - à l'exception des examens du traitement des plaintes par la police<sup>32</sup> ; en outre, il n'a pas une indépendance budgétaire totale dans l'utilisation de ses

---

*procéder à la nomination lorsque la somme des votes négatifs dans chaque commission représente au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions."*

<sup>31</sup> Le responsable de l'Office indépendant pour le comportement policier a un mandat renouvelable, et peut être révoqué ou poursuivi en justice à l'initiative du pouvoir exécutif avant la fin de son mandat.

<sup>32</sup> Comme indiqué par Ilya Zharov : "Nous enquêtons sur les incidents impliquant la police qui nous sont transmis par la police ou la Couronne, impliquant des décès ou des blessures graves. Nous enquêtons également sur les allégations criminelles contre les officiers de police en service si la Couronne nous en donne l'ordre. Nous entreprenons également des examens indépendants du traitement par la police des plaintes des membres du public."

ressources sans que l'exécutif ait son mot à dire, et il s'appuie sur les agents d'enquête employés dans les principales forces de police lorsqu'une affaire impliquant un agent de police/gendarmerie est examinée. L'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles est similaire au Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police à ces égards - sauf que l'Office indépendant pour le comportement policier peut décider d'agir par auto-saisine<sup>33</sup>. Ces organisations sont les deux seules à ne pas recevoir de plaintes directement du public (sauf pour les examens dans le cas du Commissaire écossais aux enquêtes et à la supervision de la police). Le Commissaire à la déontologie policière au Québec et le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police sont les seules institutions qui ne peuvent pas agir par auto-saisine. Environ la moitié des pays - à savoir la Serbie, la Pologne, la Finlande, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce, la Rhénanie-Palatinat, le Bade-Wurtemberg, l'Angleterre et le Pays de Galles et l'Écosse - s'appuient sur des agents d'enquête employés dans les principales forces de police pour enquêter sur des affaires. Dans certains cas (Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg), les agences s'appuient uniquement sur des agents de police ; dans les autres cas (Serbie, Pologne, Finlande, Pays-Bas, Grèce, Angleterre et Pays de Galles, Irlande, Belgique), les agences peuvent recourir selon les affaires à leurs propres agents ou aux services de police<sup>34</sup>. Il est intéressant de noter que cette caractéristique ne semble pas être spécifique aux organisations qui sont moins indépendantes par rapport au pouvoir exécutif, comme décrit précédemment.

*Figure 6a : Indice d'indépendance formelle : comparaison du score total par pays*

---

<sup>33</sup> Sarah Green précise que : "Outre les plaintes, nous pouvons également prendre des mesures lorsqu'il y a soit a) un décès ou une blessure grave à la suite d'un contact avec la police, soit b) une indication qu'un agent de police ou un membre du personnel peut avoir commis un crime et/ou une charge disciplinaire."

<sup>34</sup> Le Comité P en Belgique précise à ce sujet qu'il "n'enquête pas lui-même sur toutes les plaintes recevables. Il dirige la plainte vers l'instance qui est la mieux placée pour l'examiner : le Service d'enquêtes du Comité P ("Service d'enquêtes P") ; le service de contrôle interne du service de police concerné ou le supérieur hiérarchique du service de police concerné. Les plaintes qui sont traitées par le Service d'enquêtes du Comité P sont plus particulièrement les plaintes liées à un dysfonctionnement organisationnel/structurel ou à un dysfonctionnement grave, une faute ou une négligence de la part de personnes individuelles. L'orientation d'une plainte dépend de plusieurs critères, entre autres : la nature des faits, la complexité de l'enquête, la qualité des acteurs concernés, les méthodes d'investigation à appliquer, l'urgence et l'attention médiatique que certaines enquêtes reçoivent. Dans certains cas, le Collège de décision du Comité P peut également charger son service d'enquête de revoir des dossiers préalablement analysés par le service de contrôle interne du service de police concerné."

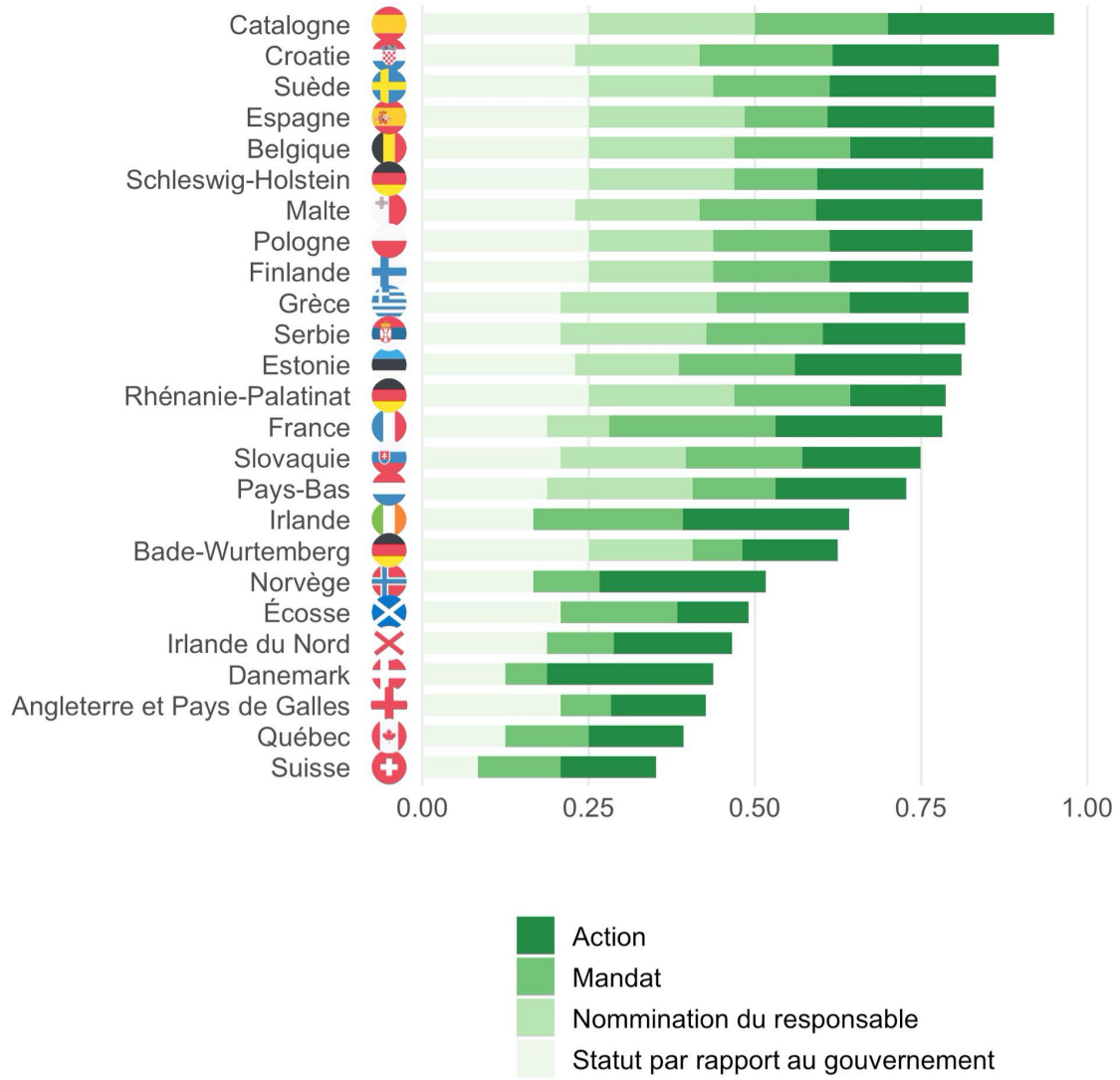
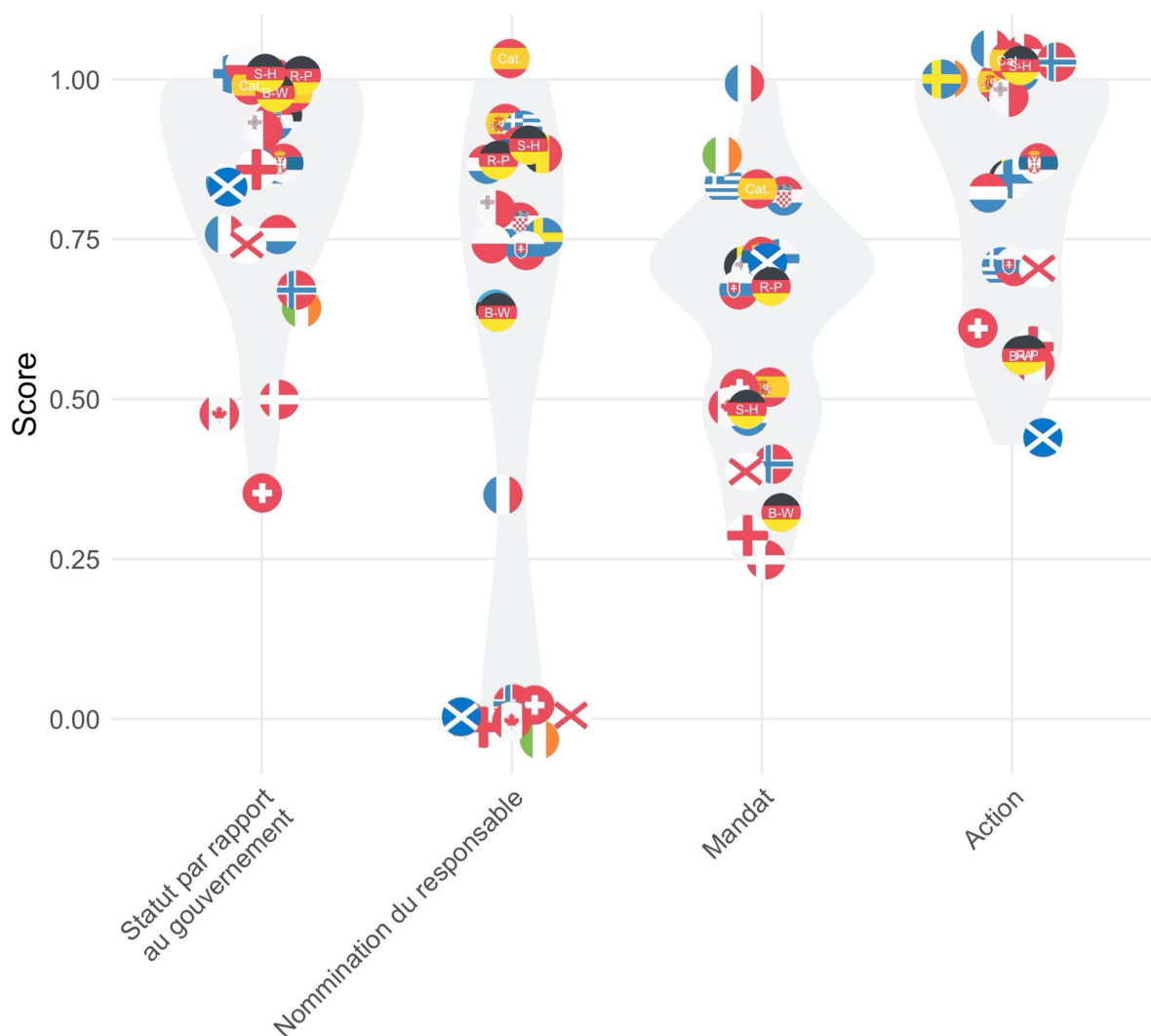


Figure 6b : Indice d'indépendance formelle : comparaison des scores désagrégés



#### 4.4. Pouvoirs formels

Nous avons mesuré les pouvoirs formels des ACP en additionnant quatre sous-indices : le pouvoir de produire des recommandations, le pouvoir d'enquêter, le pouvoir d'orienter les cas individuels et le pouvoir de produire des décisions obligatoires<sup>35</sup>. Le classement de chaque pays sur l'indice global des pouvoirs légaux est représenté dans la figure 7a et la position sur chaque sous-indice est représentée dans la figure 7b. Le codage est détaillé dans l'annexe A.3.

Le premier sous-indice mesure la mesure dans laquelle les organisations ont le pouvoir de recommander au ministère de tutelle ou aux responsables de la police des modifications des politiques ou des techniques de maintien de l'ordre (par exemple, en matière de recours à la

<sup>35</sup> Le pouvoir de recevoir les plaintes du public est commun à toutes les ACP, bien qu'avec des modalités différentes, comme nous l'avons vu dans la section précédente. Nous n'en tenons pas compte ici.

force, de lutte contre les discriminations, d'enregistrement/traitement des plaintes). Comme le montre la figure 5b, toutes les ACP ont le pouvoir légal de produire de telles recommandations.

Le deuxième sous-indice mesure les pouvoirs d'enquête des ACP. Cinq ACP obtiennent le score maximal sur ce sous-indice - le Protecteur des citoyens en Serbie, le Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police, l'Ombudsman national aux Pays-Bas, le Chancelier de justice en Estonie et l'Ombudsman de Malte - parce qu'elles remplissent tous les critères : elles peuvent recevoir des informations anonymes sur les mauvaises pratiques, convoquer pour audition toute personne sans exception, et accéder à tout document, sans exception ; elles ont des pouvoirs illimités pour accéder à tout document et vidéo, entendre tout officier ou chef de police, entendre les élus et conduire des visites sur place dans les locaux de la police ou du ministère d'affiliation. La plupart des organismes disposent d'un certain degré de pouvoirs d'enquête, à l'exception de l'Ombudsman parlementaire régional du Bade-Wurtemberg<sup>36</sup>. Parmi les ACP disposant de pouvoirs d'enquête limités, l'Ombudsman de la garda en Irlande n'a pas le pouvoir d'entendre les officiers et chefs de police, ni les représentants élus, alors que la majorité des ACP disposent de ces pouvoirs. En outre, il n'effectue pas de visites sur place<sup>37</sup> et rencontre des limitations pour accéder à certains documents<sup>38</sup>. On peut remarquer que les organisations varient dans leur capacité à entendre les officiers et chefs de police, ainsi que les représentants élus. L'Ombudsman de la garda en Irlande ainsi que les Ombudsmans polonais et croate n'ont pas ce pouvoir. Dans certains pays - dont le Québec et le Schleswig-Holstein - il existe un droit pour les agents de police de ne pas collaborer à l'enquête et de refuser de faire des déclarations.

Le troisième sous-indice mesure la capacité des ACP à orienter les cas individuels vers des procédures disciplinaires ou pénales. L'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles et le Commissaire polonais aux droits de l'homme atteignent le score maximum car ils remplissent trois critères : ils peuvent ordonner une enquête pénale sur un agent, envoyer un agent devant un mécanisme disciplinaire du département d'affiliation et saisir un procureur/juge (pour engager des poursuites). En revanche, l'Organe de médiation de la police suisse ne dispose pas de tels pouvoirs d'orientation sur des cas individuels, son rôle étant centré sur la médiation - définie par Nathalie Le Thanh comme une "gestion des conflits alternative à la justice punitive". De même, l'Ombudsman national néerlandais, bien qu'il dispose de pouvoirs d'investigation maximaux, ne peut pas orienter les cas individuels vers une procédure disciplinaire ou pénale : comme l'indique Natalia Molina Espeleta, le rôle de l'Ombudsman est axé sur "l'apprentissage" plutôt que sur "la punition"<sup>39</sup>. Entre les deux, un grand nombre de

<sup>36</sup> Comme le précise Jost Claßen : "Nous n'enquêtons pas. La police évalue les cas et nous fournit un rapport."

<sup>37</sup> Comme le précise Mary Ellen Ring, "l'inspection de la Garda remplit ce rôle en Irlande."

<sup>38</sup> "Si le document est considéré comme sensible par la police, elle peut ne pas vouloir le donner à l'Ombudsman de la garda. Les vidéos sont principalement données sur consentement, sauf si une partie privée refuse et qu'une ordonnance du tribunal est nécessaire."

<sup>39</sup> Elle indique que : "Les principaux objectifs du traitement des plaintes sont d'aider les citoyens (sur leur chemin) et de donner au gouvernement une opportunité d'apprentissage. Par conséquent, nous ne pouvons pas recommander le renvoi d'un agent de police ou l'application d'autres sanctions à l'encontre d'agents de police individuels. Les sanctions peuvent être le résultat d'une enquête d'intégrité menée par la police elle-même. Les sanctions pénales peuvent être le résultat d'un procès pénal, après le remplissage d'un rapport de police contre un officier de police. L'Ombudsman national n'a aucun rôle dans ces procédures. Pour autant que je sache, aucune sanction ne peut être prise à

pays - dont la Suède, l'Irlande, la France, la Finlande, la Serbie, le Schleswig-Holstein, le Rheinland-Pfalz, le Québec, la Croatie, le Bade-Wurtemberg, la Catalogne - ont la possibilité de saisir un procureur (pour poursuivre) mais ne peuvent pas envoyer les agents devant un mécanisme disciplinaire du département d'affiliation. En revanche, tous les pays qui peuvent saisir un mécanisme disciplinaire - y compris la Slovaquie, la Grèce, l'Estonie et la Belgique - peuvent également saisir le procureur.

Le dernier sous-indice mesure le pouvoir de prendre des décisions obligatoires - c'est-à-dire qui obligent les forces de police à modifier leurs pratiques et/ou à appliquer des sanctions sur des cas individuels. Théoriquement, pour atteindre le score maximum, les organisations doivent être en mesure de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre d'agents de police, de les poursuivre pénalement, et d'émettre des directives obligatoires à l'intention des forces de police concernant les politiques ou les techniques de maintien de l'ordre (qui doivent être mises en pratique) ; en outre, en ce qui concerne le système de traitement des plaintes de la police, les organisations doivent être les seules responsables de la définition de normes sur la manière dont les forces de police traitent les plaintes et doivent être en mesure de produire des directives statutaires obligatoires sur les pratiques de la police en matière de traitement des plaintes. Aucune organisation ne combine tous ces pouvoirs. Seules deux organisations ont une certaine capacité à prendre part aux décisions disciplinaires contre les officiers : l'Ombudsman parlementaire suédois<sup>40</sup> et l'Ombudsman grec<sup>41</sup>. En outre, seuls le Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police et l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark ont le pouvoir de poursuivre pénalement des agents de police. Trois organisations sont les seules responsables dans leur pays de l'établissement de normes sur la manière dont les forces de police traitent les plaintes : l'Ombudsman de la garda en Irlande, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles et le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Ecosse. Ces deux dernières organisations produisent également des directives statutaires sur les pratiques policières en matière de traitement des plaintes qui doivent être suivies. Les autres organisations obtiennent un score nul sur ce sous-indice car elles ne peuvent pas produire de décisions à caractère obligatoire.

En résumé, comme l'illustre la figure 7b, toutes les ACP ont le pouvoir de formuler des recommandations concernant les politiques policières et la plupart ont des pouvoirs d'enquête importants. Les ACP divergent quant à leur capacité à orienter les cas de mauvaise conduite individuelle vers des procédures disciplinaires et pénales. Enfin, la plupart des ACP n'ont pas le pouvoir de produire des décisions obligatoires - à l'exception de deux organisations qui ont la capacité de prononcer des sanctions disciplinaires (en Suède et en Grèce), deux organisations pouvant lancer des poursuites pénales des agents (au Danemark et en

---

l'encontre des agences de police non plus. Cela ne correspondrait pas à l'objectif d'apprendre plutôt que de punir."

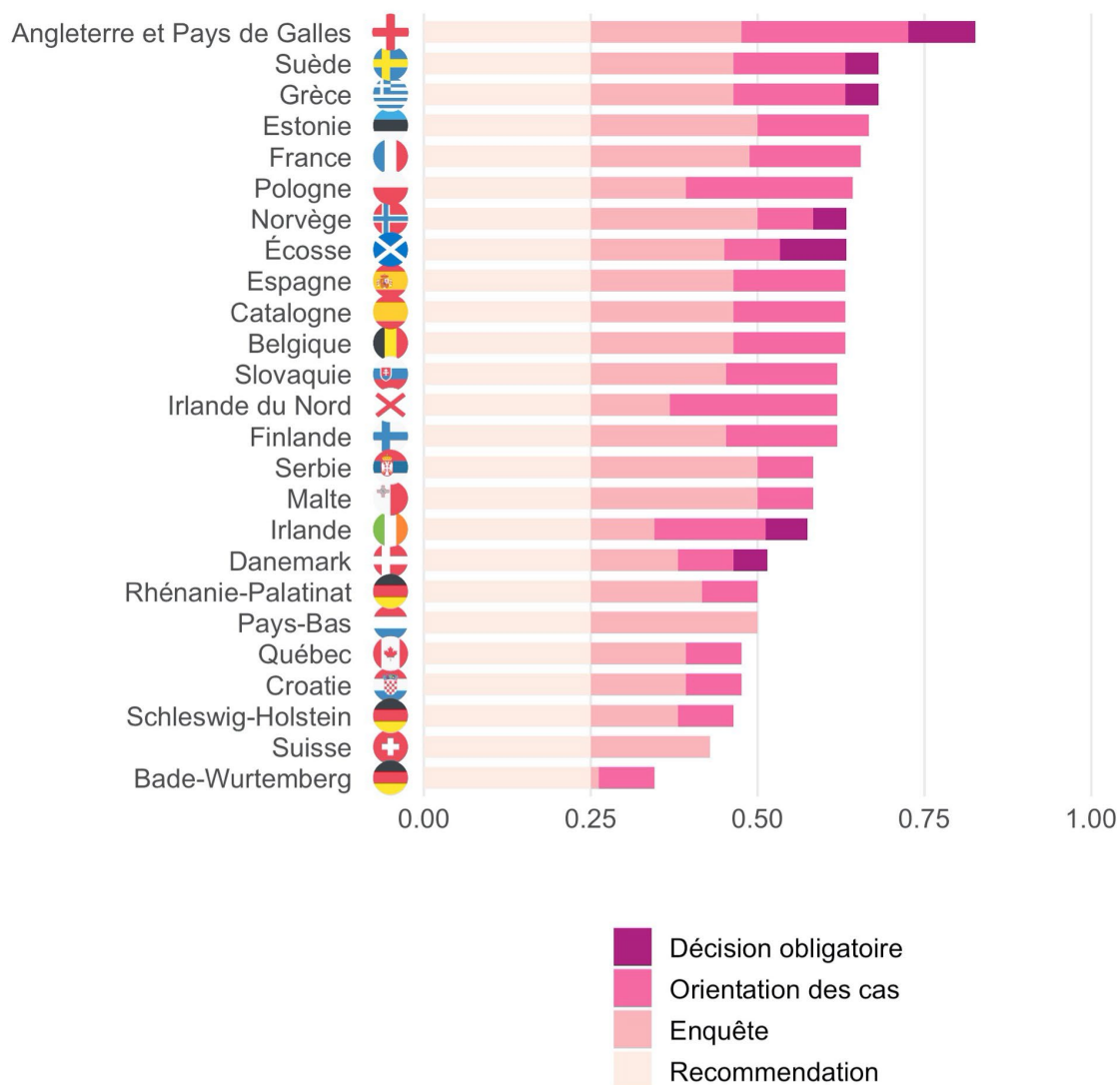
<sup>40</sup> Stefan Nyman et Charlotte De Geer Fällman indiquent que : "L'Ombudsman parlementaire a la possibilité de dénoncer un fonctionnaire à un conseil de discipline habilité à décider de sanctions disciplinaires. Dans ce type de procédure, l'Ombudsman parlementaire prend ce que l'on appelle une 'position de parti' et prend part à la décision du conseil de discipline."

<sup>41</sup> L'Ombudsman grec décide de la nature des infractions commises par les agents, ce qui entraîne des sanctions disciplinaires. Comme le précise Andreas Pottakis : "Notre mécanisme décide de la culpabilité, pas de la sanction. Selon la loi disciplinaire de la police grecque, chaque infraction/cas de mauvaise conduite entraîne une sanction spécifique, donc la sanction est prononcée de manière quelque peu 'automatique' une fois que l'infraction a été déterminée."

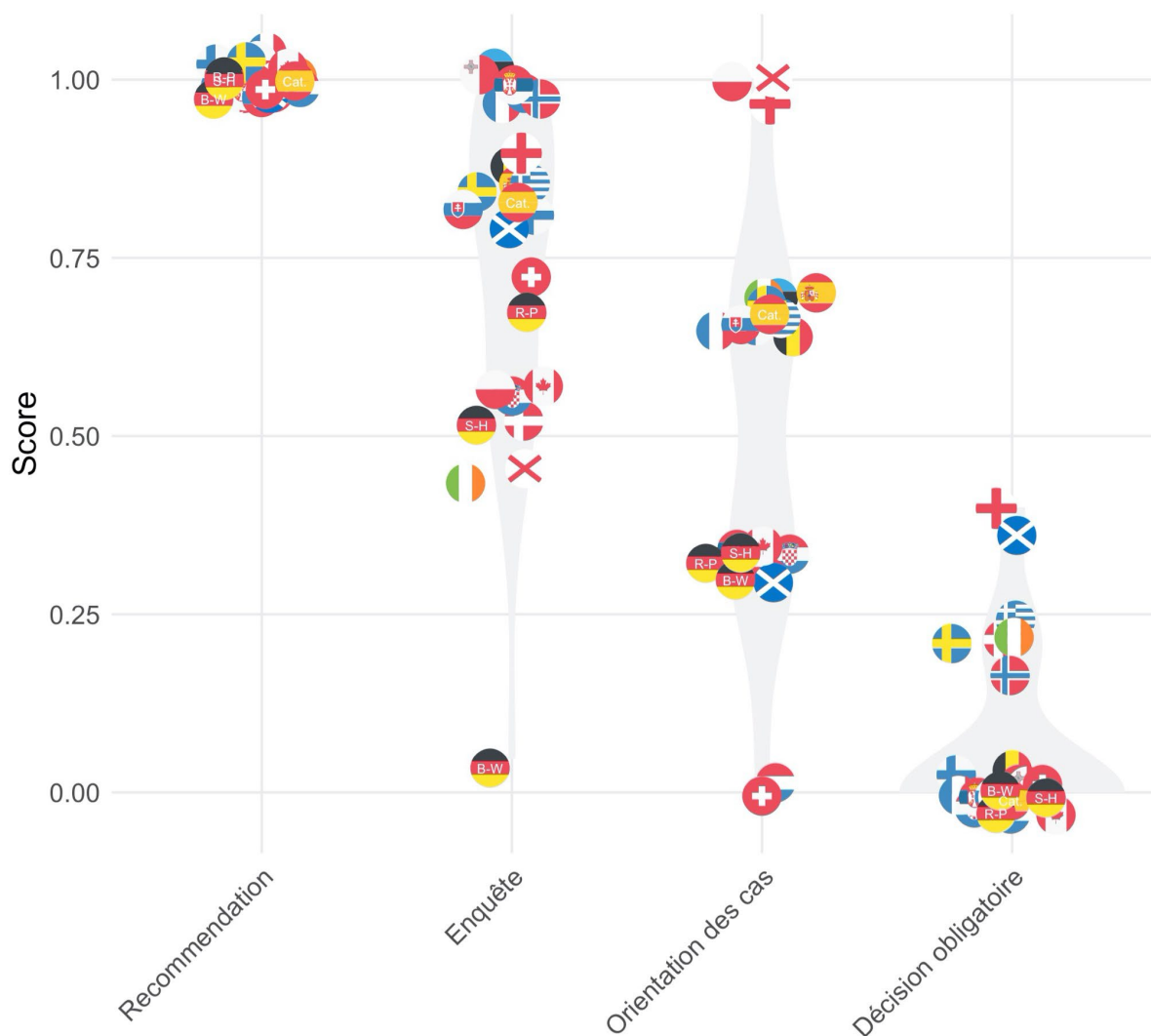


Norvège) et de trois organisations qui ont le pouvoir de produire des directives concernant le traitement des plaintes par la police (en Angleterre et au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande).

*Figure 7a : Indice de pouvoirs formels : comparaison du score total par pays*



*Figure 7b : Indice de pouvoirs légaux : comparaison des scores désagrégés*



## 4.5. Droits des plaignants et transparence

Dans quelle mesure les ACP sont-elles réactives envers les plaignants et le public en général ? Pour répondre à cette question, nous avons créé deux sous-indices : un qui mesure la réactivité envers les plaignants et le second qui mesure la transparence avec le public. Le classement de chaque pays sur l'indice global de réactivité et de transparence est représenté dans la Figure 8a et la position sur chaque sous-indice est représentée dans la Figure 8b. Le codage est détaillé à l'annexe A.4.

Le premier sous-indice mesure la réactivité des agences envers les plaignants, ce qui inclut les droits légaux des plaignants concernant le traitement de leur plainte et "l'orientation client" des organisations (c'est-à-dire la mesure dans laquelle les organisations évaluent le degré de satisfaction des plaignants). En ce qui concerne les droits légaux des plaignants, pour atteindre le score maximum, les agences doivent avoir l'obligation légale de répondre à chaque plainte, avec un temps de réponse spécifique ; de fournir une justification détaillée du rejet d'une plainte par écrit ; d'informer les plaignants de toute décision concernant leur plainte ; et il doit exister un droit d'appel si la plainte est rejetée ou non traitée. Les plaignants ont la

totalité de ces droits au Québec et en Grèce. En revanche, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles et l'Ombudsman de la garda en Irlande ont le niveau le plus bas de droits des plaignants. Dans les deux cas, il n'y a pas d'obligation légale de répondre à chaque plainte ; il n'y a pas de délai de réponse spécifique ; et les plaignants n'ont pas le droit de faire appel des décisions. En ce qui concerne l'"orientation client", les organismes obtiennent le score maximum s'ils recueillent la satisfaction des plaignants au moyen d'une enquête/questionnaire et si cela est fait par une entreprise ou une université indépendante. Plusieurs organisations recourent effectivement à des enquêtes de satisfaction - en Angleterre et au Pays de Galles, en Suisse, en Ecosse, au Schleswig-Holstein, en Norvège, en Catalogne, en Irlande du Nord et en Irlande - mais l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles et le Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police sont les seules ACP qui mandatent une société indépendante pour réaliser les enquêtes.

Le deuxième sous-indice mesure la transparence de l'institution vis-à-vis du public. L'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord obtient le score maximum car il remplit six critères : l'organisme est obligé de publier des rapports annuels sur le nombre et les types de plaintes contre les officiers de police et des rapports d'audit sur les forces de police et leurs pratiques ; en outre, l'année dernière, il a publié des rapports d'audit sur les forces de police et leurs pratiques, a partagé des bases de données sur la conduite de la police avec le public, a fait des recommandations publiques sur les pratiques de la police (telles que l'usage de la force, des armes, la discrimination), et a publié au moins un rapport d'enquête dans son intégralité. L'Ombudsman grec remplit également ces critères, à l'exception du fait qu'il ne publie pas un rapport d'enquête dans son intégralité, mais seulement un résumé. En revanche, il n'y a aucune obligation de publier des statistiques en Slovaquie, en Catalogne, en Espagne, en Estonie, en Serbie, au Bade-Wurtemberg, en Pologne, en Finlande, en Slovaquie et à Malte. Au niveau le plus bas, le Défenseur public des droits slovaque n'a fait que des recommandations publiques sur les pratiques de la police l'année dernière, et l'Ombudsman de Malte n'a publié que des rapports d'enquête.

*Figure 8a : Indice de droits des plaignants : comparaison du score total par pays*

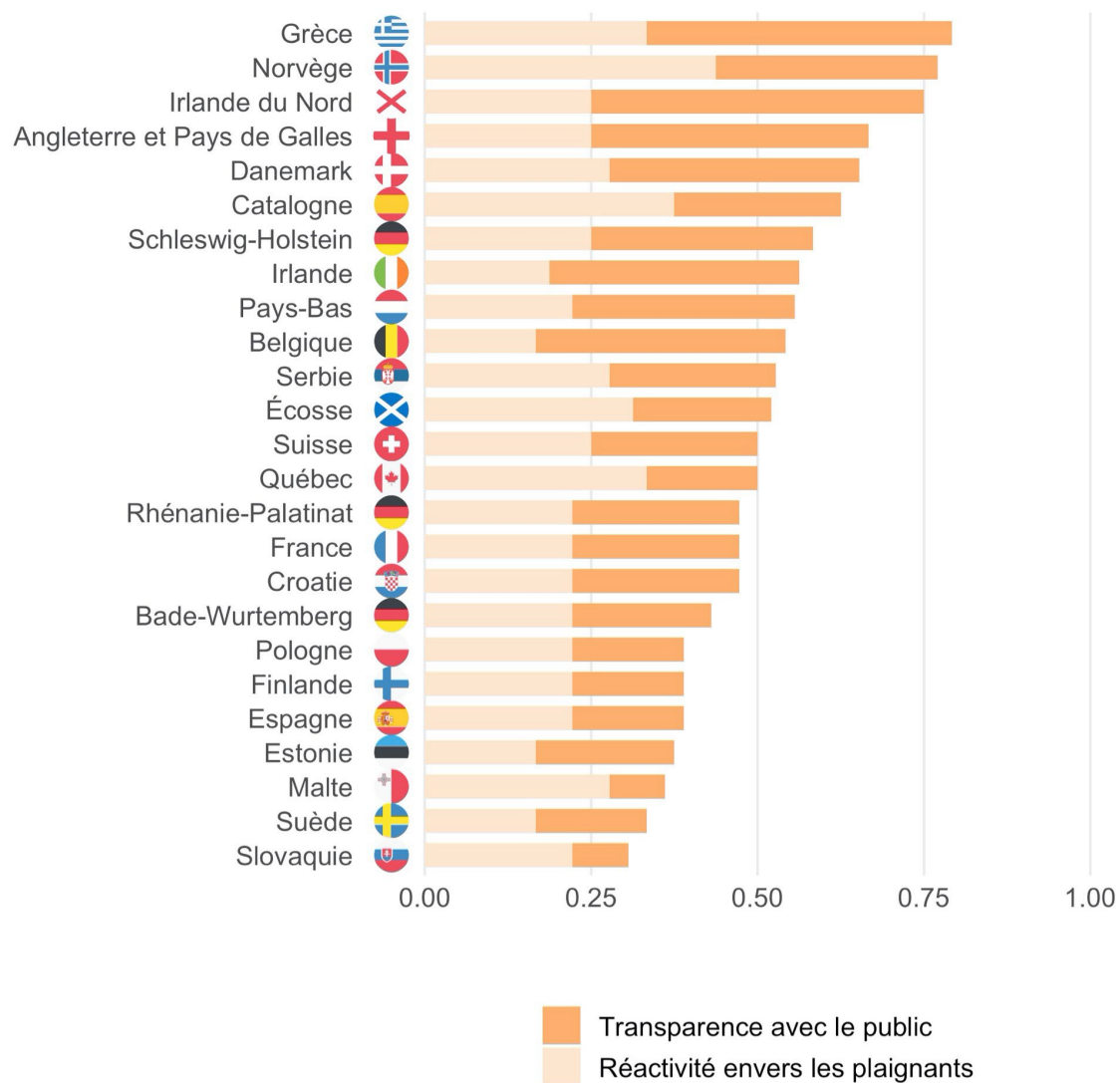
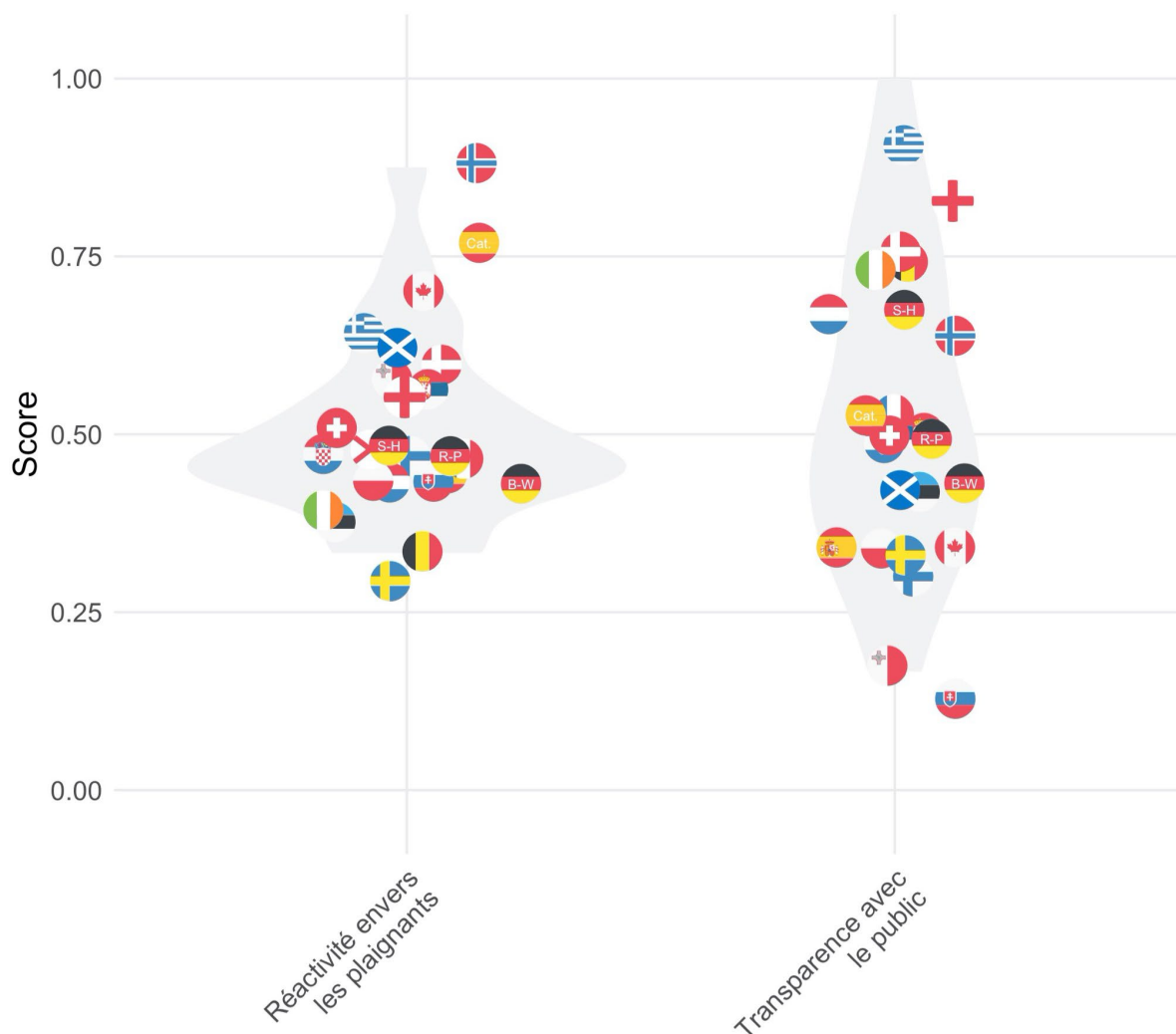


Figure 8b : Indice de droits des plaignants : comparaison des scores désagrégés



#### 4.6. Les ressources : une autre condition de la capacité à faire

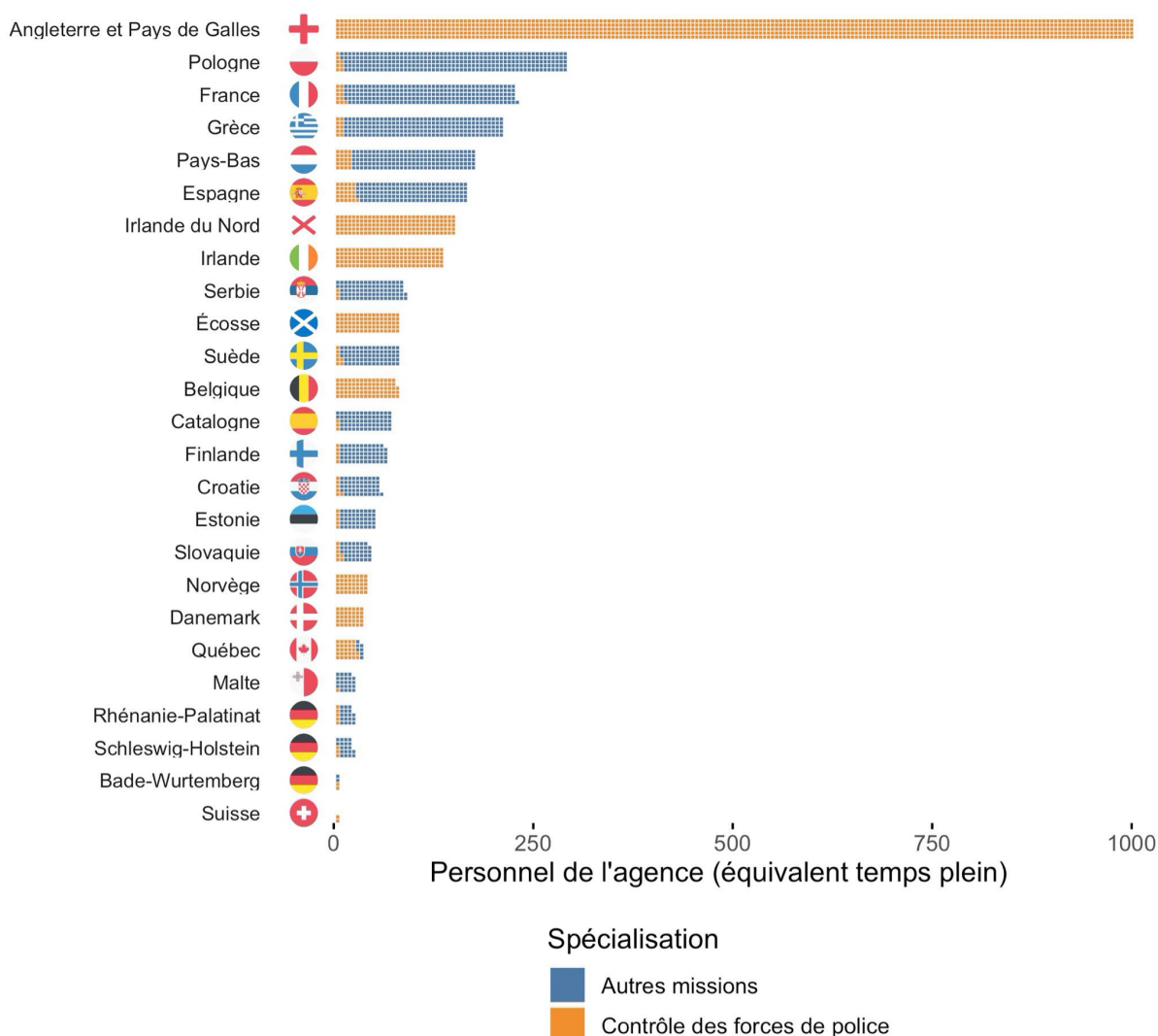
Quelles sont les ressources conférées aux ACP pour remplir leurs missions ? Pour évaluer les ressources des agences, nous nous sommes appuyés sur le nombre d'employés (en équivalent temps plein)<sup>42</sup> dédiés au contrôle des forces de l'ordre en 2021 - c'est-à-dire l'ensemble des personnels des institutions spécialisées sur les polices et une part des personnels des institutions de "type Ombudsman". La figure 9 présente les effectifs bruts de chaque agence, en séparant le personnel dédié au contrôle des forces de police du personnel impliqué dans d'autres missions.

Les ACP ayant le plus haut niveau absolu de ressources humaines dédiées à la surveillance des forces de police sont, par ordre décroissant : l'Office indépendant pour le comportement

<sup>42</sup> La taille du personnel semble être une mesure fiable des ressources ; en effet, les résultats d'une corrélation de Spearman indiquent que le nombre total de personnel est positivement et significativement corrélé avec le budget en euros de l'agence ( $\rho = 0,679$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 23$ ).

policier en Angleterre et au Pays de Galles (avec un millier d'employés), l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord (avec 150 personnes), l'Ombudsman de la garda en Irlande (avec 135 personnes), le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse (avec 80 personnes), suivi du Comité P en Belgique (avec 78 personnes). Il est intéressant de noter que les agences qui ont le plus de personnel dédié au contrôle des forces de l'ordre sont précisément des institutions spécialisées dans cette mission. L'institution non spécialisée dont le personnel est le plus nombreux à se consacrer au contrôle des forces de police est le Défenseur du Peuple espagnol - avec 26 personnes dédiées à cette tâche, soit au neuvième rang parmi toutes les organisations. Si l'on prend en compte l'ensemble du personnel - pas seulement celui qui se consacre aux forces de police – l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre est toujours en première position, suivi par le Commissaire aux droits de l'homme polonais, le Défenseur des droits français, l'Ombudsman grec et l'Ombudsman national néerlandais. Au dernier rang, on trouve les organisations de la Suisse, des länders allemands, de Malte et du Québec. Cela n'est pas surprenant car ces institutions sont responsables de territoires dont la population et le nombre d'agents de police à superviser sont moins importants.

*Figure 9 : Personnel (équivalent temps plein) des ACP par pays en fonction de la spécialisation sur le contrôle des polices*

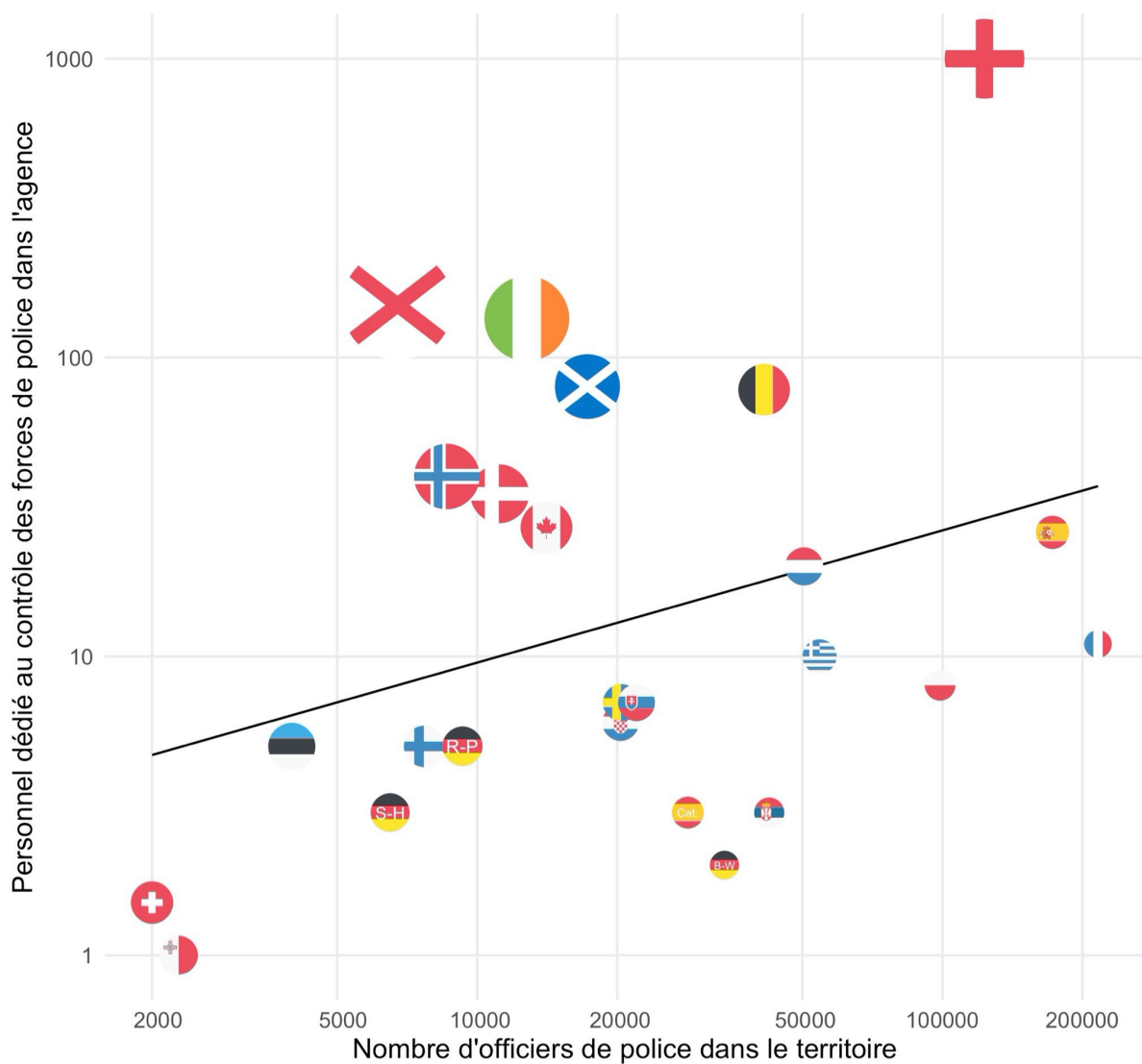


Pour avoir une vision plus précise de la capacité à faire de chaque organisation, il est nécessaire de mettre ces effectifs en relation avec la mission qu'ils doivent remplir : c'est-à-dire mettre en relation le nombre d'employés avec le nombre d'agents de police qu'ils doivent superviser. La figure 10 présente le nombre d'agents des ACP dédiés au contrôle des forces de police par rapport à la taille des forces de police concernées sur le territoire<sup>43</sup>. Dans la figure 10, les grands drapeaux indiquent un personnel plus important par rapport au nombre d'agents de police et les petits drapeaux indiquent un personnel plus petit par rapport au nombre d'agents de police. La ligne noire indique la position moyenne - ou, en d'autres termes, la taille du personnel qu'une organisation devrait avoir pour un nombre donné de policiers afin d'être à la position moyenne. Les organisations ayant les effectifs relatifs les plus élevés sont, par ordre décroissant : l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord (avec 22 employés par millier d'officiers de police), l'Ombudsman de la garda en Irlande (avec 11 employés par millier d'officiers de police), l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles (avec 8 employés par millier d'officiers de police), suivis du Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police et du Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse (ayant tous deux un peu moins de 5 employés par millier d'officiers de police). À l'inverse, les organisations ayant les effectifs relatifs les plus faibles sont, par ordre croissant : le Défenseur des droits français (avec 0,05 employé pour mille policiers), l'Ombudsman parlementaire régional du Bade-Wurtemberg (avec 0,06 employé pour mille policiers), le Protecteur des citoyens de Serbie (avec 0,07 employé pour mille policiers), le Commissaire aux droits de l'homme polonais (avec 0,08 employé pour mille policiers), et l'Ombudsman parlementaire catalan (avec 0,1 employé pour mille policiers).

*Figure 10 : Personnel (équivalent temps plein) des ACP dédié au contrôle des forces de police par rapport à la taille des forces de police concernées dans le territoire*

---

<sup>43</sup> Notons que pour les Ombudsmans régionaux allemands, nous n'avons mesuré que le nombre d'agents de la Landespolizei (police d'état) ; pour le Commissaire à la déontologie policière, nous nous sommes basés sur le nombre d'agents de la Sûreté du Québec et de la police de Montréal ; pour l'Organe de médiation de la police suisse, nous avons utilisé le nombre d'agents de la police cantonale genevoise ; pour l'Ombudsman parlementaire catalan, nous nous sommes basés sur le nombre d'agents des *Mossos d'Esquadra* (police régionale) et de la police locale. Pour les autres territoires, nous nous sommes basés sur les données d'Eurostat concernant le nombre d'agents de police sur le territoire.



On voit que les écarts de ressources entre les pays sont considérables : il y a un facteur 400 entre l'organisation la moins bien dotée (le Défenseur des droits français) et l'organisation la mieux dotée (l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord). Existerait-il des caractéristiques propres aux agences qui expliquent que certaines soient mieux dotées que d'autres ? Nous explorons ici trois possibilités.

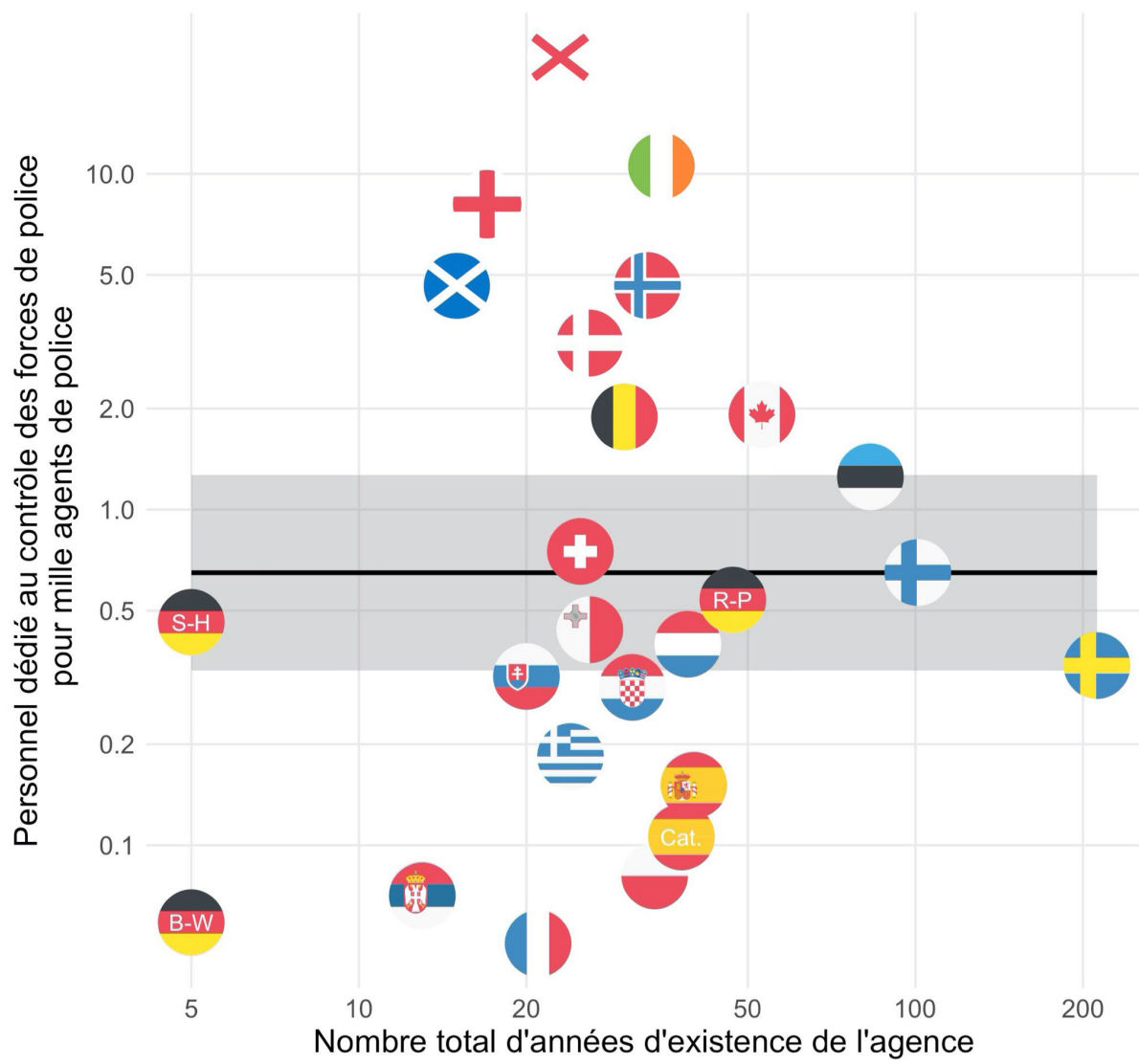
#### 4.6.1. Les ACP plus anciennes sont-elles mieux dotées ?

Premièrement, les ressources peuvent être le produit d'un processus de consolidation à long terme, au cours duquel une organisation affirme son rôle et gagne en influence sur les autorités politiques qui décident de son budget. Suivant cette logique, les organismes les plus anciens devraient être mieux dotés. La figure 11 présente les ressources relatives des ACP - c'est-à-dire le nombre d'employés en équivalent temps plein dédiés au contrôle des policiers pour mille agents de police - par rapport à leur durée d'existence, mesurée par le nombre d'années écoulées depuis la création de l'ACP ou de sa prédécesseure s'il existait une agence auparavant. Il n'y a pas de corrélation significative entre ces variables, comme le confirme une



corrélation de Pearson ( $r = -0,140$ ,  $p = 0,504$ ,  $N = 25$ )<sup>44</sup>. En effet, les institutions les mieux dotées - telles que l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord, l'Ombudsman de la garda en Irlande et l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles - ne figurent pas parmi les plus anciennes institutions étudiées<sup>45</sup>. Par conséquent, les résultats ne confirment pas l'idée que les institutions plus anciennes sont mieux dotées.

Figure 11 : Ressources des ACP par rapport à leur ancienneté



<sup>44</sup> Les résultats sont inchangés si nous utilisons un test de corrélation de Spearman ( $\rho = 0,106$ ,  $p = 0,615$ ,  $N = 25$ ). En outre, les résultats sont essentiellement les mêmes si nous nous concentrons uniquement sur le nombre d'années écoulées depuis la création de la dernière agence existante.

<sup>45</sup> Néanmoins, il convient de noter que notre mesure se concentre sur la durée d'existence de l'agence en ne prenant en compte qu'une seule agence précédente. Cela ne reflète pas toujours l'ancienneté réelle de l'institution. Par exemple, l'Office indépendant pour le comportement policier a été précédé par plusieurs organisations : elle a remplacé l'*Independent Police Complaints Commission (IPCC)* en 2018, qui a pris la place de la *Police Complaints Authority (PCA)* en 2003, qui a elle-même remplacé le *Police Complaints Board* en 1985 (ayant été créé en 1977). Notre enquête ne permet pas d'investiguer systématiquement les organisations antérieures. Néanmoins, à notre connaissance, il semble que ce soit uniquement le cas en Angleterre et au Pays de Galles.

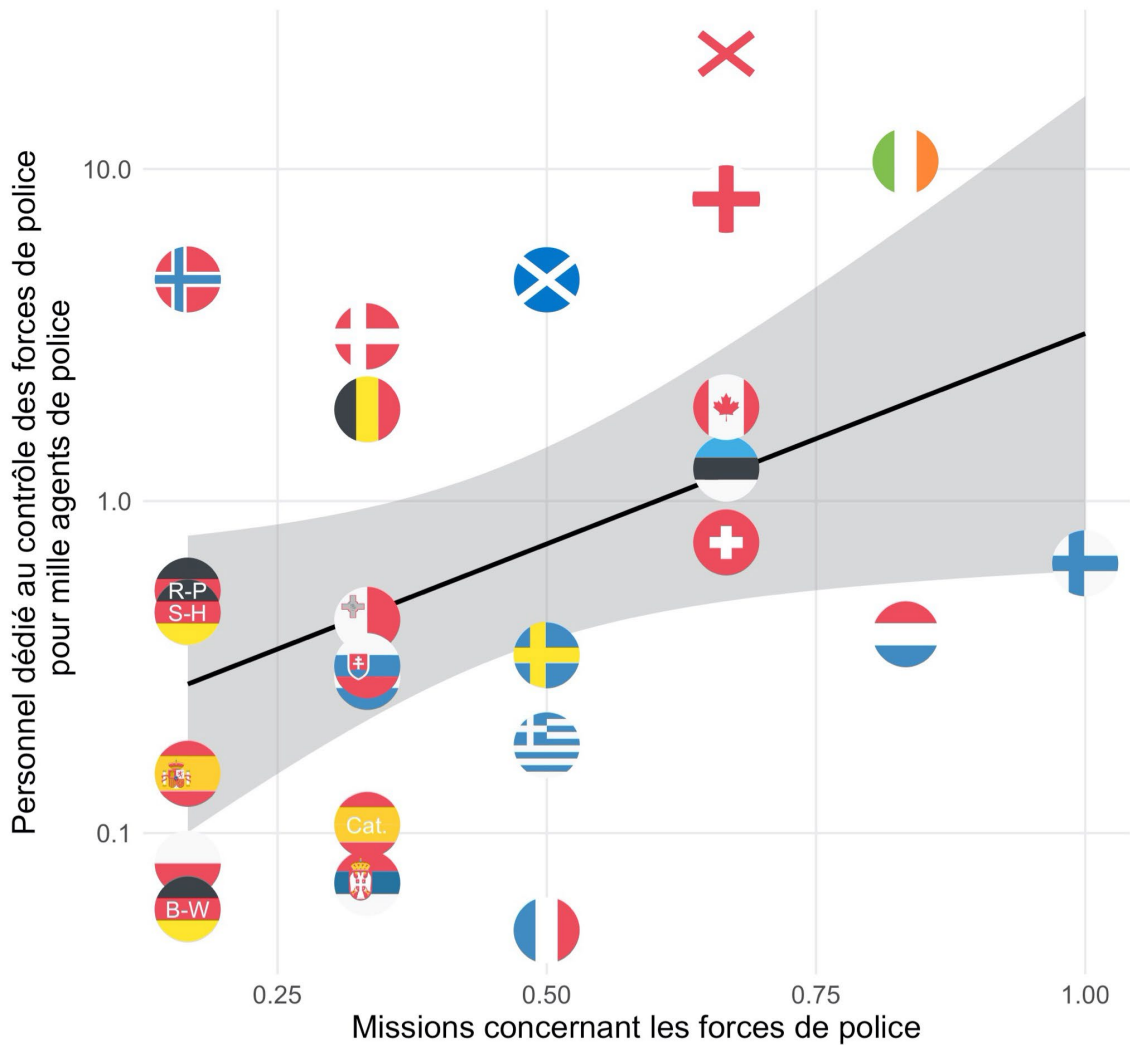
#### 4.6.2. Les ACP ayant des missions plus larges sont-elles mieux dotées ?

Deuxièmement, les ressources peuvent refléter l'étendue des missions qu'une ACP doit mener. Nous pouvons nous attendre à ce que les autorités politiques consacrent des ressources plus importantes aux institutions couvrant de nombreux aspects du contrôle de la police (par exemple, la corruption, les droits de l'homme et la déontologie, le traitement des plaintes par la police, et la médiation) par rapport aux institutions qui se focalisent sur une seule (par exemple la médiation). La figure 12 présente les ressources humaines relatives des ACP par rapport à la diversité des missions qu'elles accomplissent à l'égard des forces de police. Nous avons mesuré la diversité des missions sur la base du troisième sous-indice de compétences et de missions, précédemment décrit dans la section 4.2 (voir l'annexe A.1 pour le codage détaillé). Pour rappel, pour atteindre le score maximum, une agence doit inclure parmi ses missions la surveillance des infractions au code pénal, l'éthique/déontologie, les violations des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, et doit réaliser de la médiation entre les citoyens et les forces de l'ordre ; en outre, l'organisation doit être l'une des institutions qui établissent des normes sur la façon dont les polices traitent les plaintes à leur niveau dans le territoire. La figure 12 suggère que plus les missions exercées par une ACP sont diverses, mieux elle est dotée. Une corrélation de Pearson confirme que la corrélation est positive, mais elle n'atteint que le seuil de signification statistique de 10% ( $r = 0,337$ ,  $p = .099$ ,  $N = 25$ ) - ce qui signifie qu'il y a 10% de chances que cette corrélation soit le fruit du hasard<sup>46</sup>. Cela offre néanmoins un premier crédit à l'idée que les ressources des agences dépendent de la variété des missions qu'elles ont à accomplir.

*Figure 12 : Ressources des ACP par rapport à leurs missions*

---

<sup>46</sup> La corrélation est en revanche significative au seuil de 5% lorsqu'on utilise un test de corrélation de Spearman ( $\rho = 0,426$ ,  $p = 0,034$ ,  $N = 25$ ).



#### 4.6.3. Les ACP les plus indépendantes sont-elles moins bien dotées ?

Troisièmement, comme nous l'avons évoqué dans la partie théorique du rapport (partie 2), les gouvernements recherchent un compromis entre le maintien de leur contrôle hiérarchique sur le comportement des agents, d'une part, et la satisfaction des aspirations du public en matière d'équité et d'impartialité, d'autre part. Or, en consacrant des ressources à une agence, les autorités politiques prennent le risque que celle-ci les utilise d'une manière qui ne sert pas leurs intérêts. Dans le cas des ACP, un risque supplémentaire est lié à la nature même de leur mission : la plupart des ACP peuvent révéler des problèmes systémiques dans la politique policière. En mettant ces problèmes en évidence, les ACP peuvent questionner indirectement la responsabilité des gouvernements. Pour cette raison, les gouvernements n'ont initialement aucun intérêt à consacrer des ressources importantes à un tel type d'agence susceptible de les discréditer. Cependant, comme nous l'avons vu, l'opinion publique, les ONG et les organisations internationales exercent une pression croissante en faveur de la création d'ACP. Les gouvernements doivent donc trouver un compromis entre leurs intérêts et ces pressions publiques. Un compromis possible consiste à créer des agences qui répondent à toutes les

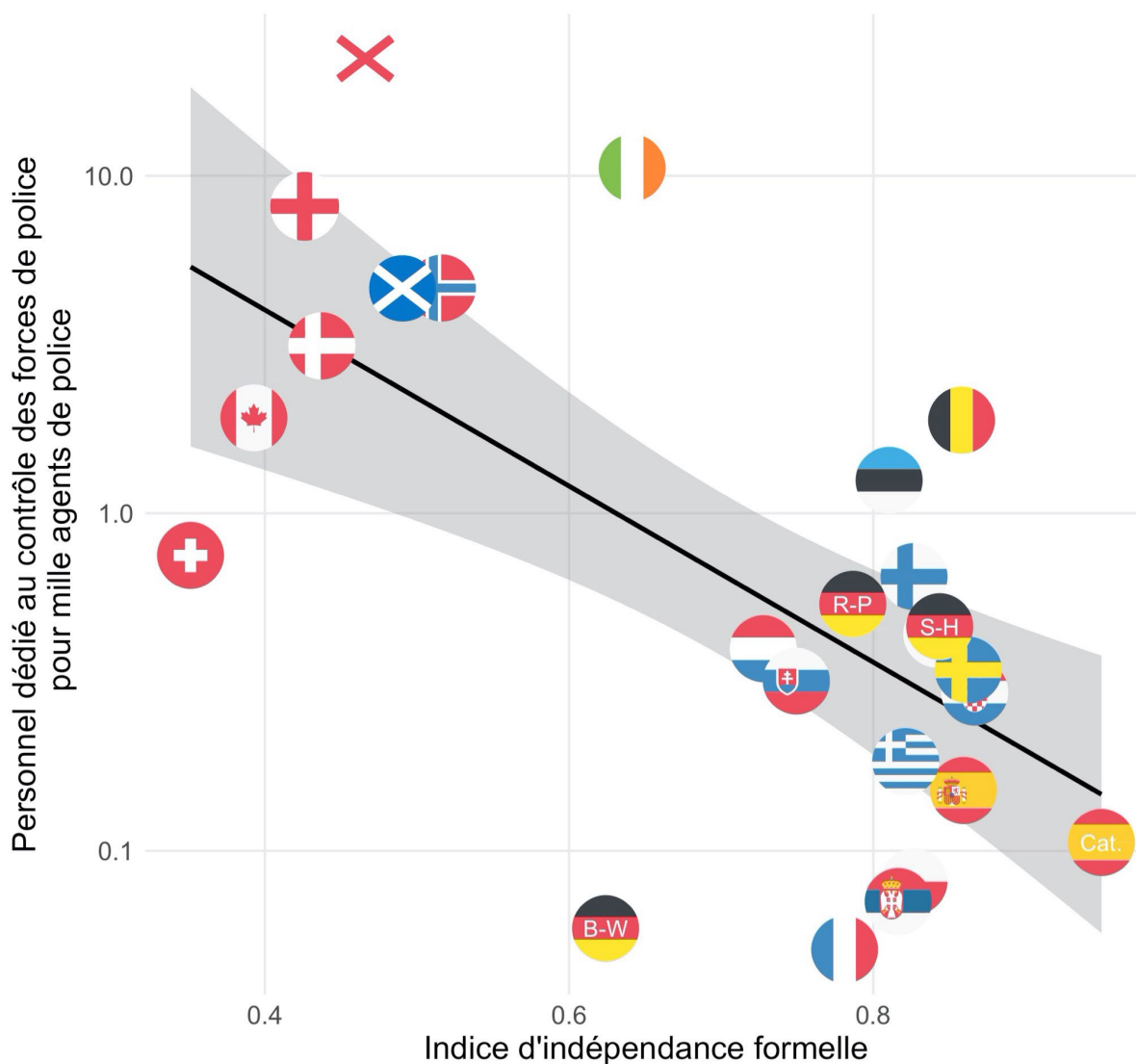
normes d'indépendance mais qui disposent de ressources limitées pour accomplir leur mission. Un autre compromis possible consiste à créer des agences disposant de ressources importantes mais sur lesquelles les gouvernements gardent une importante influence. On peut donc s'attendre à ce que plus le degré d'indépendance formellement garantie à une ACP est élevé, plus les ressources qu'elle obtient sont faibles.

Le graphique 13 présente les ressources relatives des ACP en fonction de leur degré d'indépendance formelle. Nous nous sommes appuyés sur l'indice d'indépendance formelle décrit dans la section 4.3 (voir l'annexe A.2 pour le codage détaillé). Pour rappel, l'indice comprend plusieurs indicateurs, répartis en quatre sous-indices distincts, capturant respectivement l'indépendance statutaire relative aux forces de police et à leur ministère de rattachement, l'indépendance de nomination du responsable, l'indépendance du responsable pendant le mandat et l'indépendance d'action de l'agence. La figure 13 montre qu'il existe une corrélation négative entre l'indice d'indépendance formelle et les ressources relatives des agences, ce qui est confirmé un test de corrélation de Pearson ( $r = -0,504$ ,  $p = 0,010$ ,  $N = 25$ )<sup>47</sup>. Ce résultat soutient l'idée que les organisations qui sont moins indépendantes formellement du gouvernement sont mieux dotées en ressources.

*Figure 13 : Ressources des ACP par rapport à leur degré d'indépendance formelle*

---

<sup>47</sup> Un test de corrélation de Spearman offre des résultats similaires ( $\rho = -0,546$ ,  $p = 0,005$ ,  $N = 25$ ).



Il est intéressant de noter que les agences sont divisées en deux groupes dans la figure 13 : celles en haut à gauche - ayant des ressources élevées et un faible niveau d'indépendance formelle - et celles en bas à droite - ayant des ressources faibles et un niveau élevé d'indépendance formelle. Les premières sont principalement situées en Europe du Nord (Angleterre et Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord, Irlande, Danemark, Norvège, mais également Suisse et Québec) ; tandis que les secondes sont principalement situés en Europe centrale, du Sud et de l'Est (Espagne, France, Allemagne, Belgique, Pologne, Estonie, Slovaquie, Croatie, Serbie, Malte, Grèce, mais également Pays-Bas, Suède et Finlande). Il est intéressant de noter que cette distinction entre ACP dépendantes bien dotées et ACP indépendantes peu dotées recoupe presque entièrement la distinction observée plus tôt entre agences spécialisées sur le contrôle de la police et agences non-spécialisées de "type Ombudsman". Le Comité P en Belgique constitue le seul cas à part. Celui-ci est relativement bien doté (il arrive au huitième rang en termes de ressources relatives), et se rapproche en cela des agences spécialisées. Or, nous avons déjà noté que le Comité P n'appartient pas proprement à la catégorie des agences spécialisées, car il possède une compétence sur les forces de police entendues dans un sens particulièrement large. De plus, on constate sur la figure 13 que contrairement aux agences spécialisées sur les forces de

police, le Comité P possède une forte indépendance formelle (il arrive au cinquième rang sur cet indice).

Nous avons vu précédemment que les ACP ayant plus de missions sont en moyenne mieux dotées. Pour correctement évaluer l'effet du niveau d'indépendance formelle d'une ACP sur ses ressources, il est nécessaire de prendre en compte l'étendue des missions qu'elle doit accomplir. Pour ce faire, nous avons réalisé une régression linéaire<sup>48</sup> sur les ressources des agences. Les résultats indiquent que l'indice d'indépendance formelle est toujours négativement corrélé avec les ressources relatives de l'agence ( $t = -2,372$ ,  $p = 0,027$ ) - lorsque l'on contrôle l'étendue de ses missions ; en revanche, l'étendue des missions n'est pour sa part plus significativement corrélée avec les ressources relatives de l'agence ( $t = 1,112$ ,  $p = 0,278$ ) - lorsque l'on contrôle son degré d'indépendance formelle. En somme, les données soutiennent davantage l'idée que les ressources des organisations sont causées par leur (faible) indépendance formelle plutôt que par l'étendue des missions qu'elles doivent accomplir.

## 4.7. Plaintes

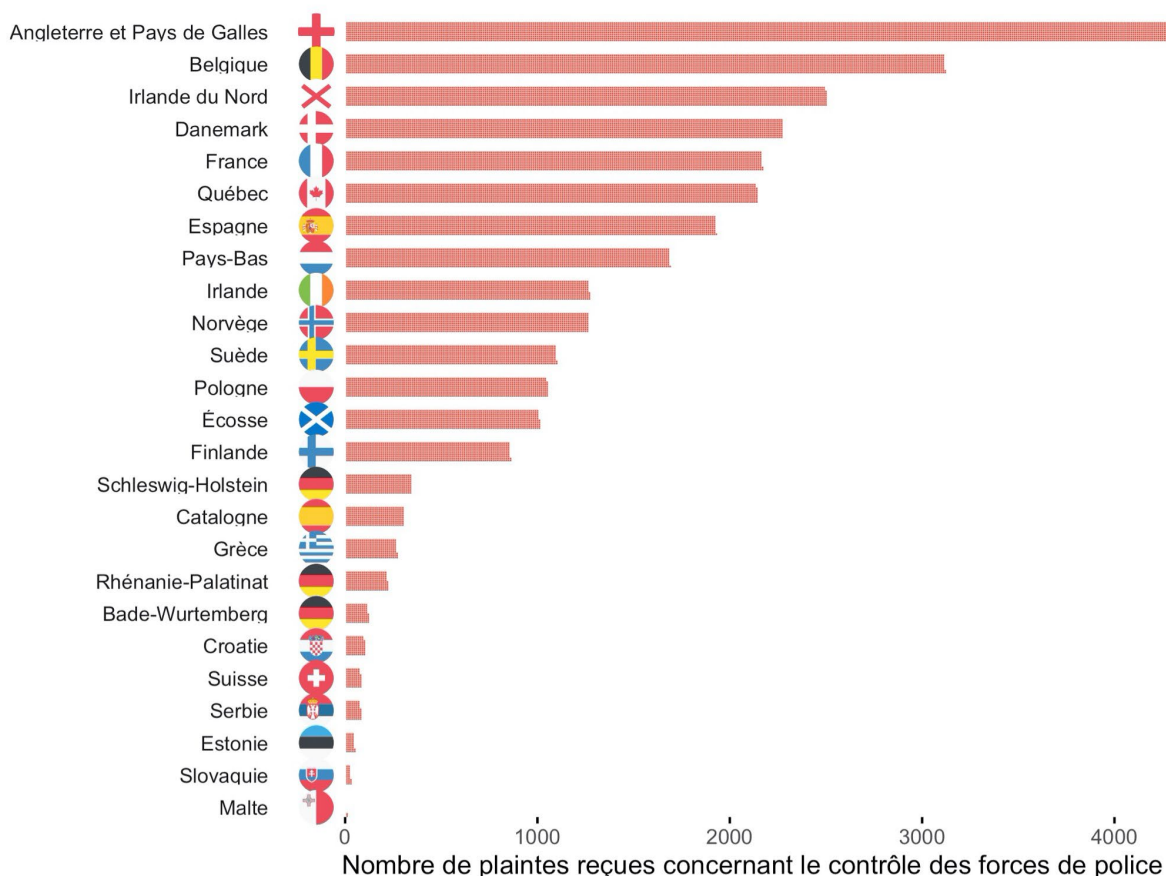
Toutes les ACP étudiées se caractérisent par le fait qu'elles traitent des plaintes relatives aux forces de l'ordre. Comme nous l'avons vu précédemment, la plupart des organisations peuvent recevoir des plaintes directement de personnes du public - à l'exception de l'Office indépendant pour le comportement policier et du Commissaire écossais aux enquêtes et à la supervision de la police qui ne reçoivent pas de plaintes du public (sauf pour les examens dans le cas du Commissaire écossais), mais plutôt de la police ou de la Couronne. Combien de plaintes liées au contrôle des forces de police les ACP reçoivent-elles ?

### 4.7.1. Le comptage des plaintes

La figure 14 présente le nombre brut de plaintes reçues par les ACP pour la dernière année disponible. Les organisations qui reçoivent le plus grand nombre absolu de plaintes sont, par ordre décroissant : l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles (avec 4379 plaintes reçues), le Comité P en Belgique (avec 3112 plaintes reçues), l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark (avec 2270 plaintes reçues), le Défenseur des droits en France (avec 2162 plaintes reçues), et le Commissaire à la déontologie policière au Québec (avec 2138 plaintes reçues). En revanche, aux rangs inférieurs, on trouve les ACP de Malte, de Slovaquie, d'Estonie, de Serbie et de Suisse.

*Figure 14 : Nombre de plaintes relatives au contrôle des forces de police reçues par ACP*

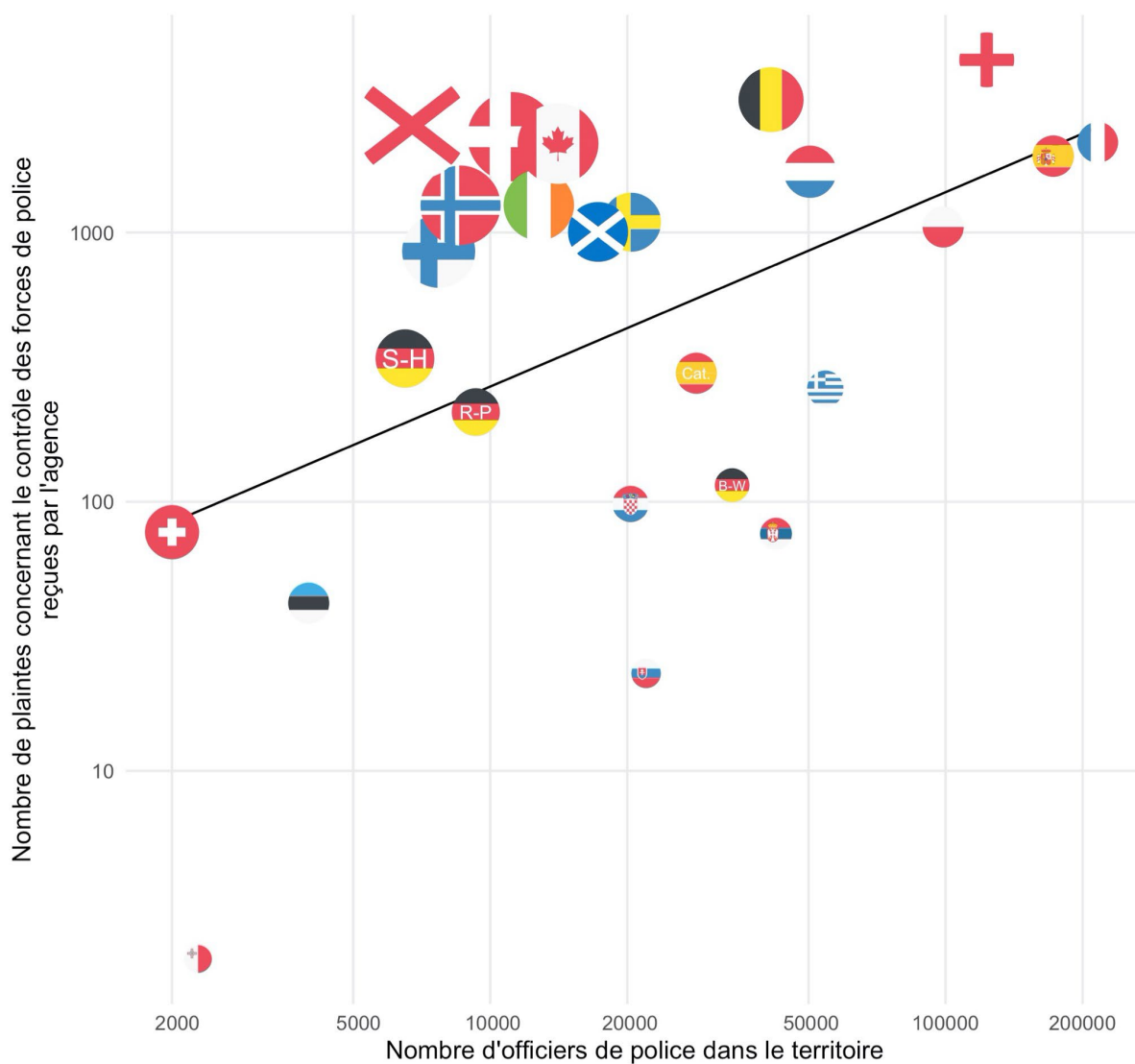
<sup>48</sup> L'analyse de régression est une méthode statistique qui permet d'analyser si deux variables (ici, les ressources relatives des organisations et l'indice d'indépendance formelle) sont corrélées, tout en tenant compte de l'influence d'autres facteurs (ici, le sous-indice des missions concernant les forces de police).



Il n'est pas étonnant que l'Ombudsman de Malte et l'Organe de médiation de la police suisse reçoivent moins de plaintes que le Défenseur des droits français et l'Office indépendant pour le comportement policier, puisque les premiers couvrent des forces de police plus petites que les seconds. Comme pour le nombre d'employés, il est nécessaire de mettre le nombre de plaintes reçues en relation avec la taille des forces de police que les ACP doivent superviser. La figure 15 présente le nombre de plaintes reçues par rapport au nombre d'agents de police sur le territoire concerné - suivant le modèle de la figure 10 en section 4.6. Les grands drapeaux indiquent qu'un nombre relativement important de plaintes sont reçues par rapport au nombre d'agents de police sur le territoire, et les petits drapeaux indiquent que relativement peu de plaintes sont reçues par rapport au nombre d'agents de police. La ligne noire indique la position moyenne - ou en d'autres termes, le nombre de plaintes qu'une ACP devrait recevoir pour un nombre donné d'agents de police afin d'être dans la position moyenne. Les organisations ayant le nombre relatif de plaintes le plus élevé sont, par ordre décroissant : l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord (avec 371 plaintes pour mille policiers), l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark (avec 203 plaintes pour mille policiers), le Commissaire à la déontologie policière au Québec (avec 152 plaintes pour mille policiers), le Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police (avec 146 plaintes pour mille policiers), suivi de l'Ombudsman parlementaire en Finlande (avec 111 plaintes pour mille

policiers). A l'inverse, les organisations ayant le nombre relatif de plaintes le plus faible sont, par ordre croissant : l'Ombudsman de Malte (avec moins d'une plainte pour mille policiers), le Défenseur public des droits slovaque (avec une plainte pour mille policiers), le Protecteur des citoyens en Serbie (avec deux plaintes pour mille policiers), l'Ombudsman parlementaire régional du Bade-Wurtemberg (avec trois plaintes pour mille policiers), puis l'Ombudsman croate (avec cinq plaintes pour mille policiers). Comme pour les ressources, nous pouvons constater qu'il existe de grandes différences dans le nombre relatif de plaintes reçues : là encore, il y a un facteur de 400 entre l'agence qui reçoit relativement moins de plaintes (l'Ombudsman de Malte) et celle qui en reçoit relativement plus (l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord).

Figure 15 : Nombre de plaintes (relatives au contrôle des forces de police) reçues par rapport à la taille des forces de police



#### 4.7.2. De quoi le volume de plaintes est-il le reflet ?



Bien que toutes les ACP se caractérisent par le fait qu'elles reçoivent des plaintes concernant les forces de l'ordre, nous avons constaté qu'elles reçoivent des volumes de plaintes très différents. Pourquoi certaines agences reçoivent-elles plus de plaintes que d'autres ? Il existe deux possibilités. La première est que le nombre de plaintes est une estimation directe de l'intensité des problèmes rencontrés par les membres du public avec les forces de police. La seconde est que le nombre de plaintes reflète plutôt la meilleure capacité de certaines ACP à détecter les problèmes et la tendance des individus à se plaindre auprès d'elles lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes avec les forces de l'ordre. Dans le premier scénario, les plaintes sont dues aux conditions objectives d'interactions entre le public et la police, et non aux caractéristiques des organisations ; dans le second scénario, les plaintes dépendent de l'efficacité du système de plaintes (par exemple, si les individus sont conscients de son existence et ont confiance en son bon fonctionnement). Quelle hypothèse est la plus plausible ?

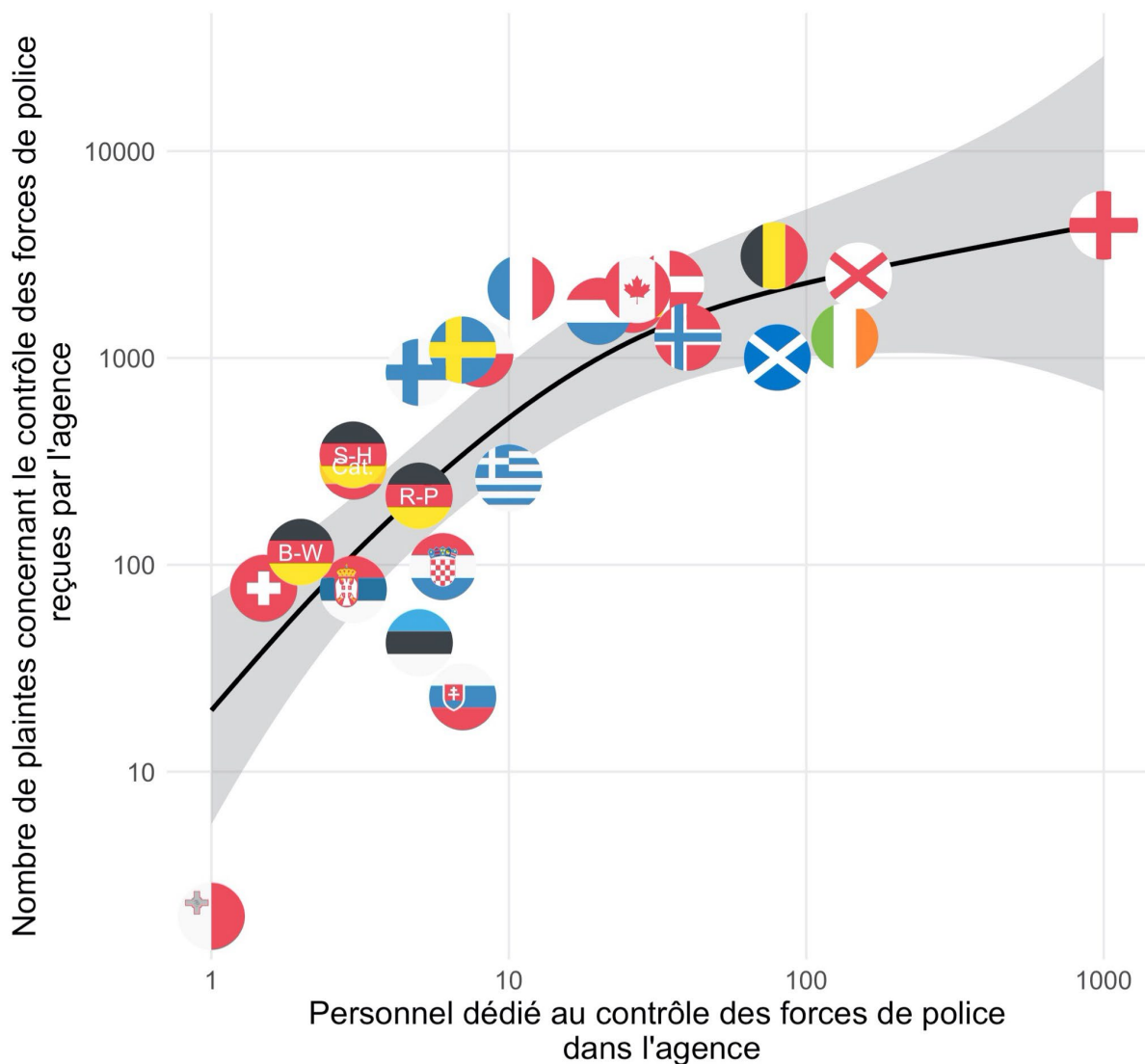
Si les plaintes sont dues aux conditions objectives d'interaction entre le public et la police, on doit s'attendre à ce que plus le nombre de policiers est important dans un territoire donné, plus la probabilité que des incidents se produisent est élevée. Par conséquent, nous devrions minimalement observer que le nombre de plaintes reçues par une ACP est corrélé avec le nombre d'agents de police dans le territoire concerné. Un test de corrélation de Spearman suggère que c'est effectivement le cas, mais que la corrélation atteint seulement le seuil de signification de 10% ( $\rho = 0,354$ ,  $p = 0,083$ ,  $N = 25$ ). Cela donne un soutien initial limité à la première possibilité. Plus important encore, il faut noter que le nombre de plaintes reçues par les ACP n'a pas de lien positif significatif avec des indicateurs - présentés dans la partie 6 du présent rapport - de discrimination, d'usage de la force et de corruption de la police dans le territoire concerné. Des tests de corrélation de Pearson indiquent que le nombre de plaintes par agent de police n'est pas corrélé positivement (ni négativement) avec la part de contrôles de police étant perçus comme discriminatoires par les personnes issues de minorités ( $r = -0,253$ ,  $p = 0,311$ ,  $N = 18$ ) ; la part de personnes issues de minorités indiquant avoir été physiquement attaquées par des policiers ( $r = -0,125$ ,  $p = 0,619$ ,  $N = 18$ ) ; le nombre de personnes tuées par la police par habitants ( $r = -0,152$ ,  $p = 0,586$ ,  $N = 15$ ) ; la part de personnes indiquant avoir payé un pot-de-vin à la police ( $r = -0,228$ ,  $p = 0,362$ ,  $N = 18$ ) ; ou encore la perception générale par le public de corruption de la police ( $r = -0,383$ ,  $p = 0,117$ ,  $N = 18$ )<sup>49</sup>.

Les plaintes reflètent-elles plutôt la capacité de l'agence à détecter les problèmes ? Comme le montre figure 16, le nombre de policiers est très fortement corrélé avec les ressources des ACP - qui est un bon indicateur de la capacité des agences à constituer un système de traitement des plaintes visible et efficace. Si le nombre de plaintes reflétait réellement les problèmes rencontrés par le public, il devrait être indépendant des ressources des organisations. Or, ce n'est manifestement pas le cas. Comme l'illustre la figure 19, plus l'effectif d'une agence dédié au contrôle des forces de police est important, plus le nombre de plaintes que reçoit l'agence est élevé. Un test de corrélation de Spearman indique qu'il existe une corrélation très forte et significative entre le nombre de plaintes reçues par les ACP et leur personnel dédié au contrôle des forces de l'ordre ( $\rho = 0,818$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 25$ ). Cela donne clairement davantage de crédit à la deuxième possibilité, à savoir que les ACP bien

<sup>49</sup> Pour une présentation détaillée de ces différents indicateurs, se référer à la partie 6 sur les effets potentiels des agences sur les pratiques policières.

dotées reçoivent plus de plaintes, sans doute car elles ont une plus grande notoriété auprès du public et traitent les affaires plus efficacement.

Figure 16 : Nombre de plaintes reçues relatives au contrôle des forces de police en relation avec les ressources des ACP



## 4.8. Actions

Comme décrit dans les sections précédentes, toutes les ACP se caractérisent par le fait i) qu'elles traitent des plaintes concernant le contrôle des forces de police et ii) qu'elles ont le pouvoir de produire des recommandations sur les politiques de maintien de l'ordre et d'intervenir dans le débat public sur ces questions. Pourtant, dans la pratique, dans quelle mesure les agences exercent-elles leurs pouvoirs ? Et quelles actions concrètes mènent-elles pour remplir leurs missions ? Notre questionnaire donne des indications supplémentaires sur les volumes d'actions conduites par les agences. Nous présentons ici plusieurs indicateurs - bien que nous n'ayons pas d'explications systématiques pour toutes les différences observées.

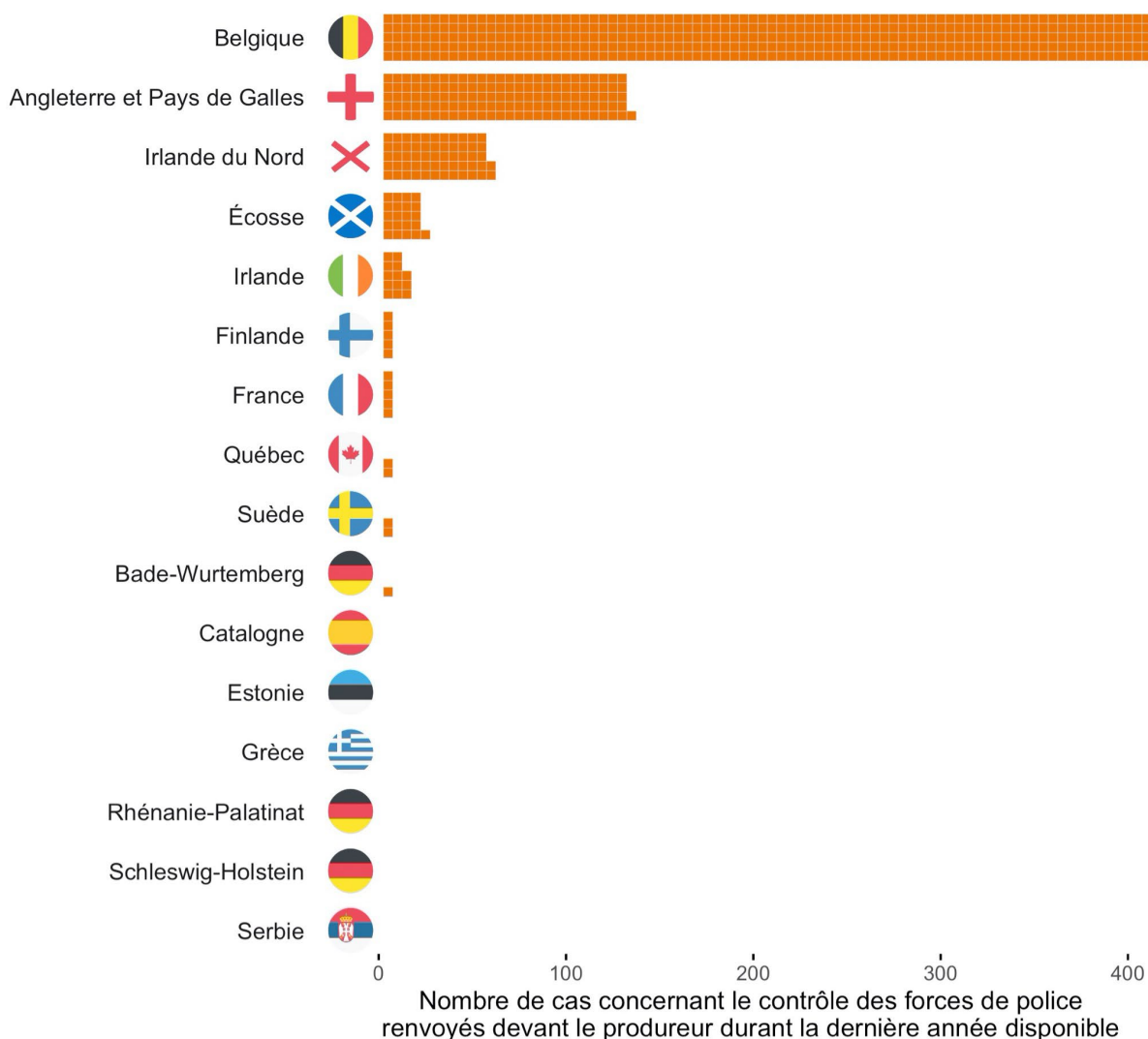
### 4.8.1. Traitement des plaintes

Tout d'abord, nous avons posé des questions concernant le traitement des plaintes individuelles. La figure 17 présente, pour les organisations qui ont ce pouvoir (voir section 5.4), le nombre de cas transmis au procureur. Le Comité P en Belgique est en première position (avec 410 cas)<sup>50</sup>, suivi par l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles (avec 131 cas), le l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord (avec 57 cas), le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse (avec 21 cas) et l'Ombudsman de la garda en Irlande (avec 13 cas). Les résultats d'une corrélation de Spearman indiquent que le nombre d'affaires transmises au procureur est fortement corrélé avec le nombre absolu de plaintes reçues ( $\rho = 0,862$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 16$ ). Ceci indique qu'une part importante des variations du nombre de plaintes transmises aux procureurs est simplement expliquée par le volume de cas traités. Cependant, la position de certains organismes ne peut pas être expliquée uniquement par le nombre de plaintes. En particulier, le Comité P transmet une proportion élevée des plaintes qu'il reçoit (environ 15%) aux services du ministère public, alors que dans les autres pays cette proportion se situe entre 1% et 3% (pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse, l'Irlande et l'Irlande du Nord) ou est inférieure (pour les autres pays). Cela peut être dû à plusieurs facteurs. Tout d'abord, il est possible que les agents belges dotés de pouvoirs de police commettent plus de délits que les agents des autres pays. Cependant, cette explication serait clairement insuffisante puisqu'il semble très peu probable qu'ils commettent 15 fois plus de crimes. Deuxièmement, il est possible que le Comité P soit la principale porte d'entrée dans le système de plaintes - c'est-à-dire qu'il reçoive la plupart des plaintes du public et qu'il joue ensuite un rôle d'aiguilleur. Pourtant, si tel était le cas, nous devrions observer que le Comité P reçoit un nombre disproportionné de plaintes par rapport à la taille des forces de police, ce qui n'est pas le cas, du moins dans une telle mesure (voir la section 4.7 dédiée aux plaintes). Troisièmement, il est possible que le Comité P transmette les plaintes aux procureurs dès qu'elles impliquent des questions pénales, sans enquêter sur les cas, alors que d'autres enquêtent sur tous les cas avant de les transmettre éventuellement aux procureurs. La prise en compte de ces différences potentielles nécessiterait des recherches supplémentaires. Par ailleurs, il serait intéressant, de la même manière, de recueillir des données sur les affaires transmises aux mécanismes disciplinaires.

---

<sup>50</sup> Le Comité P précise à ce sujet que "les 410 plaintes mentionnées concernent des plaintes qui allèguent des faits pénaux dans le chef de policiers ou des plaintes au cours du traitement desquelles des faits pénaux ont été mis en lumière. Etant donné que le Comité P ne dispose pas de compétence de poursuite à l'égard des policiers, lorsqu'il reçoit une plainte concernant des faits pénaux, il est légalement tenu de la dénoncer à l'autorité judiciaire pour suites voulues. (...) Le Service d'enquêtes P peut être chargé par les autorités judiciaires d'enquêter sur des infractions commises par les membres des services de police. Il agit alors véritablement comme une « police des polices », à la demande et sous l'autorité exclusive de l'autorité judiciaire et non du Comité permanent P. Une directive du ministre de la Justice du 22 septembre 2011 organise la répartition des tâches en matière de missions de police judiciaire pour des infractions impliquant des policiers. En fonction de ces directives, l'autorité judiciaire confie l'enquête soit au Service d'enquêtes du Comité P, soit à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, soit à un service de police."

Figure 17 : Nombre de plaintes transmises au procureur par ACP

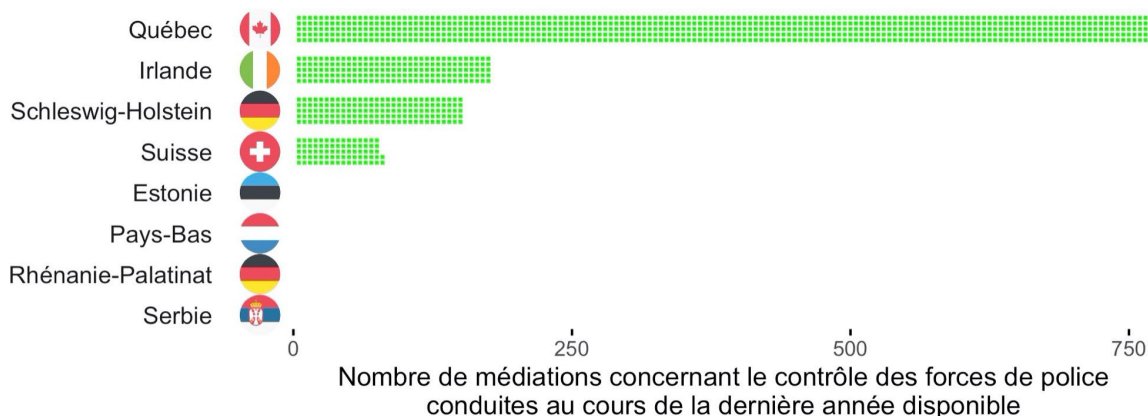


Comme évoqué précédemment, certaines organisations se caractérisent par le fait qu'elles font de la médiation entre les citoyens et les forces de l'ordre - comme alternative aux poursuites (administratives ou pénales) pour résoudre les conflits. C'est le cas au Québec, en Suisse, en Slovaquie, aux Pays-Bas, en Grèce, en Finlande, en Serbie, en Irlande, en Estonie et dans les trois länders d'Allemagne. Dans quelle mesure ces agences ont-elles recours en pratique à la médiation ? La figure 18 présente, pour ces pays, le nombre de médiations réalisées au cours de la dernière année disponible. Parmi les organisations qui ont enregistré des données à ce sujet, la moitié n'indique pas avoir effectué de médiation (en Estonie, aux Pays-Bas, en Estonie et en Rhénanie-Palatinat).

C'est le Commissaire à la déontologie policière du Québec qui a effectué le plus grand nombre de médiations (797), suivi de l'Ombudsman de la garda en Irlande (175), de l'Ombudsman parlementaire régional du Schleswig-Holstein (150) et de l'Organe de médiation de la police en Suisse (77) - ces deux dernières institutions se consacrant uniquement à la médiation. Ainsi, bien qu'environ la moitié des organisations incluent la médiation parmi leurs missions, seule une minorité déclare effectivement traiter certaines affaires par la médiation. Il est intéressant de noter que le nombre de médiations effectuées n'est pas corrélé avec le

personnel des organisations ( $\rho = 0,353$ ,  $p = 0,391$ ,  $N = 8$ )<sup>51</sup>. Il semble donc que le recours à la médiation soit un choix qui reflète la stratégie ou les préférences des ACP quant à leur mission plutôt que leurs ressources.

Figure 18 : Nombre de médiations réalisées par ACP

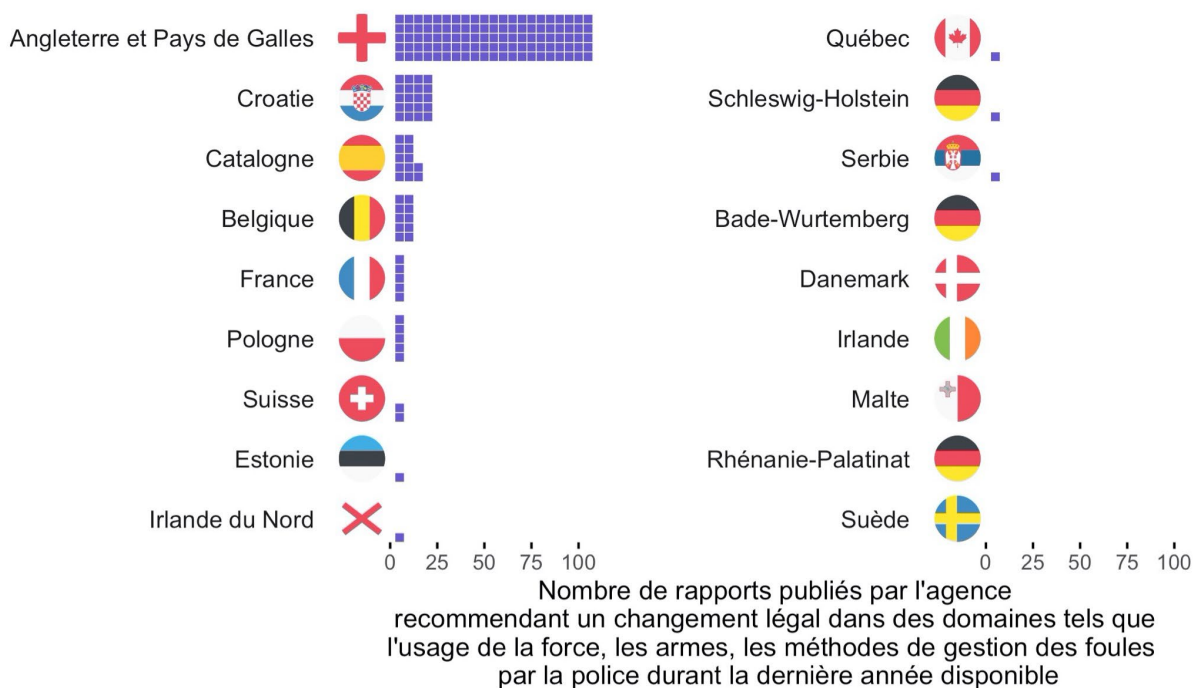


#### 4.8.2. Recommandation et formation

Toutes les ACP étudiées ont le pouvoir de produire des recommandations visant à améliorer les politiques policières et les techniques de maintien de l'ordre. Pourtant, dans quelle mesure les agences consacrent-elles du temps et de l'énergie à cet aspect de leur mission ? Pour répondre à cette question, la figure 19 présente le nombre de rapports ou de documents publiés par les agences recommandant un changement légal dans des domaines tels que l'utilisation par la police de la force, des armes, et des tactiques de gestion des foules au cours de la dernière année disponible. Parmi les agences qui ont été en mesure de fournir une telle estimation, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles est en première position (avec 100 rapports ou plus publiés), suivie par l'Ombudsman croate (20), le Comité P en Belgique (10), le Défenseur des droits français et le Commissaire aux droits de l'homme polonais (5). En revanche, plusieurs organisations - dans le Bade-Wurtemberg, au Danemark, en Irlande, à Malte, en Rhénanie-Palatinat et en Suède - indiquent qu'elles n'ont pas produit de tels rapports au cours de la dernière année disponible. Les résultats d'une simple corrélation de Spearman indiquent que le nombre de rapports émis n'est pas significativement corrélé au nombre d'employés dédiés au contrôle des forces de police ( $\rho = 0,213$ ,  $p = 0,397$ ,  $N = 18$ ). Ainsi, le volume de recommandations produites n'est pas une fonction directe des ressources des agences, et doit sans doute dépendre davantage de leur orientation stratégique.

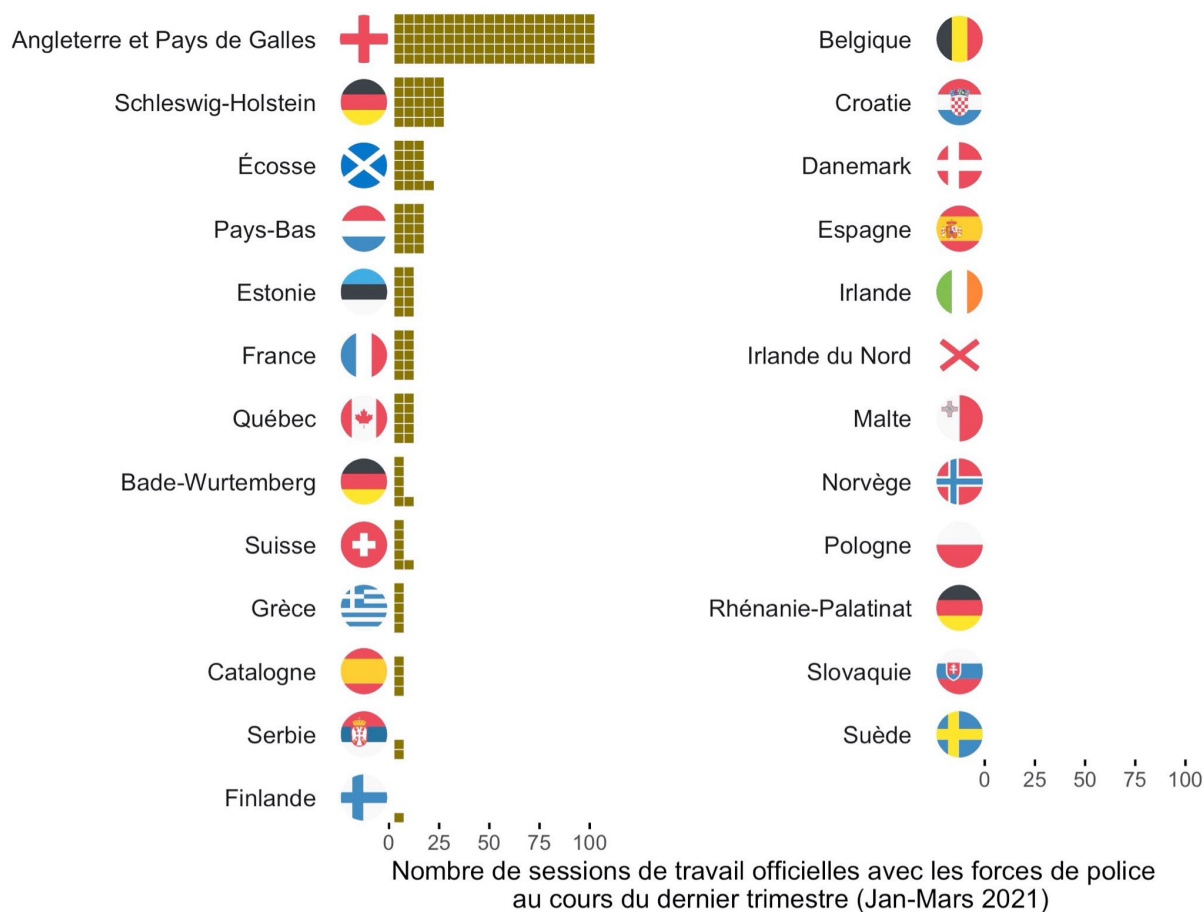
Figure 19 : Nombre de rapports de recommandations publiés par ACP

<sup>51</sup> Cependant, le nombre d'agences rapportant des données sur les médiations est très faible (8), ce qui rend difficile de tirer des conclusions à leur sujet.



Outre la production de recommandations au ministère d'affiliation de la police, une autre forme de "soft power" consiste à rencontrer directement les forces de police pour influencer leurs pratiques. Pour mesurer cet aspect, la figure 20 présente le nombre de séances de travail officielles avec les forces de police réalisées par chaque agence au cours du dernier trimestre. Parmi les ACP qui ont rapporté de telles données, l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles a de nouveau réalisé le plus grand nombre de séances de travail avec les forces de police (100 ou plus), suivi par l'Ombudsman parlementaire régional du Schleswig-Holstein (25), le Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse (16), l'Ombudsman national néerlandais (15), et le Chancelier de justice en Estonie, le Défenseur des droits en France et le Commissaire à la déontologie policière au Québec (10). En revanche, environ la moitié des agences - dont celles de Belgique, Croatie, Danemark, Irlande, Malte, Irlande du Nord, Pologne, Rhénanie-Palatinat, Slovaquie, Espagne, Norvège et Suède - n'ont pas signalé de telles séances de travail officielles au cours de l'année dernière. Les résultats d'une corrélation de Spearman indiquent que le nombre de séances de travail n'est pas corrélé avec les ressources des agences ( $\rho = -0,064$ ,  $p = 0,762$ ,  $N = 25$ ). Cela suggère que l'occurrence des séances de travail avec les forces de police reflète soit les choix de l'agence, soit les contraintes auxquelles elle est confrontée, plutôt que ses ressources. Néanmoins, comme l'ont indiqué diverses agences, l'occurrence de telles réunions a été largement impactée par la pandémie, ce qui signifie que des données d'années "normales" seraient nécessaires pour valider le classement des ACP.

Figure 20 : Nombre de séances de travail avec les forces de police par ACP

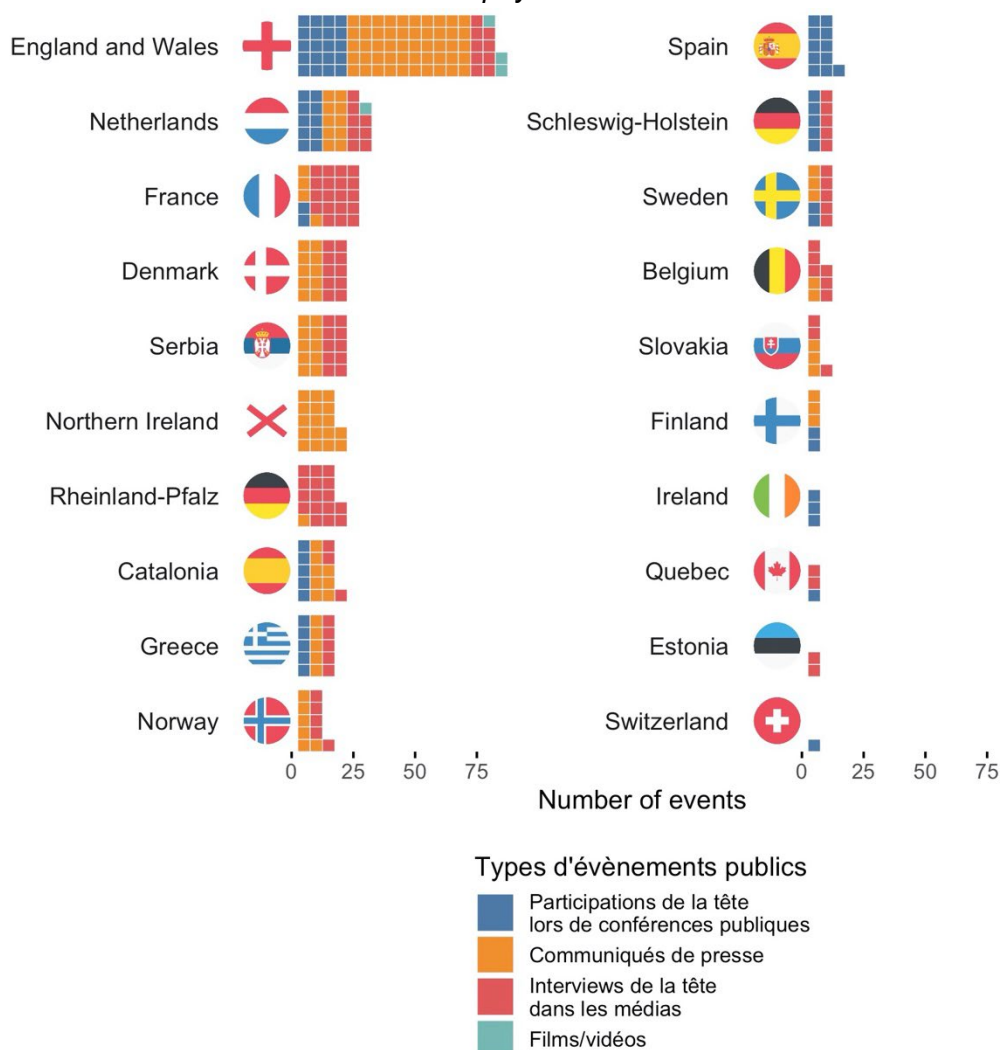


#### 4.8.3. Interventions dans le débat public

Enfin, nous avons évalué l'intensité des actions publiques et des discours dirigés vers le public des ACP. La figure 21 présente le nombre d'événements publics et de communiqués sur la question des violences policières, des mauvaises pratiques, de la discrimination, réalisés par les organisations au cours de la dernière année disponible. Nous avons distingué quatre types d'événements : la participation du responsable à des conférences publiques, les communiqués de presse, les interviews du responsable dans la presse et les films/vidéos. Les institutions les plus impliquées dans les campagnes publiques sont, par ordre décroissant : l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles (avec 82 événements/communiqués), l'Ombudsman national néerlandais (29), le Défenseur des Droits français (25), l'Autorité indépendante de plaintes contre la police au Danemark et le Protecteur des citoyens de Serbie (20). Il est intéressant de noter que les résultats d'une corrélation de Spearman indiquent que le nombre d'événements publics est positivement corrélé avec le personnel de l'agence, mais que la corrélation est faible et n'atteint pas les niveaux conventionnels de signification statistique ( $\rho = 0,682$ ,  $p = 0,062$ ,  $N = 25$ ). Cela suggère que, comme pour les recommandations et les séances de travail avec les forces de police, l'implication des organisations dans les campagnes publiques est au moins en partie

indépendante de leurs ressources<sup>52</sup>. Pourtant, une fois encore, comme l'ont indiqué diverses agences, la capacité des organisations à participer à des événements publics a été affectée par la pandémie, ce qui signifie qu'il faut être prudent dans l'interprétation des résultats.

Figure 21 : Nombre d'événements publics et de communiqués sur les forces de police par pays



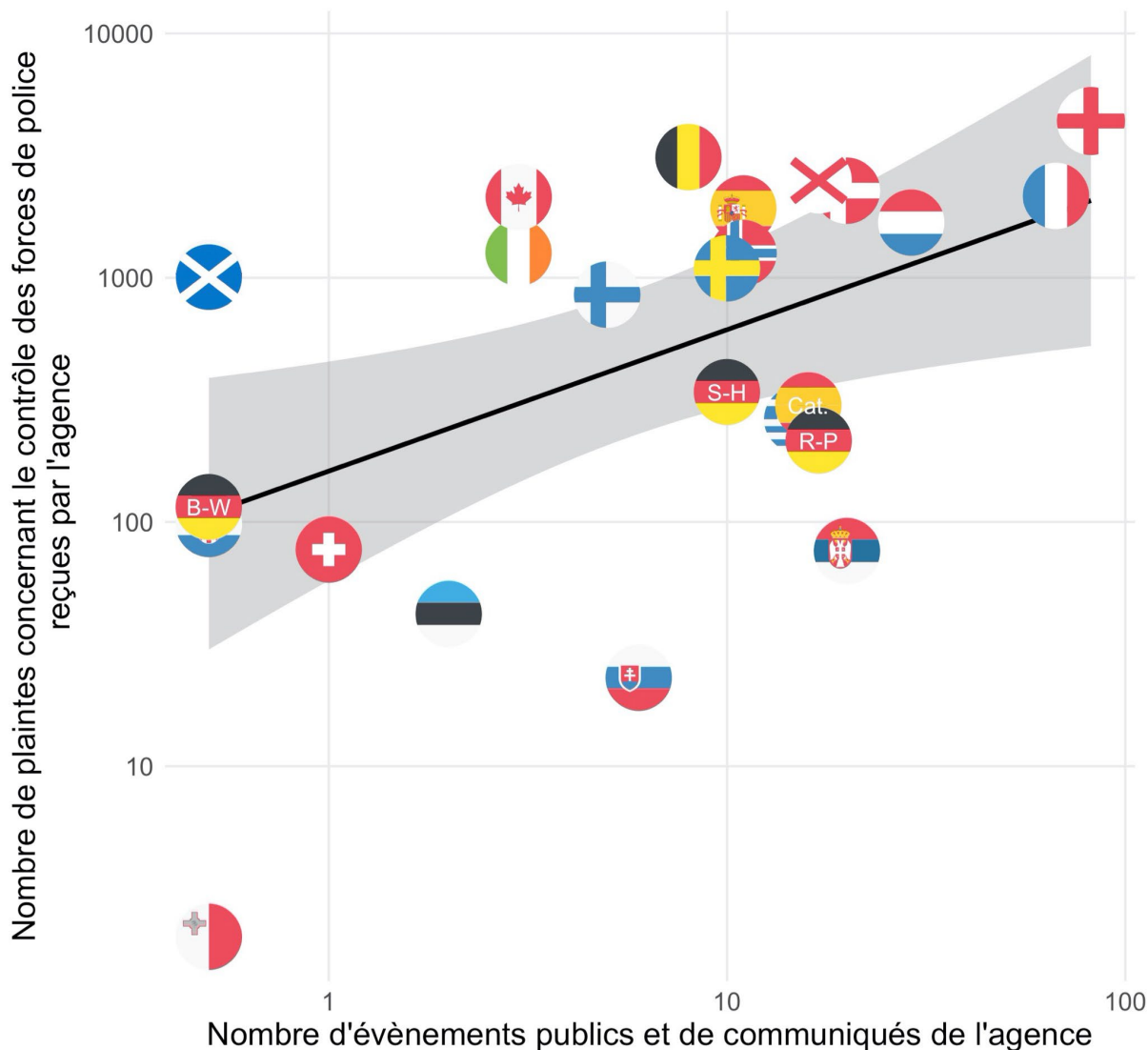
Les interventions des ACP dans le débat public accroissent-elles leur notoriété auprès du public et favorisent-elles le recours à celles-ci ? Pour explorer cette question, nous avons testé si le nombre de plaintes reçues est corrélé avec le nombre d'événements publics et de communiqués sur les forces de l'ordre réalisés par l'agence. Comme l'illustre la figure 22, plus le nombre d'événements et de communiqués publics d'une agence est élevé, plus le nombre de plaintes reçues est important. Les résultats d'une corrélation de Spearman confirment que le nombre d'événements et de communiqués publics de l'ACP est positivement et significativement corrélé avec le nombre de plaintes reçues ( $\rho = 0,484$ ,  $p = 0,014$ ,  $N = 25$ ).

<sup>52</sup> En outre, les résultats montrent que les participations i) aux recommandations, ii) aux séances de travail avec les forces de police et iii) aux campagnes publiques n'ont pas de relations statistiques entre elles.



Cela suggère que les ACP reçoivent plus de plaintes du public si elles sont impliquées dans une action de campagne publique intensive<sup>53</sup>.

Figure 22 : Nombre de plaintes relatives au contrôle des forces de police reçues en relation avec les événements publics et les communiqués des ACP



\* \* \*

Dans l'ensemble, notre analyse comparée révèle une distinction importante entre les ACP formellement indépendantes et celles qui disposent de ressources élevées en Europe. Nos résultats mettent clairement en évidence deux modèles principaux d'agencification du contrôle

<sup>53</sup> Néanmoins, la relation n'atteint plus le seuil conventionnel de signification statistique lorsque l'on contrôle l'effet des ressources sur le nombre de plaintes dans un modèle de régression linéaire ( $t = 1,511$ ,  $p = 0,145$ ,  $N = 25$ ).

de la police. En simplifiant fortement, on trouve d'un côté on trouve les agences que l'on peut qualifier de "*faiblement indépendantes-riches en ressource*", situées principalement en Europe du Nord (en Angleterre et au Pays de Galles, en Écosse, en Irlande du Nord, en Irlande, au Danemark, en Norvège), mais aussi en Suisse et au Québec. Il s'agit d'agences spécialisées sur le contrôle des forces de l'ordre et fortement dotées en ressources, mais ayant de faibles garanties formelles d'indépendance. Ces agences ne sont pas inscrites dans les constitutions nationales, et - sans doute de ce fait - ont généralement connu un changement du nom et/ou de statut au cours de leur histoire. Ces agences reçoivent des volumes importants de plaintes, ce qui suggère que leurs ressources leur offrent une capacité réelle à détecter les problèmes et à être saisies par le public.

D'un autre côté, toujours en suivant notre lecture simplifiée, on trouve des agences que l'on peut qualifier d' "*indépendantes-pauvres en ressources* " principalement en Europe du Sud et de l'Est (en Espagne, en France, en Pologne, en Estonie, en Slovaquie, en Croatie, en Serbie, à Malte, en Grèce), mais également en Europe centrale (Allemagne, Pays-Bas), en Suède et en Finlande. Ces agences, de "type Ombudsman", ne traitent pas uniquement du contrôle de la police, mais remplissent plusieurs autres missions - dans le domaine de la protection des droits de l'homme, de l'égalité, du contrôle des établissements de détention ou encore de la protection du droit des enfants. Ces agences, généralement inscrites dans la constitution nationale, présentent de fortes garanties formelles d'indépendance. Elles sont d'ailleurs caractérisées par une forte stabilité dans le temps. En revanche, elles sont particulièrement sous-dotées en personnel chargé du contrôle des forces de police. Cette moindre dotation reflète vraisemblablement la frilosité des gouvernements à fournir des moyens aux agences sur lesquelles ils ne disposent pas de moyens de contrôle et qui sont susceptibles de mettre en cause leurs choix politiques dans la gestion des forces de l'ordre. De ce fait, elles apparaissent moins aptes à détecter les problèmes rencontrés par le public dans ses interactions avec la police. La partie suivante du rapport vise à identifier les facteurs contextuels pouvant expliquer l'émergence et la forme des ACP avec une attention particulière concernant les déterminants des deux modèles d'agencification que nous avons identifiés.

Au-delà de ces principaux modèles d'agences, on constate une variété de modalités d'exercice de leurs prérogatives par les ACP. Certaines se caractérisent par une activité fortement centrée sur le traitement et l'orientation des plaintes individuelles, d'autres ont une forte entreprise d'influence auprès des acteurs publics - pour certaines via la production de recommandations auprès du gouvernement, pour d'autres via des actions de formations auprès des forces de police et pour d'autres encore via des campagnes de communication auprès de la société civile. Il semble d'ailleurs que les agences actives dans le débat public parviennent à être davantage saisies par le public, sans doute du fait d'une plus importante notoriété. Ces différentes formes d'action sont largement dé-corrélées les unes des autres, même si certaines agences puissantes, au premier rang desquelles l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles, se caractérisent par un fort volume d'activité dans toutes ces directions.

## 5. Les contextes nationaux et les ACP

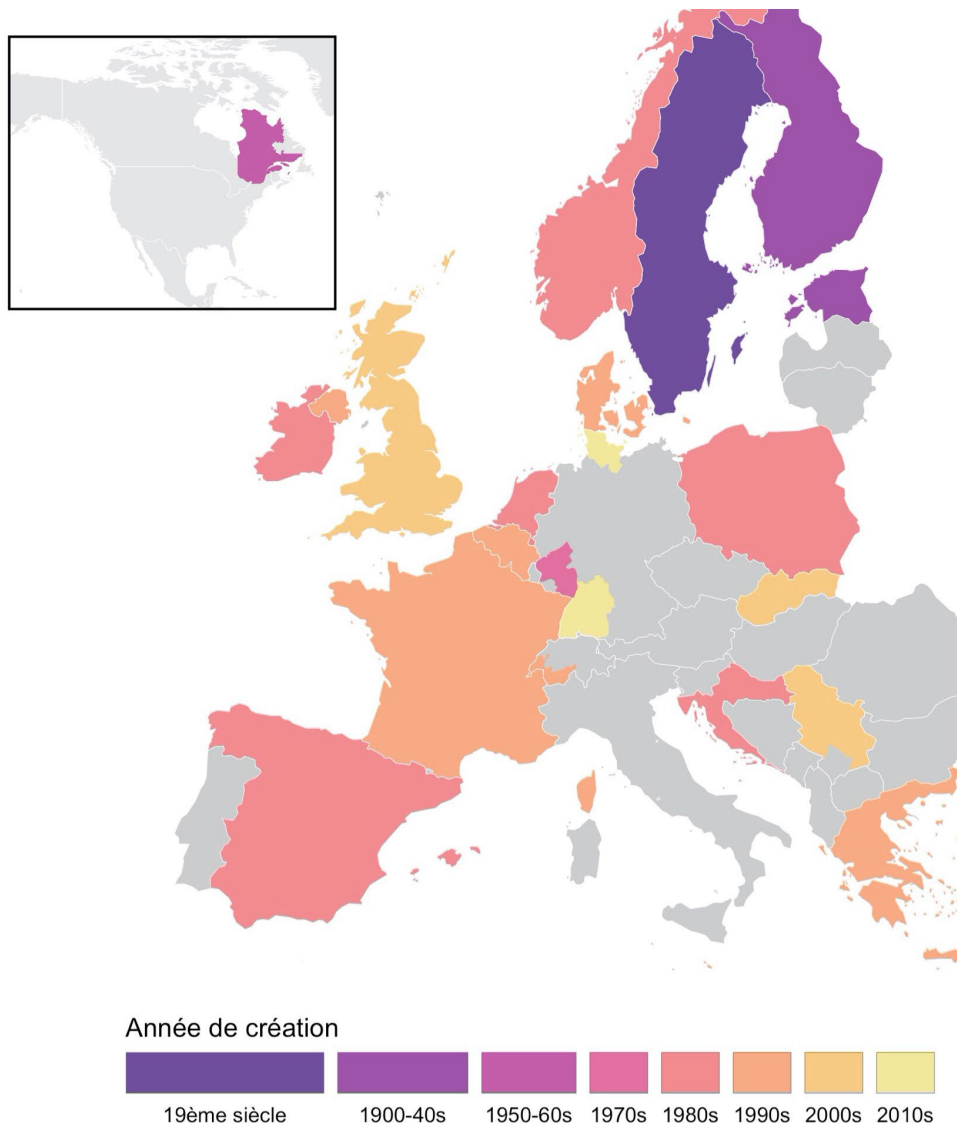
Comment expliquer la genèse des ACP et les différentes formes qu'elles revêtent aujourd'hui ? Dans cette partie, nous proposons d'analyser les déterminants contextuels des ACP en trois étapes. En premier lieu, nous nous concentrons sur la période de création des ACP. Il s'agit d'analyser dans quelle mesure au sein de notre échantillon, il existe des contextes historiques communs associés à l'émergence des ACP, et ce quel que soit leur modèle. Dans un deuxième temps, nous abordons les contextes nationaux actuels dans lesquels évoluent les ACP, en analysant dans quelle mesure les différents modèles d'ACP, tels que dégagés dans la partie précédente du rapport, sont liés à des différences de contextes nationaux ou régionaux. En particulier, nous nous centrons sur l'explication des différences entre territoires en ce qui concerne les niveaux de ressources et d'indépendance formelle des ACP. A la lumière de ces derniers résultats, la dernière étape ré-aborde la question de la genèse des ACP en discutant la possibilité de deux formes distinctes d'émergence historique des ACP.

### 5.1. Existe-t-il un contexte historique de création des ACP ?

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, les ACP sont apparues à différentes périodes selon les pays : longtemps une spécificité nordique, elles ont ensuite émergé massivement dans le reste de l'Europe au cours des années 1980-2000. La figure 23 permet de visualiser sur une carte la période de création des ACP par territoire. Peut-on identifier certaines caractéristiques communes aux différents pays au moment de la création des ACP ? Nous nous focalisons ici sur les caractéristiques des pays lors de l'année de création de l'organisation actuelle ou de sa prédécesseuse s'il en existait une. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, certaines organisations ont pris la place d'agences pré-existantes - en particulier dans le cas des agences spécialisées (au Royaume-Uni, en Suisse, au Québec, en Irlande, au Danemark et en Norvège) mais aussi dans le cas du Défenseur des droits français. Se focaliser uniquement sur le contexte de création des agences actuelles risquerait de biaiser les analyses en réduisant la profondeur historique des agences dans ces territoires. On pourrait objecter que dans le cas de certaines organisations, il existait des agences encore plus anciennes. Notre questionnaire ne permet pas de remonter à une telle antériorité. Néanmoins, à notre connaissance, il semble que ce soit uniquement le cas en Angleterre et au Pays de Galles<sup>54</sup>.

*Figure 23 : Cartographie des ACP en fonction de leur année de création (année de création de l'organisation actuelle ou de sa prédécesseuse s'il en existait une)*

<sup>54</sup> Comme mentionnée précédemment, IOPC a pris la suite de l'*Independent Police Complaints Commission (IPCC)*, créée en 2003, qui a elle-même succédé à la *Police Complaints Authority (PCA)*, créée en 1985, et au *Police Complaints Board*, créé en 1977. La prise en compte de l'année de création de l'organisation "originelle" dans ce cas ne change pas notablement les résultats suivants.



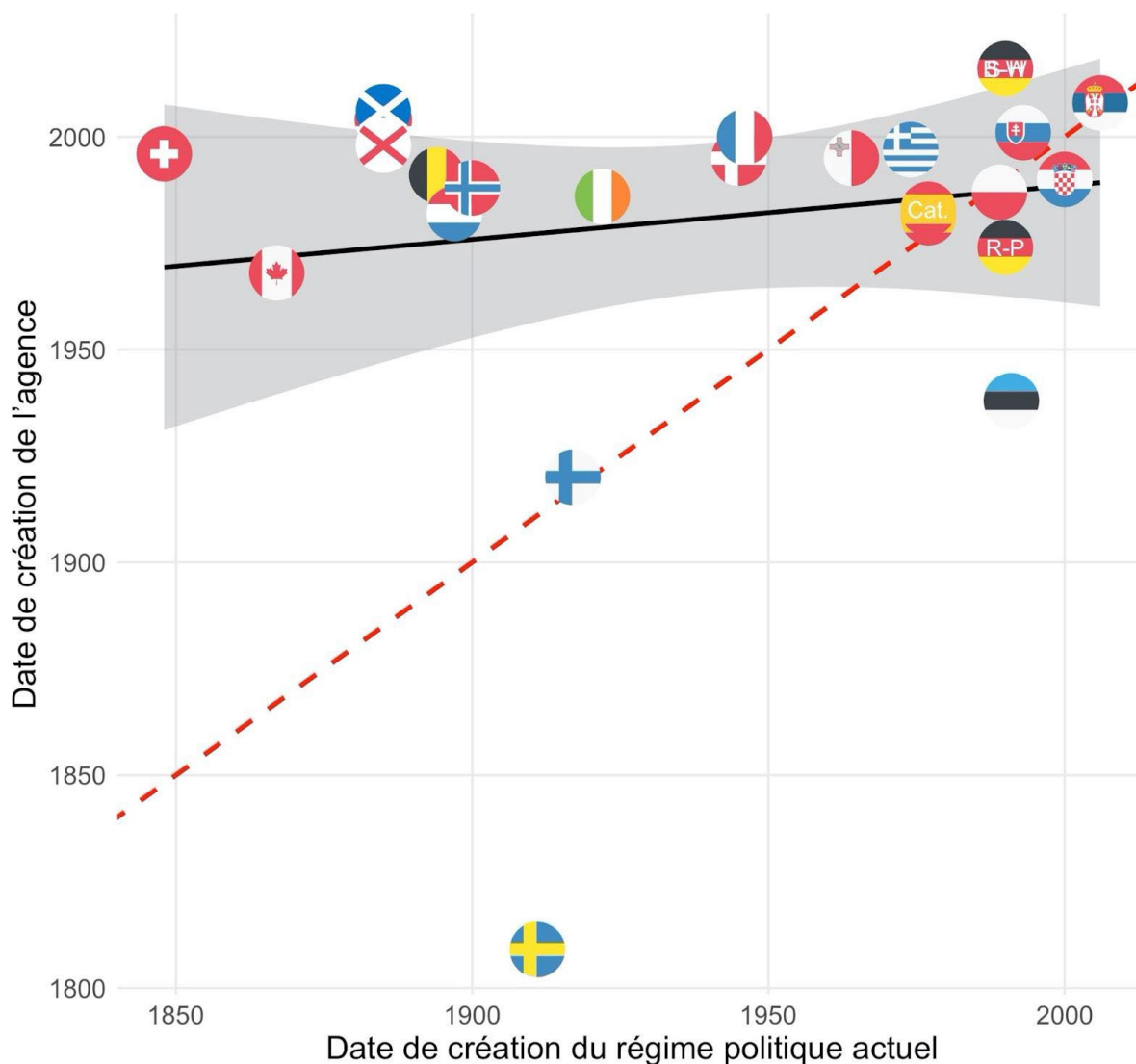
Nous mettons ici à l'épreuve quatre ensembles d'hypothèses sur le contexte de création des ACP : l'ancienneté du régime démocratique et des droits civiques, la période d'entrée dans l'Union Européenne, le niveau de développement économique, et la couleur politique des partis au pouvoir.

### 5.1.1. Les ACP émergent-elles dans la continuité d'une progression des droits et libertés civiques au sein des Etats ?

Une première possibilité est que les ACP apparaissent dans la suite progressive d'une évolution des droits des citoyens et de la démocratie. Il existerait une consolidation des droits et libertés civiques, dont l'émergence des ACP, en tant que garantes du respect de ces droits et libertés par la police, serait concomitante. Pour évaluer cette possibilité, nous avons estimé dans quelle mesure l'ancienneté des organisations est liée à l'ancienneté du régime démocratique et des droits civiques. La figure 24 représente l'année de création des agences en fonction de l'année de passage au régime politique démocratique actuel de l'Etat dans

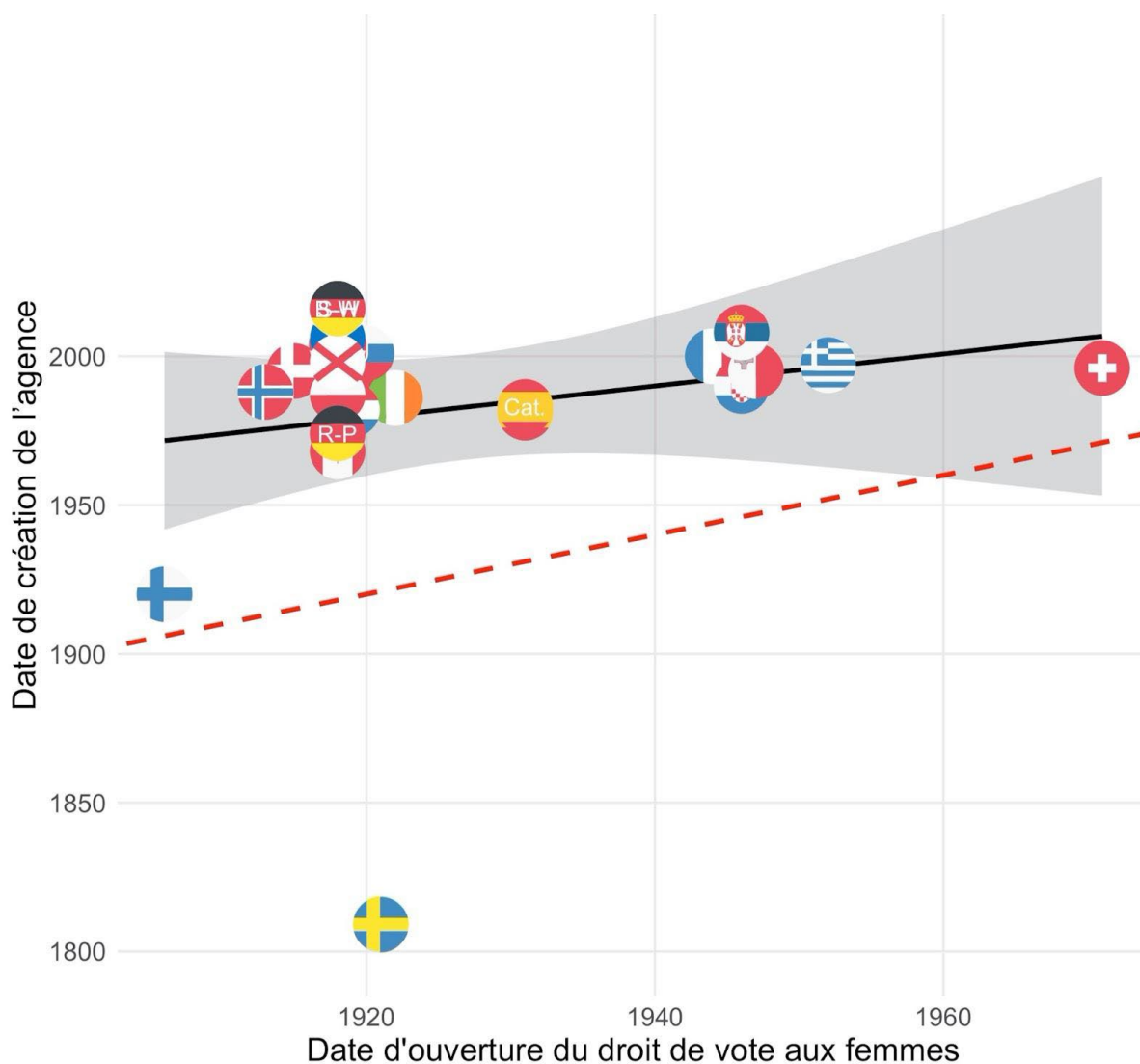
lequel se situe l'agence. Cet indicateur est issu des données de Boix et al. (2013) sur les régimes politiques à travers le monde. On ne constate pas de corrélation entre l'ancienneté du régime démocratique actuel et celle de l'agence (ou de sa prédécesseure), comme le confirme un test de corrélation de Pearson ( $r = 0,148$ ,  $p = 0,481$ ,  $N = 25$ ). En effet, on peut voir que les Etats ayant un régime démocratique ancien ne présentent pas nécessairement les ACP les plus anciens : c'est notamment le cas de la Suisse, du Royaume-Uni, de la Belgique et de la Norvège, de vieilles démocraties stabilisées qui n'ont créé que relativement récemment une ACP. La ligne en pointillés rouge sur la figure 24 permet de démarquer en haut à gauche les agences créées après la mise en place du régime politique actuel du pays et en bas à droite les agences créées avant le régime démocratique actuel. Sans surprise, la majorité des agences ont été créées après le commencement du dernier régime politique, mais il existe quelques exceptions. L'Ombudsman parlementaire suédois a été créé en 1809, avant le début du régime démocratique actuel, commençant d'après Boix et al. (2013) en 1911 - date de la première élection au suffrage universel masculin. Le Chancelier de justice estonien a pour sa part été créé avant les occupations allemandes et soviétiques, puis la dislocation de l'URSS et le retour à l'indépendance du pays en 1991. En outre, l'Ombudsman croate a été créé en 1990. Or, Boix et al. (2013) tracent le début du régime politique actuel à 2000 - année de l'élection de Stjepan Mesić, qui marque un tournant dans la démocratisation du régime. Enfin, les données de Boix et al. (2013) font remonter le régime allemand actuel à la réunification allemande de 1990, ce qui conduit à situer la création de l'Ombudsman de Rhénanie-Palatinat avant la création du régime. Or, les Ombudsman régionaux allemands de l'étude étant situés à l'Ouest, il serait plus rigoureux de les dater la création du régime en 1949 - date de création de la République Fédérale d'Allemagne. Néanmoins, un tel changement n'affecte pas le constat général d'une absence de corrélation entre l'ancienneté des régimes politiques et l'ancienneté de la création des ACP.

*Figure 24 : Année de création des ACP par rapport à l'année de création du régime politique actuel*



Un autre indicateur de l'ancienneté des droits civiques dans un État donné est la date d'ouverture du droit de vote aux femmes aux élections nationales. La figure 25 présente l'année de création des ACP en fonction de la date de passage au suffrage universel - à partir des données d'Adams (2014). Si toutes les organisations ont été créées après l'ouverture du vote aux femmes à l'exception de l'Ombudsman parlementaire suédois, on ne constate pas de lien statistiquement significatif entre l'ancienneté du droit de vote des femmes et l'ancienneté des ACP ( $r = 0,203$ ,  $p = 0,341$ ,  $N = 24$ ). Cela ne corrobore pas l'idée selon laquelle la création des ACP se situe dans la continuité de la progression des droits politiques.

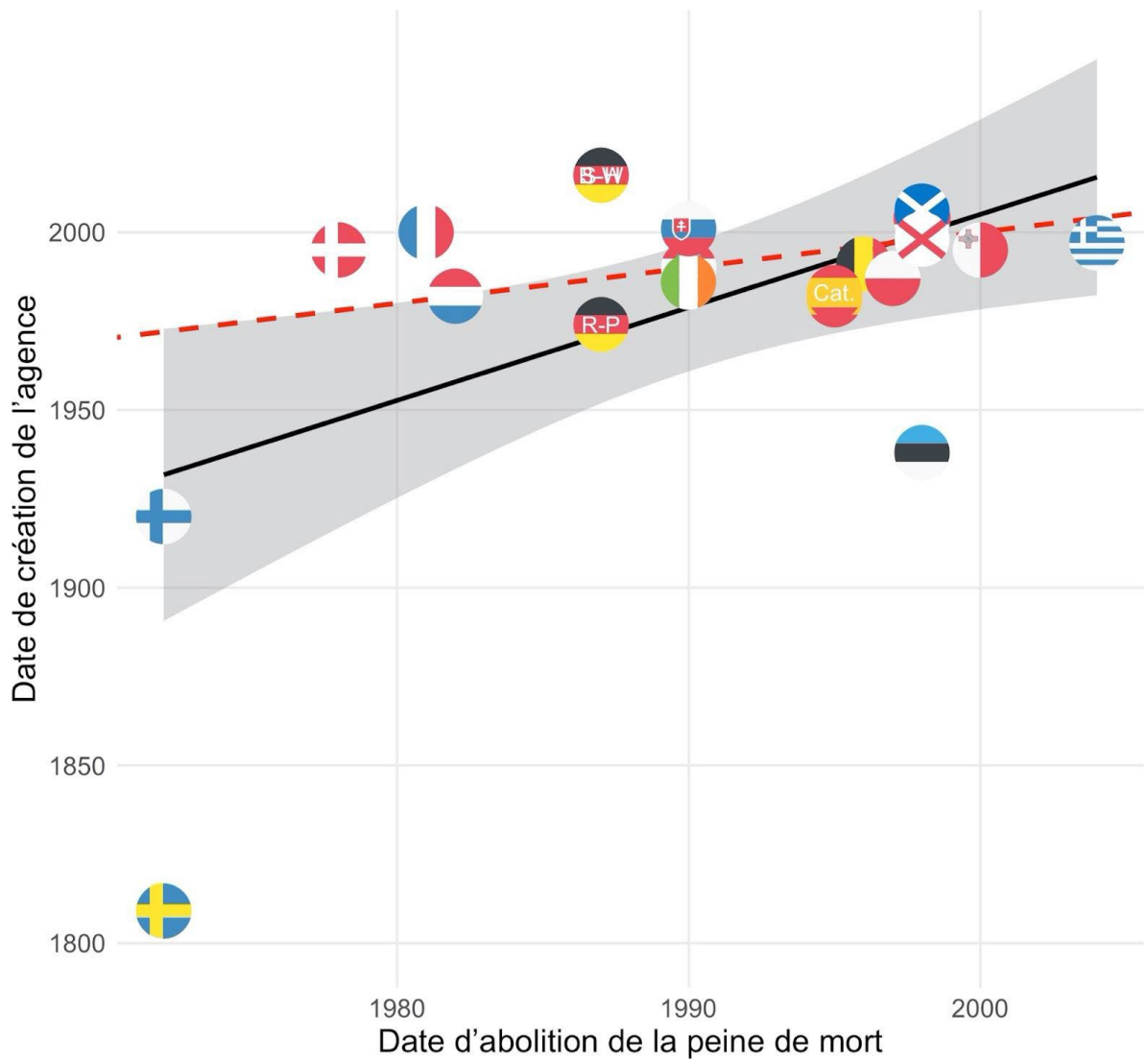
*Figure 25 : Année de création des ACP par rapport à l'année d'ouverture du droit de vote aux femmes*



Enfin, une autre approximation de la tradition de protection des droits des citoyens et de l'imprégnation des normes de traitement digne des individus est la date d'abolition de la peine de mort. Le site du Parlement Européen (2019) recense les dates de suppression légale de la peine de mort en Europe. La figure 26 montre que la date de création des agences dans un Etat donné est positivement et significativement corrélée à la date d'abolition de la peine de mort ( $r = 0,527$ ,  $p = 0,014$ ,  $N = 21$ ). Ainsi, on constate notamment que les premiers pays à avoir institué une ACP (la Suède et la Finlande) sont également les premiers pays à avoir aboli la peine de mort dans notre échantillon. A l'inverse, la Grèce, dernier Etat dans notre échantillon à avoir aboli la peine de mort, figure parmi pays n'ayant créé que récemment une ACP. Néanmoins, la corrélation est relativement peu robuste sur le plan statistique - en effet, la corrélation n'est plus significative lorsque l'on exclut le cas extrême de la Suède ( $r = 0,289$ ,  $p = 0,216$ ,  $N = 20$ )<sup>55</sup>. En somme, la progression des droits civiques et humains dans les Etats ne semble pas être une explication générale de la création des ACP.

Figure 26 : Année de création des ACP par rapport à l'année d'abolition de la peine de mort

<sup>55</sup> En outre, le lien n'est pas significatif lorsque l'on effectue un test de corrélation de rang de Spearman ( $\rho = 0,269$ ,  $p = 0,239$ ,  $N = 21$ ).



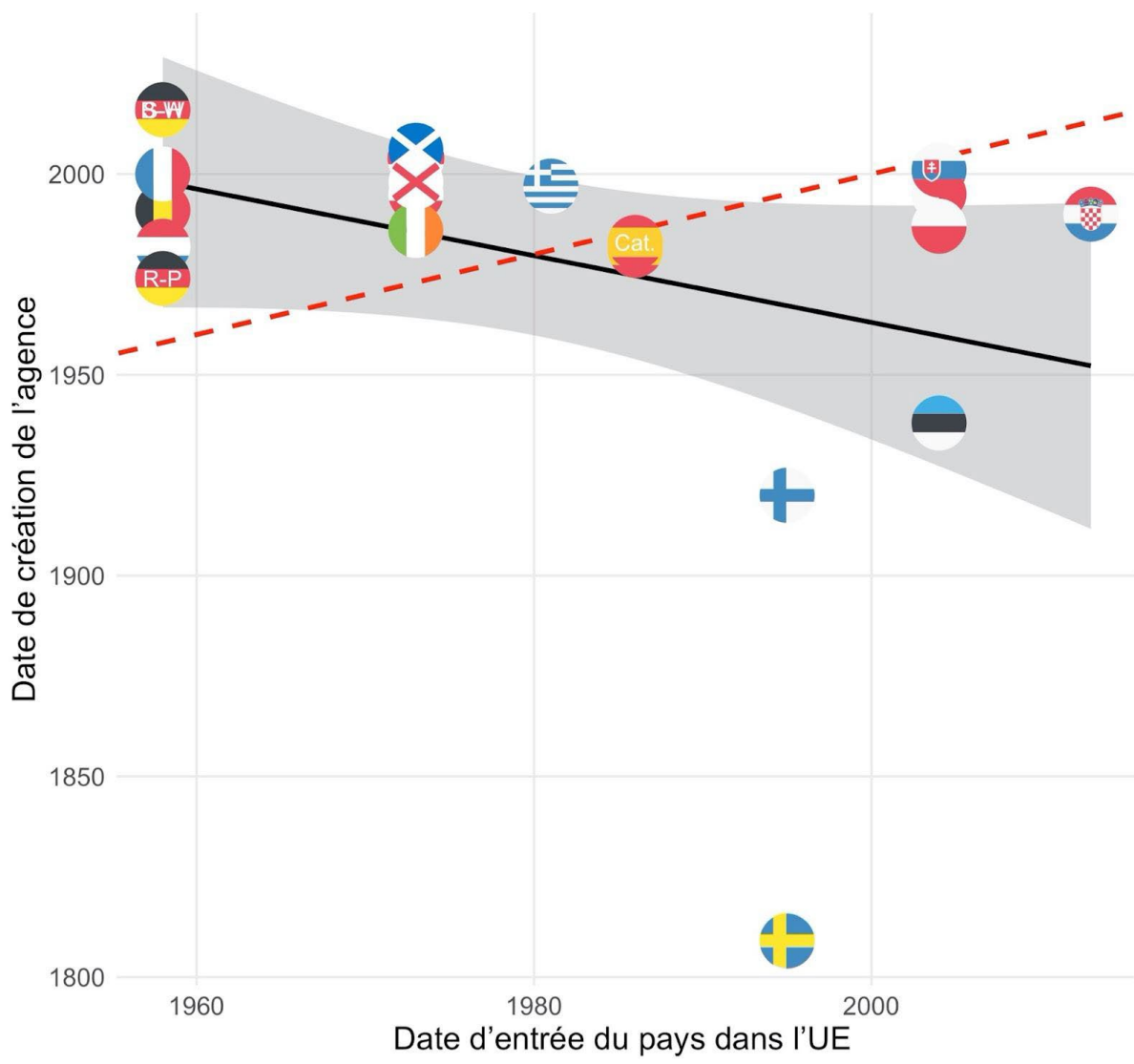
### 5.1.2. Les ACP sont-elles le produit des normes européennes ?

Comme nous l'avons évoqué plus tôt, une autre piste d'explication de l'émergence des ACP est la diffusion internationale d'une norme. En particulier, l'Union Européenne aurait un rôle de diffusion de la norme de contrôle externe de la police dans les pays membres et parmi les pays candidats. Si tel est le cas, on devrait observer que la période de création des ACP est proche de la date d'entrée de l'Etat dans l'UE. La figure 27 représente l'année de création des ACP en fonction de l'année d'entrée des pays dans l'UE. On ne constate pas de corrélation significative entre ces deux variables ( $r = -0,346$ ,  $p = 0,124$ ,  $N = 21$ ). Pour autant, cela ne permet pas d'exclure un rôle de l'Union Européenne dans la création de *certaines* ACP. En effet, la norme de contrôle externe est apparue tardivement, et pourrait donc avoir eu une influence particulière, moins sur les membres historiques de l'UE que sur les pays candidats à l'adhésion. Ainsi, on constate que différents pays ont créé un mécanisme quelques années avant leur entrée officielle dans l'UE - tels que l'Espagne, Malte ou la Slovaquie. Il n'est pas exclu que la création de ces organisations ait été influencée par la volonté d'adhérer à l'UE.



Pour évaluer cette possibilité, il serait nécessaire de recourir à des études de cas plus approfondies. Quoiqu'il en soit, il est difficile d'affirmer que l'Union Européenne est une cause générale de la création des ACP.

Figure 27 : Année de création des ACP par rapport à l'année d'entrée de l'Etat dans l'Union Européenne

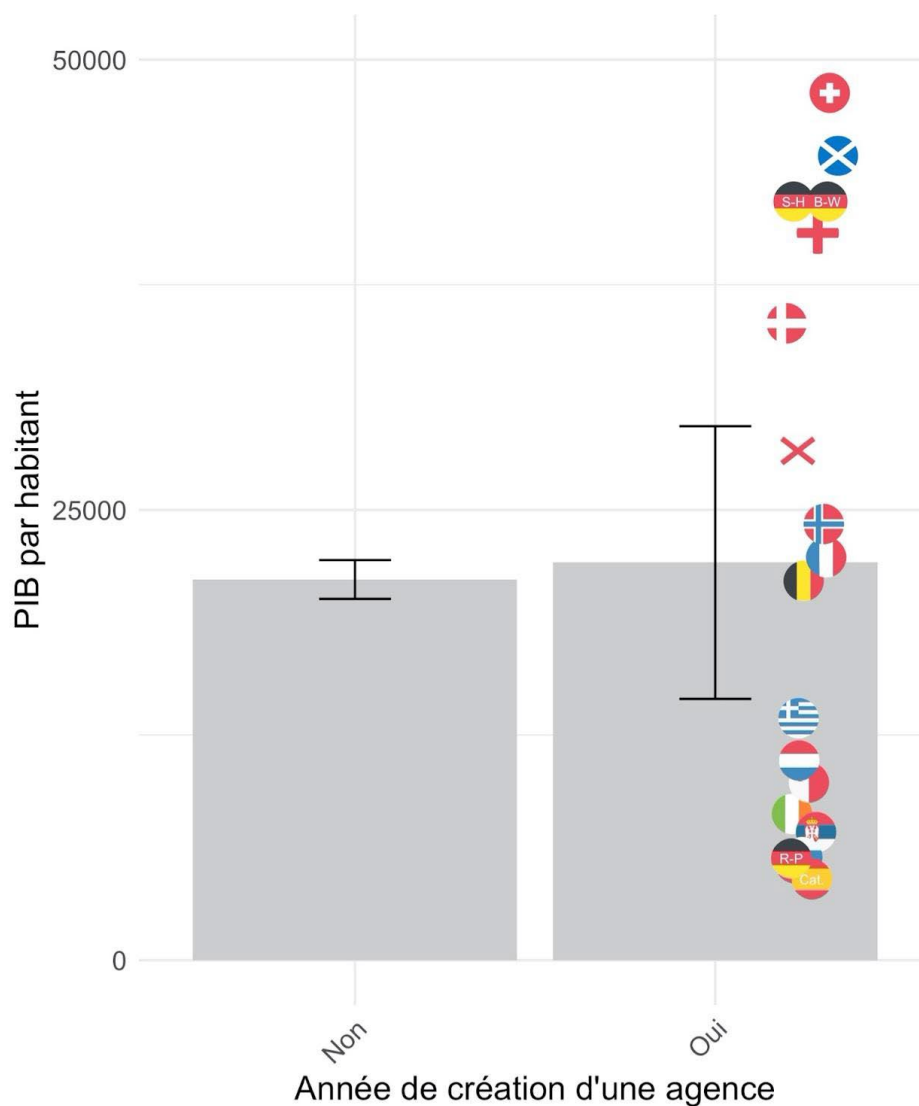


### 5.1.3. Les ACP sont-elles créées à partir d'un certain niveau de richesse ?

Une autre hypothèse est que la création des ACP résulte de la situation économique d'un pays : partant du principe que ce type d'organisation requiert des moyens et une administration développée, on peut penser que le préalable à la création des ACP est un certain niveau de prospérité économique. Pour mettre à l'épreuve cette hypothèse, nous avons compilé les données sur le PIB par habitant des différents États de notre échantillon de 1960 à 2020 à partir des estimations de la Banque Mondiale. Si l'hypothèse économique est valide, on devrait observer que le PIB moyen d'un pays lors de l'année de création de l'agence

est généralement plus élevé que le PIB moyen des différents pays de l'échantillon sur la période d'étude. La figure 28 représente le PIB par habitant moyen lors des années de création des ACP par rapport au PIB moyen lors des années sans création d'agence sur la période 1960-2020. Contrairement à l'hypothèse, on n'observe pas de différence significative du niveau de développement économique des pays lors de la création d'agences, ce que le confirme un test de Student ( $t = -0.258$ ,  $df = 18.846$ ,  $p = 0,799$ ,  $N = 1243$ ).

Figure 28 : PIB par habitant moyen lors des années de création des ACP par rapport autres années de la période d'étude (période 1960-2020)\*



- Les drapeaux sont positionnés pour chaque agence au niveau de PIB par habitant du pays l'année de sa création.

#### 5.1.4. La couleur politique du gouvernement est-elle liée à la création des ACP ?

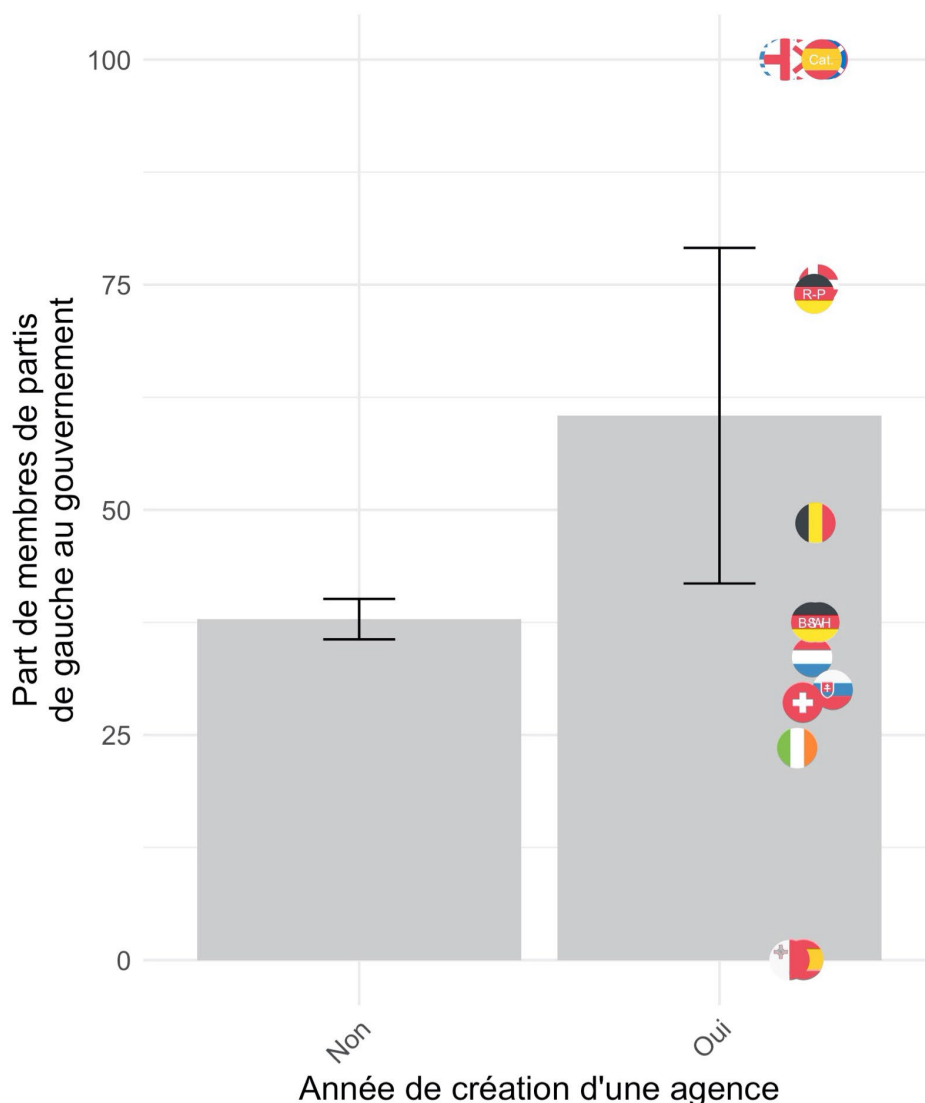
Une dernière hypothèse porte sur l'idéologie politique des gouvernants. On peut s'attendre à ce que les partis politiques situés à gauche de l'échiquier politique soient davantage enclins à instituer des ACP, étant donné leur critique plus marquée des violences policières<sup>56</sup>, et leurs liens avec les mouvements sociaux de gauche plus ciblés par les violences policières (Kishi et Carboni, 2019). Mais aussi par ce qu'on a observé aux Etats-Unis que les mobilisations sociales contre les violences policières sont un déterminant de la création de *Civilian Review Boards* (CRB) municipaux chargés du contrôle externe de la police (Olzak, 2021). Pour évaluer l'effet de l'orientation politique du gouvernement sur la probabilité de création d'une agence, nous avons procédé comme pour l'hypothèse du développement économique, à savoir que nous avons analysé dans quelle mesure la couleur politique du gouvernement lors des années de création des ACP diffère de la couleur politique "moyenne" hors création de ACP sur toutes les autres années d'une période donnée. Pour estimer l'orientation à gauche du gouvernement, la base de données *Comparative Political Datasets* (Armingeon et al., 2021) mesure pour tous les pays de notre échantillon (exceptée la Serbie) sur la période 1960-2019 la part annuelle des postes ministériels détenus par les partis sociaux-démocrates et autres partis de gauche en pourcentage du total des postes ministériels<sup>57</sup>. Comme le montre la figure 29, on observe que la part de membres du gouvernement de gauche lors des années de création d'agence est supérieure à la part moyenne lors des années sans création d'agence. Ainsi, en moyenne, lors des années de création d'agence, 60% du gouvernement est à gauche, contre 38% en règle générale, et cette différence est statistiquement significative ( $t = 2.537$ ,  $df = 17.576$ ,  $p = 0.0209$ ,  $N = 1201$ ).

*Figure 29 : Part moyenne de membres de partis de gauche au gouvernement lors des années de création des ACP par rapport aux années sans création d'agence (période 1960-2019)*

<sup>56</sup> Les dimensions idéologiques (la valorisation de l'autorité, et le fait de considérer le système social comme juste par ex.) sont très liées aux jugements sur la police comme le fait de dire qu'elle n'use pas de la force à bon escient ou ne sanctionne pas ses agents lorsqu'ils agissent de manière fautive (Rouban, 2022). De plus, en France, l'usage même du terme violences policières est très clivé politiquement comme le montre l'analyse des tweets des parlementaires.

[https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/violences-policieres/infographies-comment-l-expression-violences-policieres-cristallise-les-clivages-politiques\\_4065275.html](https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/violences-policieres/infographies-comment-l-expression-violences-policieres-cristallise-les-clivages-politiques_4065275.html)

<sup>57</sup> Ce pourcentage est pondéré par le nombre de jours de mandat dans une année donnée. Voir Armingeon et al. (2021) pour une liste des partis politiques catégorisés à gauche pour chaque pays. Par exemple, pour la France, les partis inclus comme sociaux-démocrates sont le Parti Socialiste, le Parti Communiste Français, les Verts, le Mouvement des Citoyens, Génération Écologie et le Parti Radical de Gauche.



A l'inverse, la figure 30 présente la part moyenne de membres de partis de droite<sup>58</sup> au gouvernement, d'après la même base de données, lors des années de création d'agence. On constate que lors des créations d'agence, la part de postes ministériels de droite est en moyenne de 8%, contre 35% en règle générale. Cette différence est très significative sur le plan statistique ( $t = -6.636$ ,  $df = 19.565$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 1201$ ). Ces résultats doivent être sujets à précaution car les données sur l'orientation politique des gouvernements portent sur le gouvernement à l'échelle nationale. Elles perdent donc de leur pertinence pour expliquer la création de certains mécanismes à échelle régionale. L'échelon national apparaît pertinent dans le cas de l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles, qui a été institué par le *Policing and Crime Act (2017)* du Parlement du Royaume-Uni - de même que son prédécesseur *IPCC* avait été institué par le *Police Reform Act (2002)* du même Parlement. De même, l'Ombudsman de la police d'Irlande du Nord a été institué par le *Police (Northern Ireland) Act (1998)* du Parlement du Royaume-Uni. En revanche, le

<sup>58</sup> Par exemple, pour la France, les partis classés à droite incluent Les Républicains (ex Union pour une Majorité Présidentielle), le Rassemblement pour la République, le Centre National des Indépendants, le Centre démocratie et progrès, le Parti Radical, La République En Marche! et Agir.

Commissaire écossais aux enquêtes et à la supervision de la police<sup>59</sup>, les Ombudsman parlementaires régionaux des Länder allemands<sup>60</sup>, l'Ombudsman catalan, l'Organe de médiation de la police de Genève<sup>61</sup>, et le Commissaire à la déontologie policière québécois<sup>62</sup> ont été institués par des législations régionales. A cet égard, lorsque l'on exclue les cas établis par des autorités régionales (Ecosse, Allemagne, Catalogne, Suisse et Québec), on peut noter que l'effet de la part de membres de partis de gauche au gouvernement n'est plus statistiquement significatif au seuils conventionnels - les résultats d'un test de Student indiquant qu'il y a environ 10% de chances que la corrélation soit le fruit du hasard ( $t = 1,786$ ,  $df = 11,299$ ,  $p = 0,101$ ,  $N = 858$ ). En revanche, l'effet de la part de membres de partis de droite reste toujours négativement et significativement associé à la création d'agences lorsque ces cas sont exclus ( $t = 6.635$ ,  $df = 12.829$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 858$ ).

*Figure 30 : Part moyenne de membres de partis de droite au gouvernement lors des années de création des ACP par rapport aux autres années de la période d'étude (période 1960-2019)*

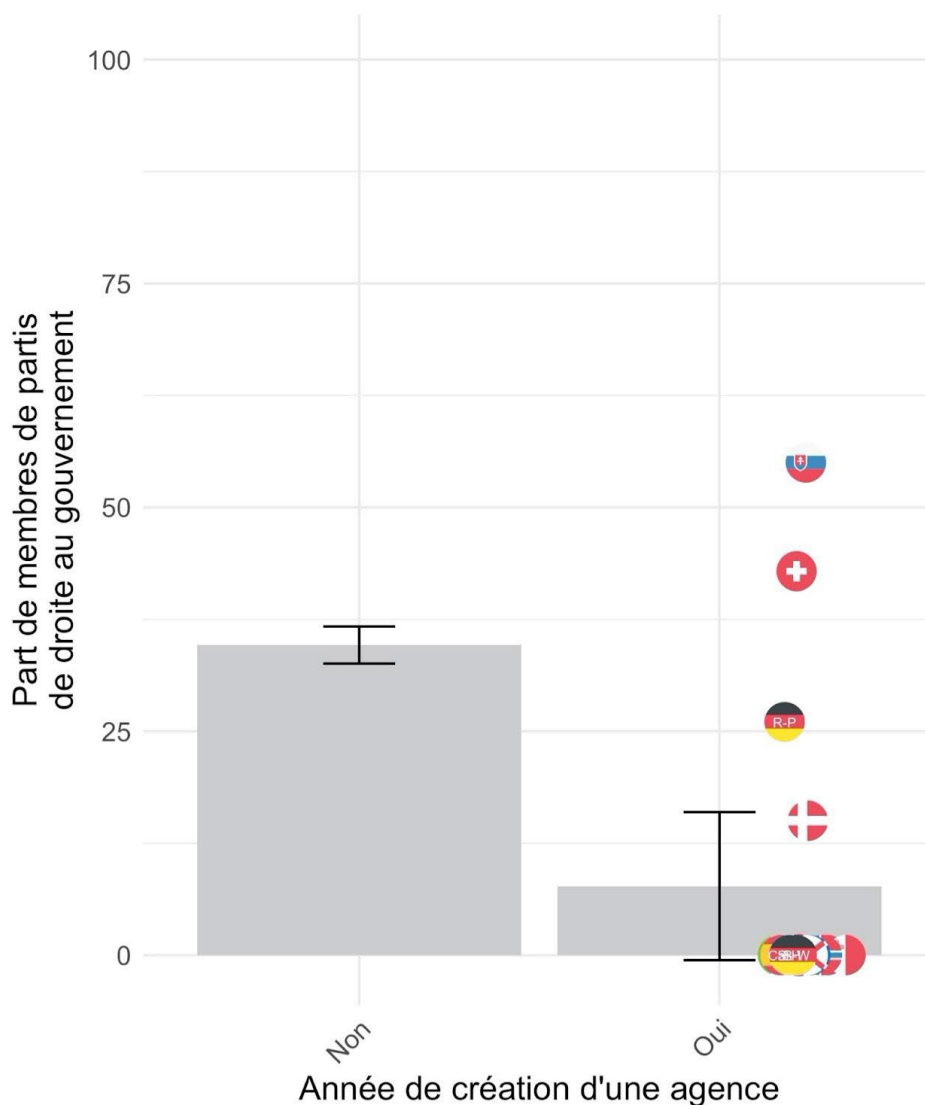
---

<sup>59</sup> Il a été institué par le *Police and Fire Reform (Scotland) Act (2012)* voté par le Parlement écossais. Son prédécesseur, le *Police Complaints Commissioner for Scotland (PCCS)*, avait lui-même été institué par le *Police, Public Order and Criminal Justice (Scotland) Act (2006)* du Parlement écossais.

<sup>60</sup> Ils ont été institués par les parlements des länders en question.

<sup>61</sup> Il a été institué par la *Loi sur la police (2014)* par le Grand Conseil du canton de Genève.

<sup>62</sup> Il a été établi en vertu de la *Loi sur la police*, une loi provinciale du Québec.



Dans l'ensemble, la plupart des hypothèses générales que nous avons avancées pour expliquer la création des ACP ne sont pas corroborées. Il ne semble pas que les ACP apparaissent d'abord dans les pays ayant une longue tradition de stabilité démocratique et de droits civiques et humains. En outre, on ne constate pas de concomitance entre l'émergence des ACP et le processus de construction européenne - bien que cet aspect doit faire l'objet d'analyses de cas plus approfondies concernant les derniers pays candidats à l'UE. La création des ACP ne semble pas non plus avoir en règle générale pour préalable un fort niveau de développement économique. Le seul élément contextuel commun semble être la faible représentation de partis de droite au pouvoir en moyenne lors de la création des agences. En somme, il ne semble pas exister de contexte commun à la création de l'ensemble des ACP. Une possibilité plus fructueuse pourrait être de s'intéresser aux déterminants des différentes formes que prennent les à l'heure actuelle les ACP.

## 5.2. Dans quels contextes trouve-t-on les deux types d'ACP (faiblement indépendantes-riches en ressources *versus* indépendantes-pauvres en ressources) ?

Plutôt que de rechercher une origine commune à l'ensemble des ACP, une autre approche consiste à identifier les causes des différentes formes prises par les ACP à travers les pays. En particulier, nous avons vu lors de la partie précédente que deux grands types d'organisations se distinguent : les organisations fortement dotées en moyens mais faiblement indépendantes sur le plan formel et les organisations faiblement dotées en moyen mais fortement indépendantes formellement. Dans cette partie nous proposons de rechercher les contextes liés à ces différentes formes d'organisations, en nous centrant particulièrement sur les contextes pouvant expliquer la disparité des ressources des agences à travers les pays - en termes de personnel par officiers de police, représentées dans la figure 31 - et de leur indépendance formelle - à partir de l'indice détaillé dans la partie descriptive du rapport, et représenté dans la figure 32.

*Figure 31 : Cartographie des ACP en fonction de leurs ressources (Personnel dédié au contrôle des forces de police rapporté au nombre d'officiers de police, voir la section 4.6)*

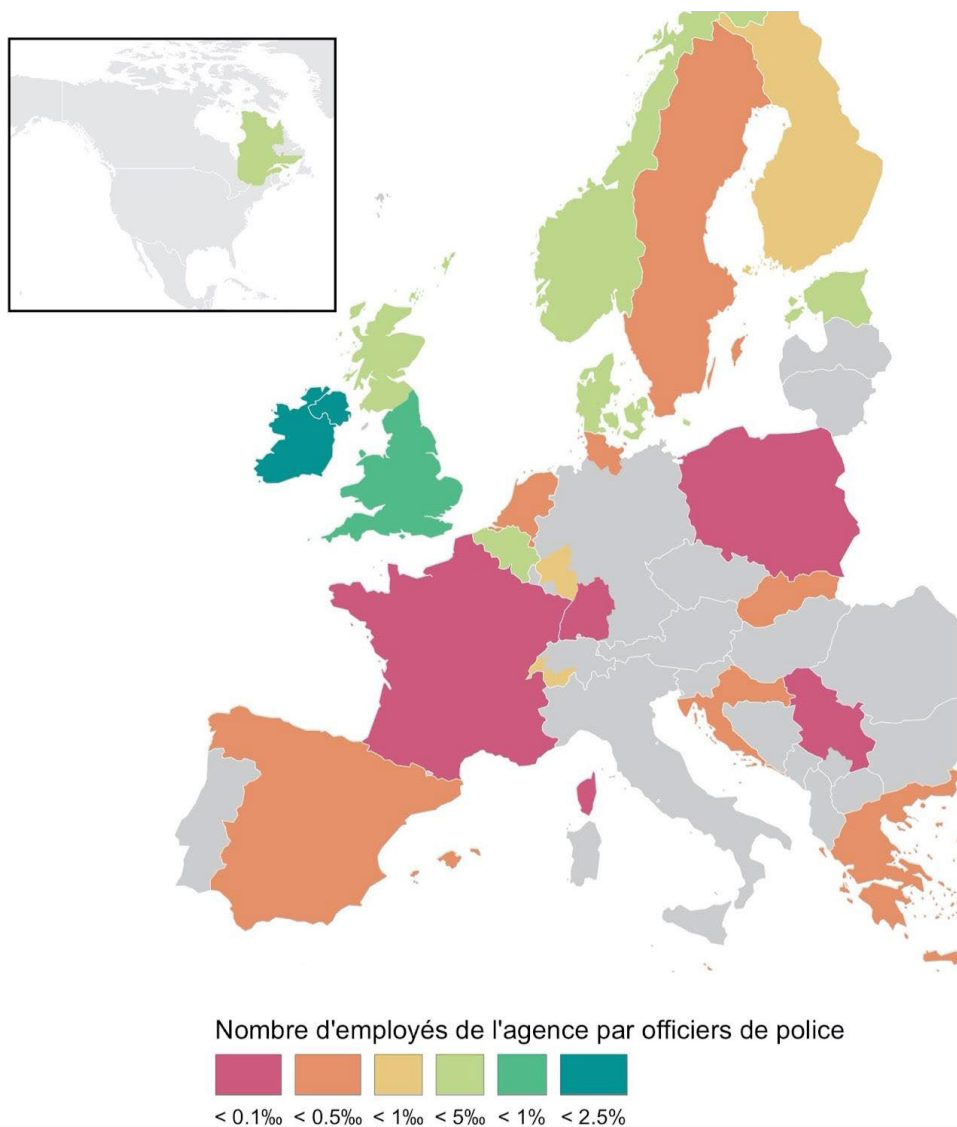
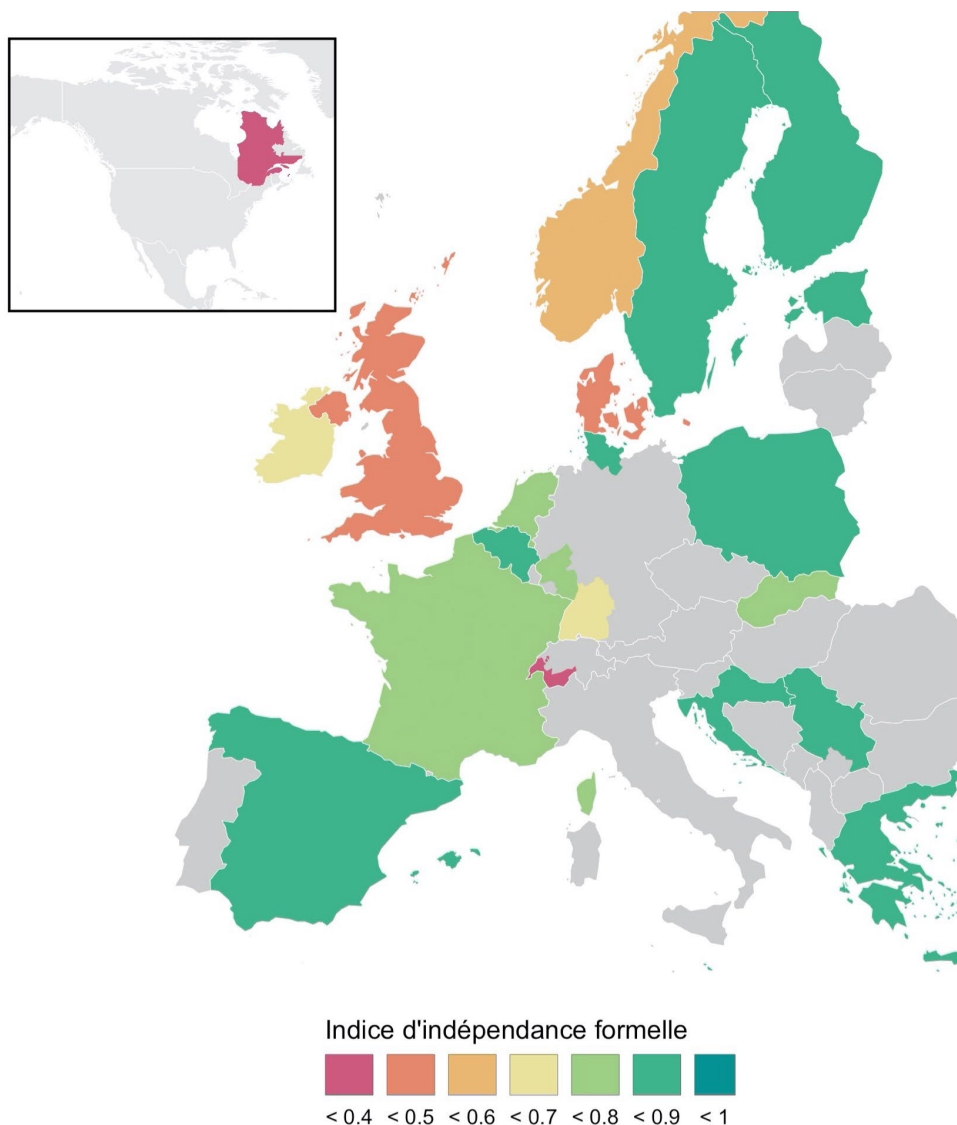


Figure 32 : Cartographie des ACP en fonction de leur indépendance formelle (voir le codage de l'indice en section 4.3 et en annexe A.2 du rapport)





Comment expliquer que certaines agences soient plus fortement dotées que d'autres et que certaines agences soient plus indépendantes que d'autres ? Nous abordons dans cette partie quatre ensembles d'hypothèses pour expliquer le niveau de ressources et d'indépendance des ACP<sup>63</sup> : le niveau global d'avancement de la démocratie et des droits civiques, le niveau de développement économique, la place du parlement dans le système politique, et des caractéristiques du système de justice.

<sup>63</sup> Comme nous l'avons détaillé en section 4.6.3 de la partie descriptive, et comme on peut le constater au regard des figures 31 et 32, les deux dimensions au cœur de cette section - ressources et indépendance formelle - sont négativement reliées. Cela rend difficilement dissociables les déterminants de l'une ou l'autre de ces caractéristiques des agences, qui doivent plutôt être pensées comme un ensemble distinguant les agences faiblement indépendantes-riches en ressources des agences indépendantes-pauvres en ressources. Néanmoins, en règle générale, nous avons choisi de présenter dans cette partie les résultats concernant les ressources ou concernant l'indépendance formelle selon l'hypothèse mise à l'épreuve - sachant que dans la plupart des cas, le résultat est aussi valable, sous une forme inversée, pour l'autre dimension.

### 5.2.1. Le type d'ACP diffère-t-il selon le niveau d'avancement de l'État de droit et de la démocratie ?

Un premier aspect général susceptible d'être lié à la forme de l'ACP dans un pays donné concerne le niveau global de protection de l'État de droit et d'avancement de la démocratie. En théorie, les pays démocratiques protégeant fortement l'État de droit devraient à la fois posséder des organisations de contrôle de la police fortement indépendantes, pour garantir leur impartialité, et fortement dotées, pour garantir leur efficacité. Sachant que ces deux dimensions - indépendance formelle et ressources - sont négativement liées parmi les ACP, il semble intéressant d'analyser dans quelle mesure le niveau global de démocratie est lié à l'un ou l'autre de ces aspects. Différents indicateurs composites de la démocratie et de l'État de droit sont couramment utilisés dans la littérature. L'indice d'État de droit de Freedom House (2021) mesure "l'indépendance du pouvoir judiciaire, la mesure dans laquelle l'État de droit prévaut en matière civile et pénale, l'existence d'un contrôle civil direct sur la police, la protection contre la terreur politique, l'emprisonnement injustifié, l'exil et la torture, l'absence de guerre et d'insurrections et la mesure dans laquelle les lois, les politiques et les pratiques garantissent l'égalité de traitement des différents segments de la population". Les pays sont classés entre 0 (pire) et 16 (meilleur). La figure 33 présente les ressources des ACP en fonction du niveau d'État de droit dans les différents pays. Les ACP sont légèrement mieux dotées dans les pays présentant un score élevé d'État de droit mais un test de corrélation de Pearson indique que l'effet n'est pas significatif ( $r = 0,032$ ,  $p = 0,881$ ,  $N = 25$ ). De même, comme le montre la figure 34, les ACP sont légèrement moins indépendantes dans les pays présentant un haut niveau d'État de droit, mais la corrélation n'est pas statistiquement significative ( $r = -0,232$ ,  $p = 0,266$ ,  $N = 25$ ).

*Figure 33 : Ressources des ACP en fonction du niveau d'État de droit dans le pays (Freedom House)*

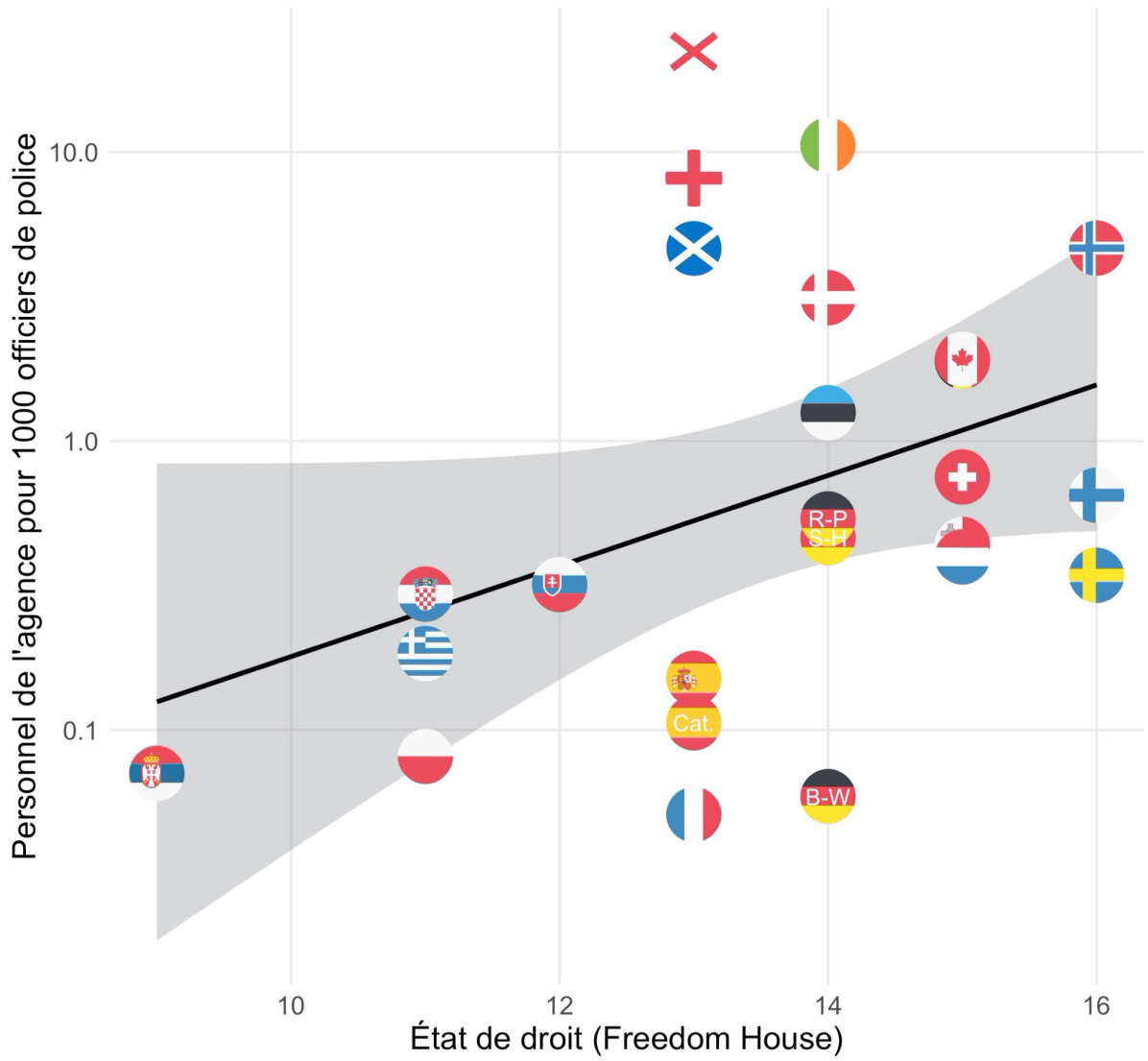
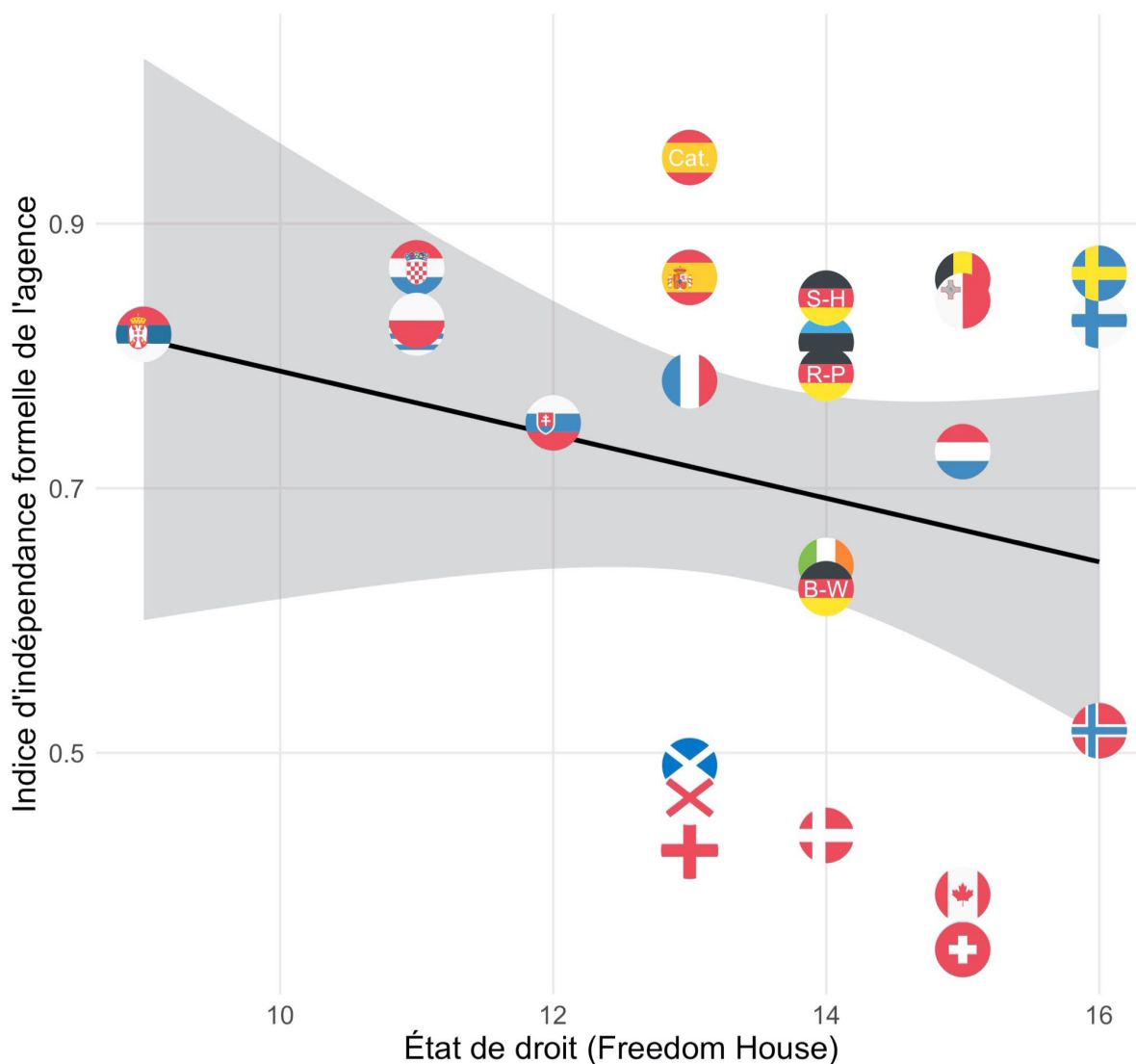


Figure 34 : Indice d'indépendance formelle des ACP en fonction du niveau d'État de droit dans le pays (Freedom House)



On observe des résultats similaires en utilisant l'indice global de qualité de la démocratie de la fondation Bertelsmann Stiftung (Schiller et Hellmann, 2020), qui combine différentes dimensions : l'accès à l'information (liberté des médias, pluralisme, accès aux informations gouvernementales), les droits et libertés politiques (droits civils, libertés politiques, non-discrimination), le processus électoral (procédures de candidature, accès aux médias, droits de vote et d'inscription, financement des partis, prise de décision populaire), et l'État de droit (sécurité juridique, contrôle juridictionnel, nomination des juges, prévention de la corruption). Comme le montrent les figures 35 et 36, cet indicateur n'est significativement lié ni aux ressources de agences ( $r = 0,033$ ,  $p = 0,879$ ,  $N = 24$ ), ni à leur degré d'indépendance formelle ( $r = -0,277$ ,  $p = 0,191$ ,  $N = 24$ ). Enfin, des résultats équivalents sont obtenus avec l'indice de démocratie libérale de la base de données Varieties of Democracy (Coppedge et al., 2021)<sup>64</sup>. Dans l'ensemble, on observe donc que ni les ressources et ni l'indépendance formelle des ACP ne sont statistiquement liées au niveau global d'État de droit et de démocratie dans les pays étudiés.

<sup>64</sup> L'indice de V-Dem n'est significativement corrélé ni aux ressources ( $r = 0,167$ ,  $p = 0,425$ ,  $N = 25$ ) ni à l'indépendance formelle ( $r = -0,262$ ,  $p = 0,204$ ,  $N = 25$ ) des ACP.

Figure 35 : Ressources des ACP en fonction de la qualité de la démocratie dans le pays (Bertelsmann Stiftung)

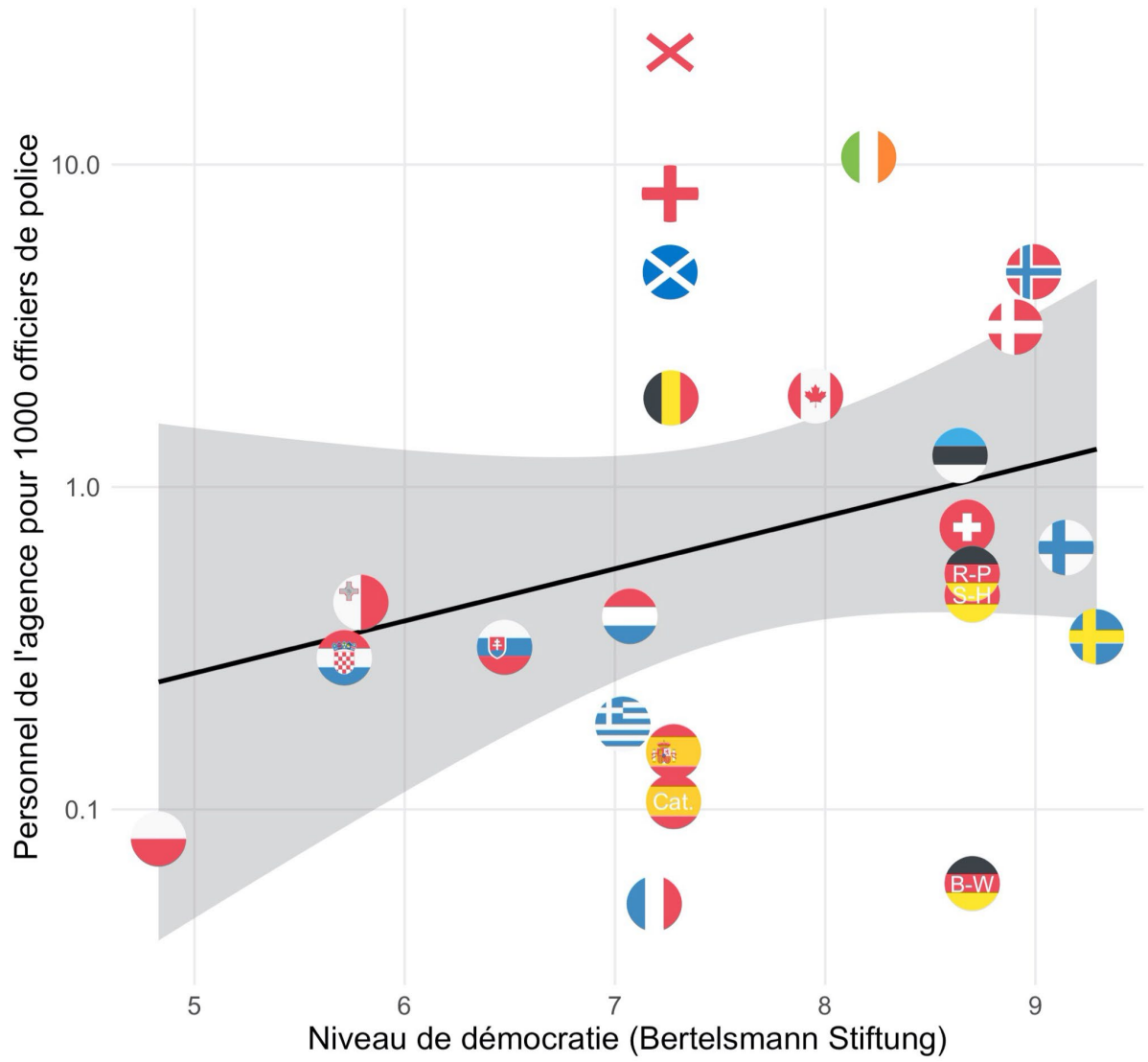
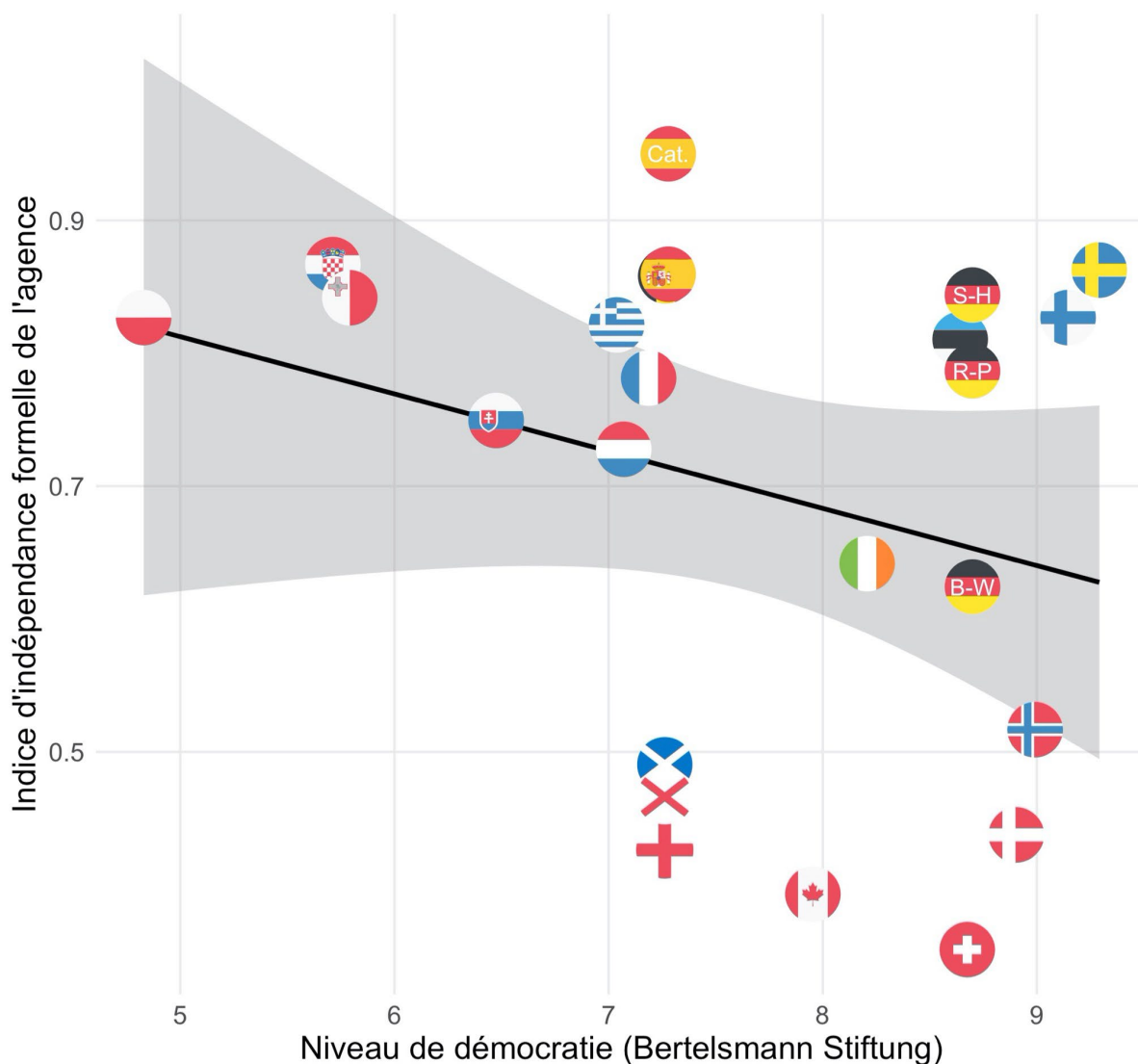


Figure 36 : Indice d'indépendance formelle des ACP en fonction de la qualité de la démocratie dans le pays (Bertelsmann Stiftung)



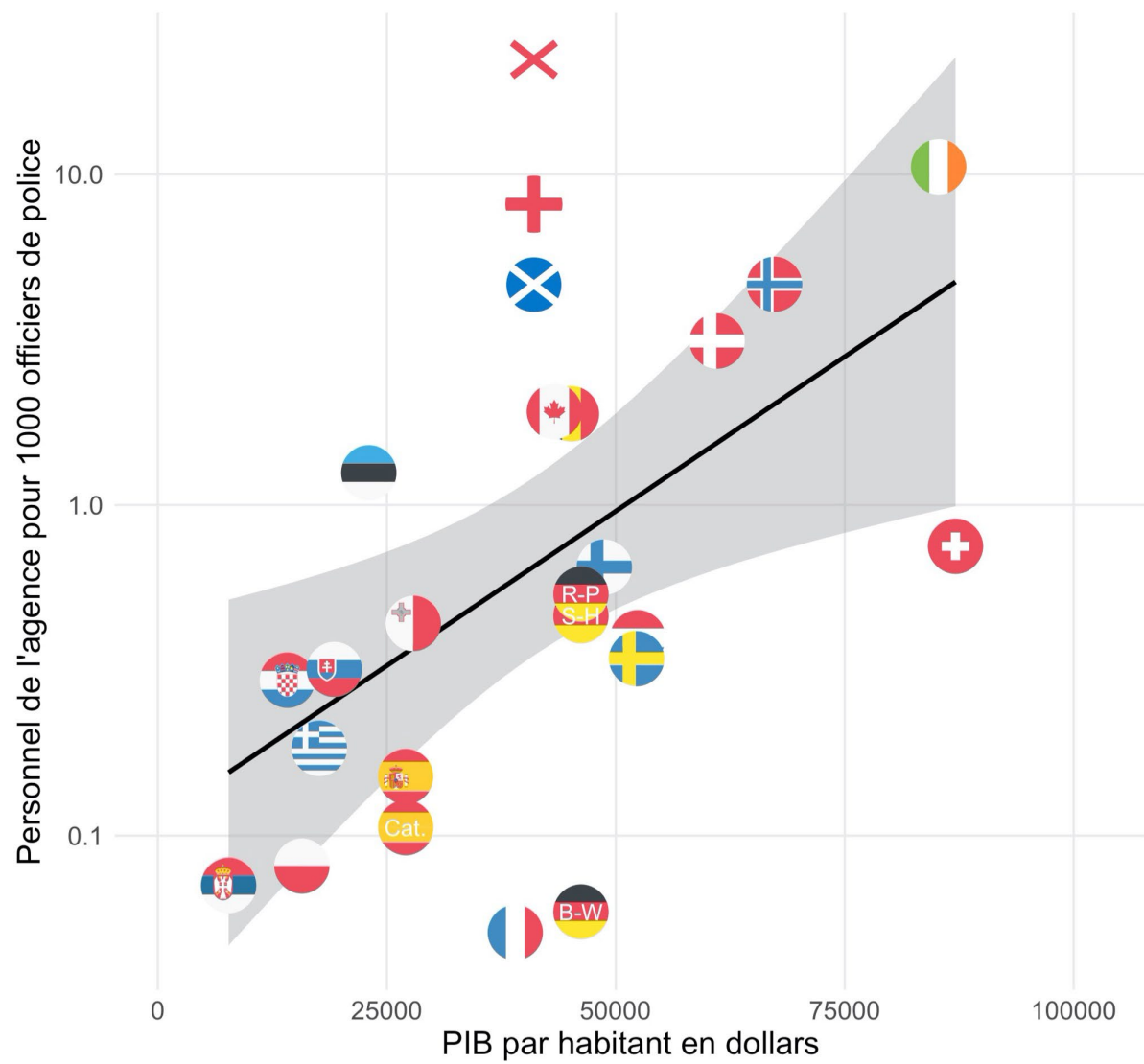
### 5.2.2. Les ACP diffèrent-elles selon le niveau de prospérité économique des pays ?

Une deuxième hypothèse concerne le niveau de développement économique des pays. Si l'on a observé précédemment que la richesse des États n'explique pas en général la création des ACP, celle-ci pourrait en revanche expliquer certaines caractéristiques essentielles des ACP. Ainsi, on peut s'attendre à ce que les pays riches soient en mesure d'allouer davantage de ressources aux organisations de contrôle externe de la police. La figure 37 présente les ressources des ACP en fonction du PIB par habitant en 2020 des différents pays. On constate que les ACP sont mieux dotées dans les pays riches, mais un test de corrélation de Pearson indique que la relation n'atteint pas le seuil de signification statistique ( $r = 0,279$ ,  $p = 0,176$ ,  $N = 25$ )<sup>65</sup>. A l'inverse, les ACP sont significativement moins indépendantes dans les pays ayant un fort PIB par habitant ( $r = -0,560$ ,  $p = 0.004$ ,  $N = 25$ ). Une interprétation de ce résultat est que les pays pauvres, n'étant pas en capacité d'allouer des ressources à un mécanisme,

<sup>65</sup> Elle l'est cependant lorsque l'on effectue un test de corrélation de rang de Spearman ( $\rho = 0.521$ ,  $p = 0.008$ ,  $N = 25$ ).

créent des agences formellement indépendantes. Cela offre une indication statistique - bien que peu robuste - que les modèles d'ACP faiblement indépendantes-riches en ressources sont caractéristiques de pays riches alors que les modèles de ACP indépendantes-pauvres en ressources se trouvent dans les pays relativement pauvres.

Figure 37 : Ressources des ACP en fonction du PIB par habitant dans le pays (Banque Mondiale)



### 5.2.3. Le rôle du parlement dans le système politique affecte-t-il la forme des ACP ?

Une troisième hypothèse porte sur la forme de système politique des pays dans lesquels évoluent les ACP, en particulier le rôle du Parlement. Une importante distinction est opérée en politique comparée entre les régimes consensuels et les systèmes dits pluralistes-majoritaires (voir notamment Lijphart, 1999). Dans les premiers, le parlement national, élu par mode de scrutin proportionnel, est globalement plus représentatif des rapports de force des différents courants politiques au sein de la société, et les gouvernements sont formés par des

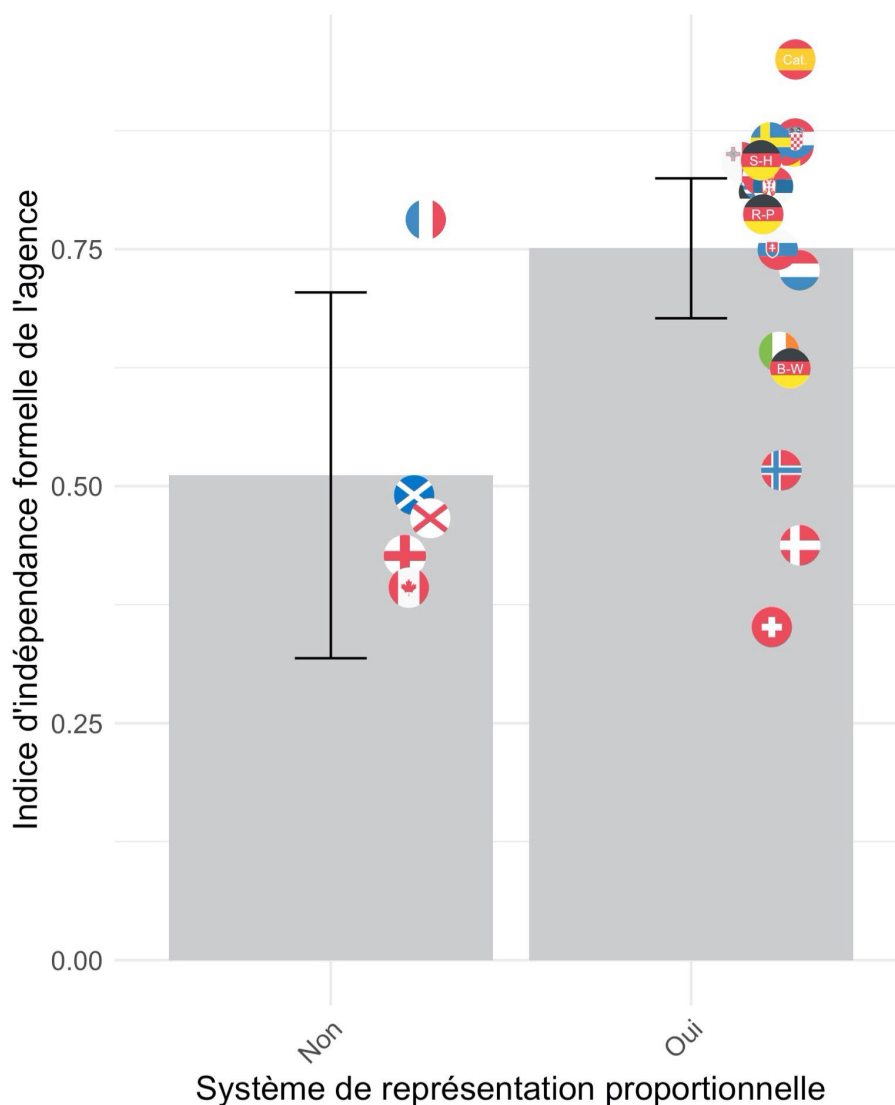
coalitions de différents partis. Dans ce type de système, on peut s'attendre à ce que le Parlement soit plus à même d'instituer des mécanismes de "type Ombudsman", présentant de fortes garanties d'indépendance formelle, pour contrôler le gouvernement. A l'inverse, dans les systèmes pluralistes-majoritaires, le mode de scrutin assure généralement à un parti la majorité au Parlement, et la capacité à former seul un gouvernement. Dans ce cadre, le parti au pouvoir n'a généralement pas intérêt à créer des agences indépendantes de contrôle du gouvernement, et l'opposition - qui en a davantage l'intérêt - ne possède pas de majorité parlementaire pour instituer des garanties légales d'indépendance. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les systèmes consensuels ayant un mode de scrutin proportionnel présentent des agences plus indépendantes que les pays ayant un mode de scrutin pluraliste-majoritaire.

La figure 38 présente le niveau moyen d'indépendance des ACP selon qu'elles se situent dans un pays ayant un système de représentation nationale proportionnel ou non, d'après la classification de Bjørnskov et Rode (2020). En accord avec l'hypothèse, on observe que le niveau d'indépendance des ACP est en moyenne plus élevé (0,751) dans les systèmes à représentation proportionnelle, par rapport aux systèmes pluralistes-majoritaires (0,511), cette relation étant statistiquement significative ( $t = 3,074$ ,  $df = 6,237$ ,  $p = 0,021$ ,  $N = 25$ ). Il est intéressant de noter qu'en revanche le niveau de ressources des agences ne change pas significativement dans les systèmes proportionnels par rapport aux systèmes pluralistes-majoritaires ( $t = 1,523$ ,  $df = 4,157$ ,  $p = 0,200$ ,  $N = 25$ ). Comme pour l'analyse de l'effet de la couleur politique du gouvernement, il faut toutefois avoir en tête que les données sur le type de représentation concernent le Parlement national, qui n'est pas l'autorité instituante dans le cas de certains mécanismes à échelle régionale (en Ecosse, Allemagne, Catalogne, Suisse et Québec). Pour ces cas, nous avons vérifié si le mode de scrutin prévalant pour le Parlement régional - ayant institué l'organisation - est de même type (proportionnel ou non) que pour le Parlement national. Mis à part le Parlement écossais - élu par suffrage mixte (via un scrutin majoritaire uninominal et une proportionnelle par compensation) - tous ces Parlements sont élus via un mode de scrutin appartenant au même type que le Parlement national (majoritaire au Québec et proportionnel dans les länders allemands, en Catalogne et dans le canton de Genève). En excluant le cas de l'Ecosse, les résultats restent similaires, bien que la relation ne soit plus significative qu'au seuil de 10% ( $t = 2,436$ ,  $df = 3,989$ ,  $p = 0,072$ ,  $N = 24$ )<sup>66</sup>.

*Figure 38 : Score moyen à l'indice d'indépendance formelle des ACP en fonction du type de système électoral (proportionnel ou non)*

<sup>66</sup> Le type de représentation reste non corrélé aux ressources de ACP en excluant l'Ecosse ( $t = 1,339$ ,  $df = 3,073$ ,  $p = 0,271$ ,  $N = 24$ ).

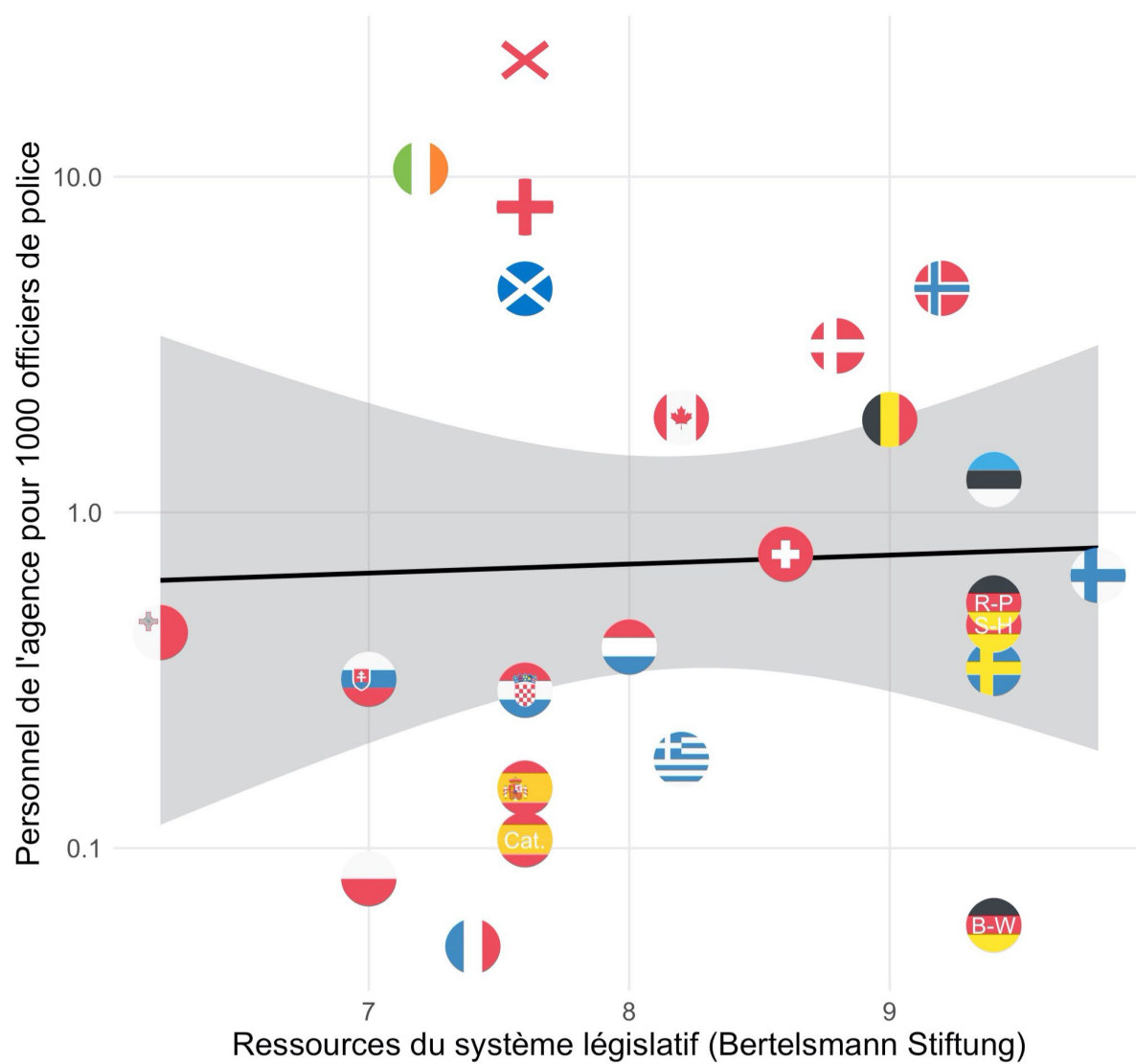




Outre le mode de scrutin, les parlements diffèrent dans leurs moyens de contrôler l'exécutif. La fondation Bertelsmann Stiftung a construit un indice composite (noté de 0 à 10) mesurant les ressources des Parlements nationaux, incluant différentes dimension : la mesure dans laquelle les parlementaires disposent des ressources humaines et structurelles suffisantes pour contrôler efficacement l'activité du gouvernement, les commissions parlementaires peuvent demander des documents gouvernementaux et convoquer les ministres pour des auditions ainsi que des experts pour leurs réunions, et les domaines d'activité et les structures des commissions parlementaires sont adaptés à un contrôle efficace des ministères. On peut s'attendre à ce que les ACP soient mieux dotées dans les systèmes présentant un Parlement fort. Néanmoins, comme le montre la figure 39, les résultats n'indiquent aucune corrélation entre les ressources des Parlements nationaux et les ressources des ACP ( $r = -0,192$ ,  $p = 0,368$ ,  $N = 24$ )<sup>67</sup>. On n'observe pas non plus de corrélation entre les ressources des Parlements nationaux et le degré d'indépendance formelle des ACP ( $r = -0,014$ ,  $p = 0,948$ ,  $N = 24$ ).

<sup>67</sup> Là encore, il serait nécessaire de prendre en compte les ressources des Parlements régionaux dans le cas des mécanismes régionaux institués par ceux-ci. Néanmoins, nous ne possédons pas de données équivalentes à l'indice de Bertelsmann Stiftung pour les Parlements régionaux.

Figure 39 : Ressources des ACP en fonction des ressources du Parlement national (Bertelsmann Stiftung)



#### 5.2.4. Le type de système judiciaire des pays affecte-t-il la forme des ACP ?

Une dernière hypothèse tient aux traits du système judiciaire dans le pays. Différents chercheurs ont observé qu'il existe deux dimensions pour caractériser le degré d'indépendance des systèmes judiciaires : l'indépendance *de jure* (dans le droit) - qui recouvre "ce que dit la loi" - et l'indépendance *de facto* (dans les faits) - qui recouvre "l'indépendance dont jouissent effectivement les juges" (Voigt et al., 2015 : 198 ; voir également Feld et Voigt, 2003, Melton et Ginsburg, 2014). Or, ces deux dimensions sont faiblement corrélées à travers les pays (Feld et Voigt, 2003, Melton et Ginsburg, 2014, Herron et Randazzo, 2003) : certains États peuvent avoir un haut niveau d'indépendance de la justice dans les faits, sans que les dispositions légales d'indépendance respectent les meilleurs standards - comme le Royaume-Uni - alors que d'autres États peuvent avoir une législation respectant les plus hautes normes

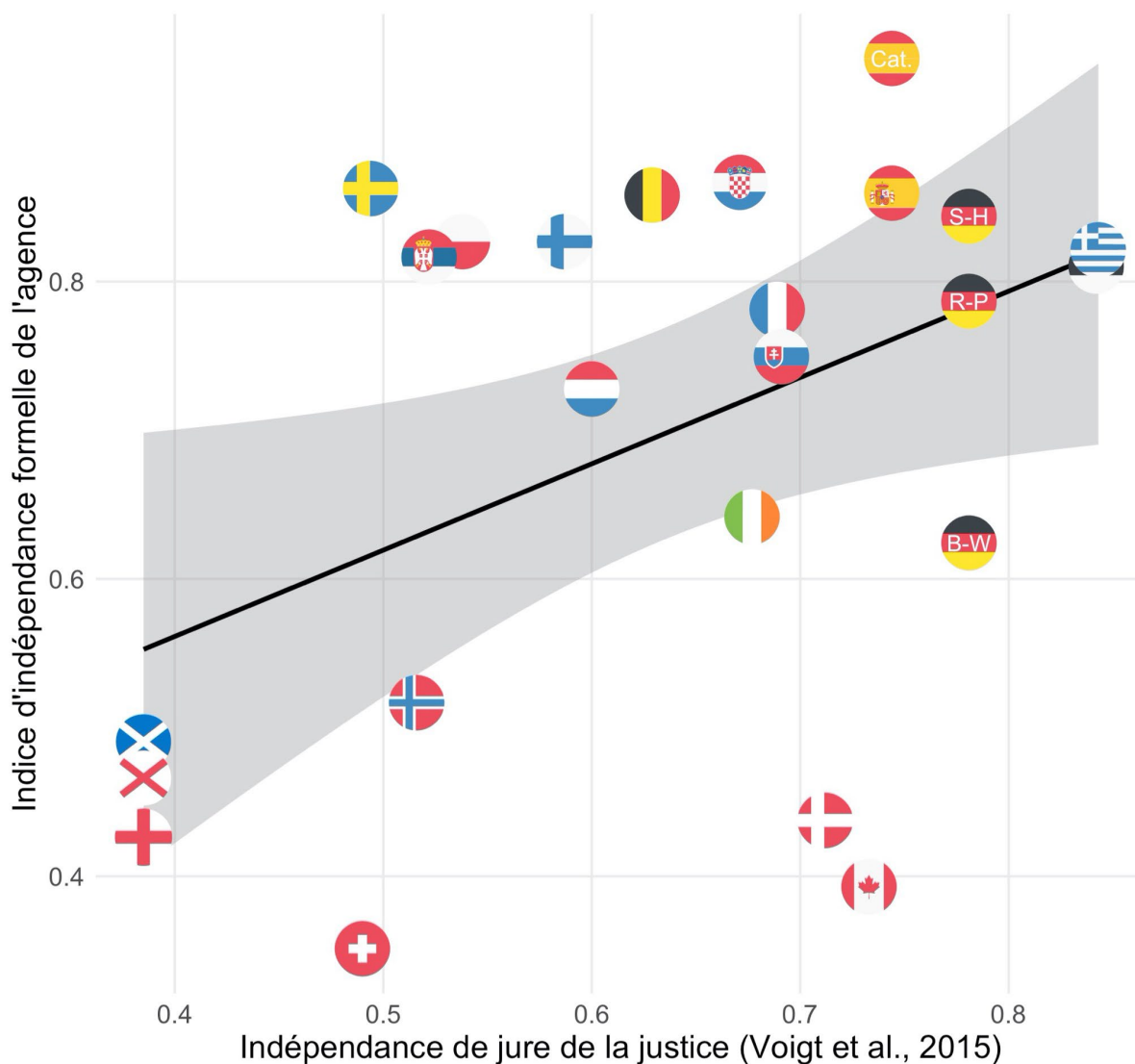
en matière d'indépendance de la justice mais offrir assez peu d'autonomie en pratique aux juges - comme la Grèce, ou différents pays de l'ex-Union Soviétique. Ces deux dimensions des systèmes judiciaires sont proches de notre distinction conceptuelle entre l'indépendance formelle et les ressources des ACP<sup>68</sup>. Or, en tant qu'organisation de contrôle des comportements (même si elles ne sont pas de cour de justice) chargées de traiter des plaintes - voire dotés de certains pouvoirs de poursuite dans le cas de pays tels que la Norvège ou le Danemark où les ACP peuvent poursuivre pénalement des agents - on peut s'attendre à ce que la forme des ACP reflète certains traits du système de justice du pays. Cela est d'autant plus probable que de précédentes recherches indiquent que l'indépendance de la justice d'un pays peut se refléter sur les agences indépendantes de ce même pays : Hayo et Voigt (2008) ont ainsi constaté que l'indépendance *de facto* des banques centrales est plus forte dans les pays ayant un système judiciaire fortement indépendant *de facto*. On peut donc s'attendre à ce que les ACP jouissent d'une plus grande indépendance formelle dans les pays présentant une forte indépendance *de jure* de la justice, alors qu'elles sont davantage dotées en ressources dans les pays offrant une forte indépendance *de facto* à la justice.

Pour évaluer cette possibilité, nous avons utilisé les indices d'indépendance de la justice *de jure* et *de facto* développés par Feld et Voigt (2003) - mis à jour par Voigt et al. (2015). Les deux indices sont - sur le même modèle que les indices développés dans ce rapport - une somme standardisée de différentes variables capturant des éléments clefs de l'indépendance. Les deux indices vont de 0 (absence d'indépendance) à 1 (indépendance maximale). Étant donné la complexité et la taille des systèmes de justice, ces indices se focalisent sur la juridiction la plus haute de chaque pays - pouvant annuler les décisions des tribunaux inférieurs<sup>69</sup>. L'indice d'indépendance *de jure* de la justice prend notamment en compte : la stabilité des pouvoirs et des procédures des tribunaux (forte si la plus haute juridiction est ancrée dans la constitution et s'il est difficile de modifier la constitution), la procédure de nomination des juges (la nomination par des professionnels - autres juges ou juristes - étant la méthode la plus indépendante, alors que la nomination par un homme politique - par exemple, le premier ministre ou le ministre de la justice - est la méthode la moins indépendante), le mandat des juges (les juges sont plus indépendants s'ils sont nommés à vie ou jusqu'à un âge de retraite obligatoire et ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf par une procédure légale ; à l'inverse les juges sont moins indépendants si leur mandat est renouvelable), les éventuels pouvoirs de branches du gouvernement dans la détermination des salaires des juges, l'accessibilité de la cour à tous les citoyens, ou encore l'obligation de publication des décisions de la cour. La figure 40 présente le niveau d'indépendance formelle des ACP en fonction du niveau d'indépendance *de jure* de la justice dans les différents pays (à l'exception de Malte, pour laquelle nous ne disposons pas de données sur l'indépendance de la justice). Comme attendu, on constate que les ACP sont formellement plus indépendantes dans les pays ayant un système de justice fortement indépendant en droit, cette relation étant statistiquement significative ( $r = 0,449$ ,  $p = 0,028$ ,  $N = 24$ ). Inversement, les ACP sont significativement moins bien dotées en ressources dans les pays ayant un système de justice fortement indépendant *de jure* ( $r = -0,496$ ,  $p = 0,014$ ,  $N = 24$ ).

<sup>68</sup> Une distinction équivalente est d'ailleurs mise en avant dans la littérature sur les IRA, voir Hanretty et Koop (2013).

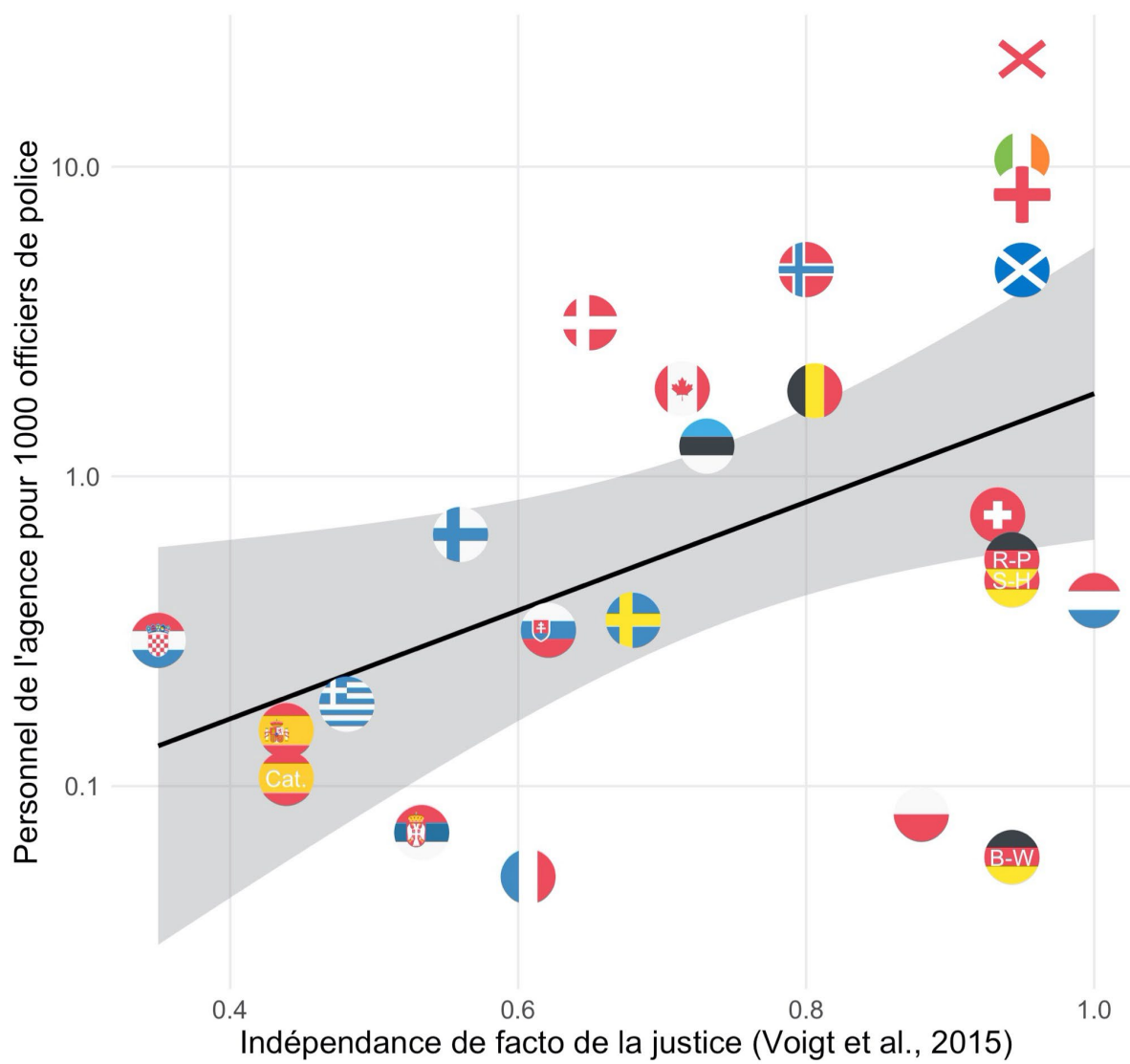
<sup>69</sup> Les indices se concentrent sur "la plus haute juridiction d'un pays, qu'elle traite exclusivement de questions constitutionnelles (par exemple, la Cour constitutionnelle allemande) ou qu'elle soit la Cour suprême pour tous les domaines du droit (par exemple, la Cour suprême des États-Unis)."

Figure 40 : Indice d'indépendance formelle des ACP en fonction de l'indépendance de jure de la justice dans le pays (Voigt et al., 2015)



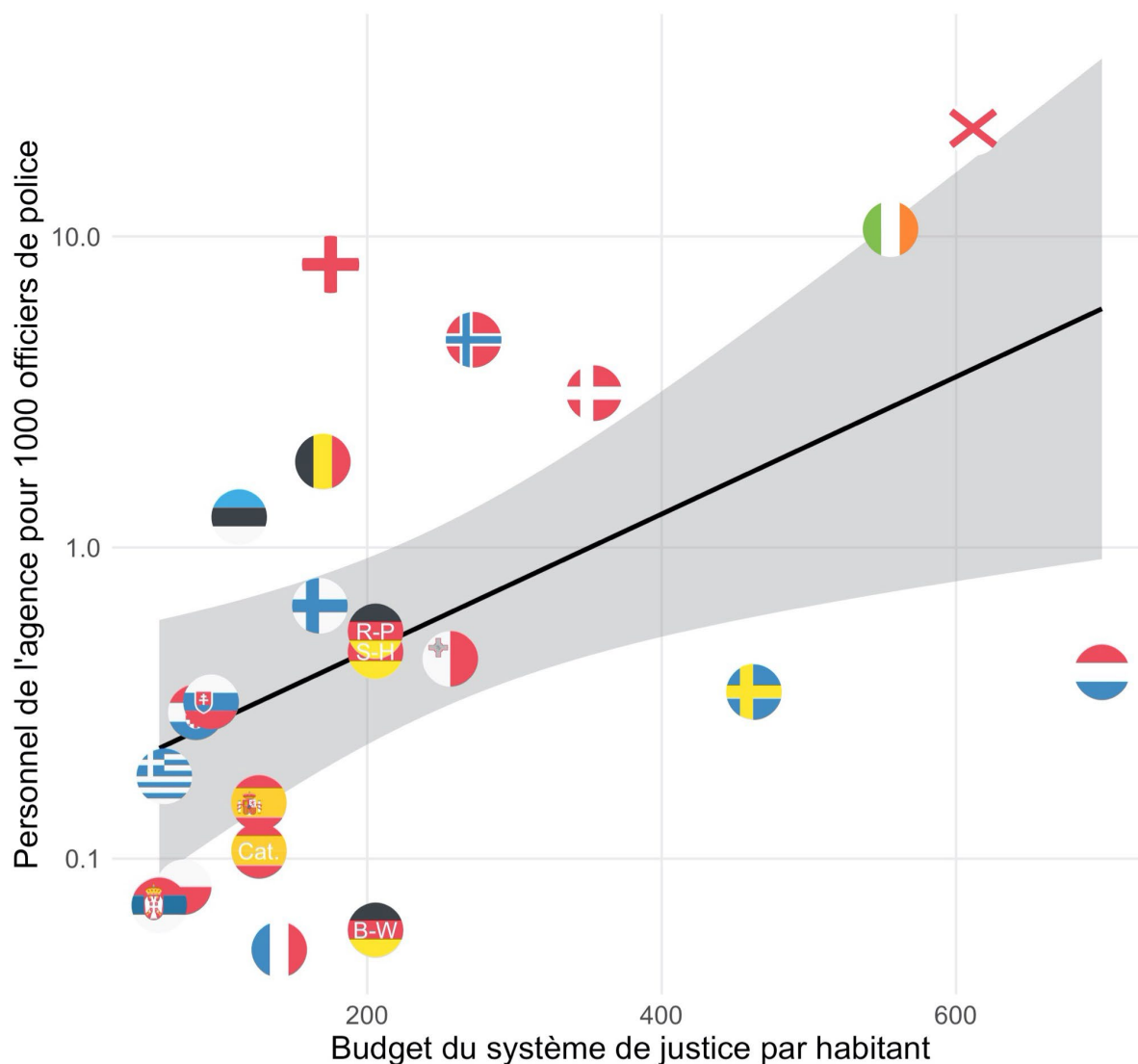
L'indice d'indépendance *de facto* de la justice prend notamment en compte : la durée moyenne effective du mandat des membres de la plus haute juridiction (les pays recevant une note élevée si la durée moyenne du mandat est de 20 ans ou plus, si la durée effective du mandat n'est pas différente de celle définie dans la loi, et si aucun juge n'a été révoqué avant la fin de son mandat), l'éventuelle modification du nombre de juges, les salaires des juges et le budget du tribunal, les éventuelles modifications du cadre juridique de la cour, et la réelle implémentation de ses décisions. La figure 41 présente les ressources des ACP en fonction du niveau d'indépendance *de facto* de la justice. Comme attendu, on constate que les ACP sont mieux dotées dans les pays ayant un système de justice fortement indépendant dans les faits, cette relation étant néanmoins statistiquement significative seulement au seuil de 10% ( $r = 0,404$ ,  $p = 0,050$ ,  $N = 24$ ). Inversement, les ACP sont significativement moins indépendantes formellement dans les pays ayant un système de justice fortement indépendant *de facto* ( $r = -0,507$ ,  $p = 0,011$ ,  $N = 24$ ).

Figure 41 : Ressources des ACP en fonction de l'indépendance de jure de la justice dans le pays (Voigt et al., 2015)



Dans le même ordre d'idées, on peut s'attendre à ce que les ACP aient davantage de ressources dans les pays ayant un système de justice fortement doté. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice offre une évaluation du budget de la justice par habitant dans les pays d'Europe. Comme attendu, on constate une forte corrélation positive entre la dotation de la justice et les ressources des ACP ( $r = 0,566$ ,  $p = 0.006$ ,  $N = 22$ ) (figure 42). A l'inverse, les ACP sont significativement moins indépendantes formellement dans les pays ayant un budget de la justice élevé ( $r = -0,435$ ,  $p = 0.041$ ,  $N = 22$ ).

Figure 42 : Ressources des ACP en fonction du budget du système de justice par habitant (Commission européenne pour l'efficacité de la justice)



### 5.3. Deux chemins menant à la création des ACP ?

Au début de cette partie, nous avons constaté qu'il était difficile d'identifier des éléments de contexte commun à la création des différentes ACP - mise à part une vie politique marquée par la faible présence de forces politiques de droite au gouvernement. En revanche, il apparaît clairement que les types d'ACP varient suivant les contextes nationaux. Nous avons observé que les formes prises par les ACP (faiblement indépendantes-riches en ressources *versus* indépendantes-pauvres en ressources) sont liées à différents éléments contextuels : les ACP faiblement indépendantes-riches en ressources se trouvent davantage dans les pays riches et présentant un système de justice fortement doté et indépendant *de facto* - plutôt que *de jure*. A l'inverse, les ACP indépendantes-pauvres en ressources se trouvent davantage dans les pays relativement pauvres, ayant un système parlementaire proportionnel et présentant un système de justice fortement indépendant *de jure* et non *de facto*. Le type d'ACP n'est pas lié aux indicateurs globaux d'avancement de la démocratie et de l'Etat de droit - sans doute car ils agrègent des éléments concernant les dispositions légales et des éléments factuels sur le fonctionnement effectif de la démocratie et de la justice.

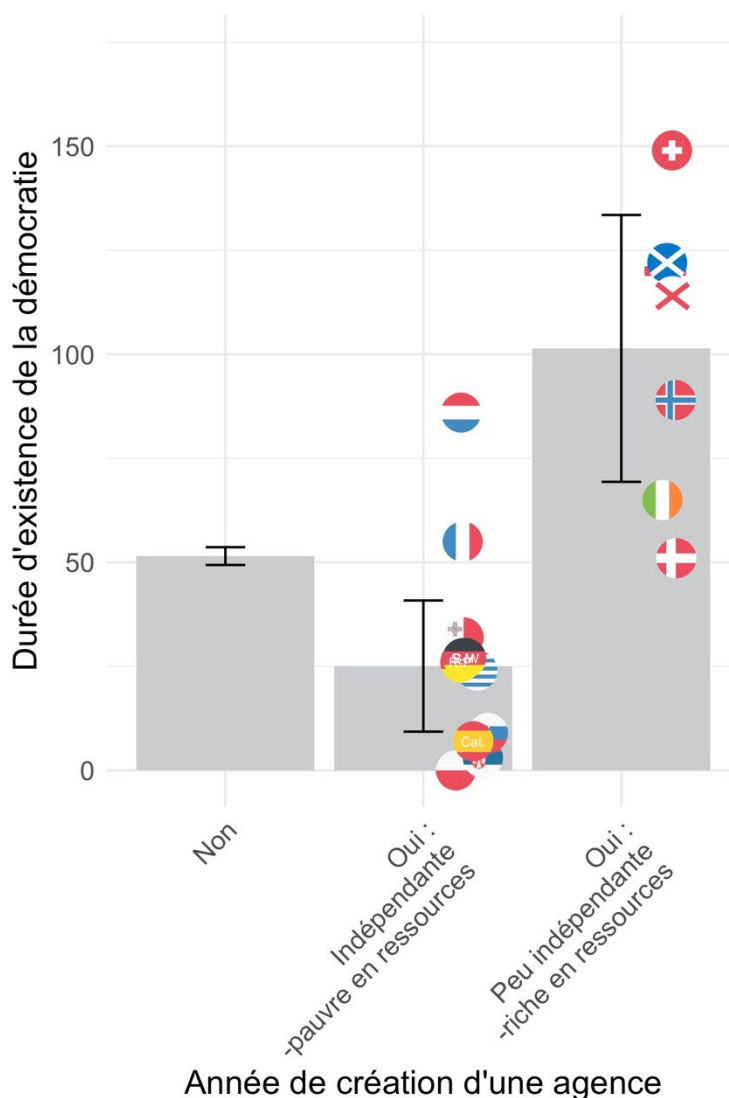
Pour revenir à la question de l'origine des ACP, ces résultats suggèrent qu'il est plus fructueux de rechercher *des* contextes de création des différentes formes de ACP, plutôt qu'un *unique* contexte de création de l'ensemble des agences. Les résultats des recherches sur les facteurs expliquant l'indépendance de la justice sont à cet égard informatifs. Hayo et Voigt (2007) ont analysé les déterminants de l'indépendance *de facto* de la justice. Il ressort en particulier que la confiance du public en les institutions, le degré de démocratie (mesuré par la base Polity) et la liberté de la presse sont des facteurs clefs. L'indépendance *de jure* de la justice peut parfois mener à une indépendance *de facto*, en particulier les règles concernant la sélection et la révocation des juges (Melton et Ginsburg, 2014). Néanmoins, ce cas de figure est loin d'être une règle générale. Dans le cas des pays d'Europe orientale, Herron et Randazzo (2003) ont observé que le degré d'indépendance formelle dont ont été dotés les systèmes de justice à la suite de la chute de l'Union Soviétique n'a pas eu d'effet sur les expressions concrètes du contrôle judiciaire - à travers l'annulation de lois en tout ou partie par les courts. A l'inverse, les cours tendent à être moins indépendantes en pratique dans les pays ayant des présidents forts. De même, Mendelski (2012) observe que les réformes impulsées par l'UE en Roumanie ont eu pour effet d'augmenter l'indépendance *de jure* de la justice mais ne sont pas accompagnées par davantage d'indépendance *de facto*. En considérant que les ACP intègrent le processus plus général de formation du système judiciaire, on peut donc penser que les ACP faiblement indépendantes-riches en ressource, sur le modèle de l'indépendance *de facto* de la justice, émergent dans les pays stabilisés ayant une longue tradition démocratique. A l'inverse, les ACP indépendantes-pauvres en ressources, sur le modèle de l'indépendance *de jure* de la justice, devraient plutôt apparaître dans les jeunes régimes démocratiques visant à se consolider - en particuliers les pays souhaitant adhérer à l'UE -, créant des dispositions légales ambitieuses pour favoriser l'indépendance formelle mais n'ayant pas les moyens (et/ou l'intérêt, dans le cas de régimes à tendance autoritaire) de garantir cette indépendance dans les faits.

La figure 43 présente la durée moyenne d'existence du régime démocratique lors de la création d'agences faiblement indépendantes-riches en ressources et lors de la création d'agences indépendantes-pauvres en ressources, par comparaison avec la durée moyenne d'existence du régime dans les pays de l'échantillon sur la période 1946-2020 (à partir des données de Boix et al., 2013). Les agences faiblement indépendantes-riches en ressources incluent les ACP du Royaume-Uni, d'Irlande, du Québec, de la Suisse, du Danemark et de la Norvège<sup>70</sup>. Les autres ACP sont classées parmi les indépendantes-pauvres en ressources, à l'exception du Comité P belge, qui est la seule organisation qui pourrait être qualifiée de fortement indépendante-riche en ressources, car présentant à la fois un niveau élevé d'indépendance formelle (elle arrive au cinquième rang) et des ressources importantes (elle arrive au huitième rang). Les résultats confirment que les agences faiblement indépendantes-riches en ressources sont créées dans les vieilles démocraties - en moyenne, lorsque le régime à 101 ans d'existence - alors que les agences indépendantes-pauvres en ressources sont la plupart du temps créées dans les jeunes démocraties - en moyenne, lorsque le régime à 25 ans d'existence, à comparer avec une durée d'existence moyenne du régime démocratique de 52 ans dans notre échantillon sur la période 1946-2020. Un test d'Anova confirme que la différence entre ces moyennes est significative ( $F = 7,362$ ,  $p < 0,001$ ,  $N = 1497$ ). En somme, on constate que dans l'ensemble les ACP faiblement indépendantes-riches

<sup>70</sup> Ce sont les agences qui se situent en haut à gauche de la figure 13 dans la section 4.6.3 du rapport, présentant d'importantes ressources mais un faible degré d'indépendance formelle.

en ressources ont généralement été créées dans les vieilles démocraties prospères, alors que les jeunes régimes d'Europe du Sud (Espagne, Malte et Grèce) et de l'Est (Slovaquie, Pologne, Croatie, Serbie) ont rapidement institué des ACP indépendantes au cours de leur démocratisation, mais peu dotées de ressources. La création a sans doute été décidée afin de consolider la nature démocratique du régime et/ou afin de s'harmoniser avec les normes d'organisations inter-gouvernementales telles que l'UE. Quelques exceptions méritent d'être notées : l'Ombudsman national néerlandais et le Défenseur des Droits français furent créés au bout d'une longue histoire démocratique, auxquels on peut ajouter le cas des Ombudsmans régionaux parlementaires du Bade-Wurtemberg et du Schleswig-Holstein, créés tardivement dès lors que l'on date le début du régime démocratique allemand à 1949. Ces différents cas, de même que le cas du Comité P belge, doivent faire l'objet de davantage de recherches afin de saisir les dynamiques ayant mené à leur établissement.

*Figure 43 : Durée moyenne d'existence de la démocratie lors des années de création des ACP indépendantes-pauvres en ressources et faiblement indépendantes-riches en ressources, par rapport à la durée moyenne d'existence de la démocratie au cours des autres années de la période d'étude (période 1946-2020)*



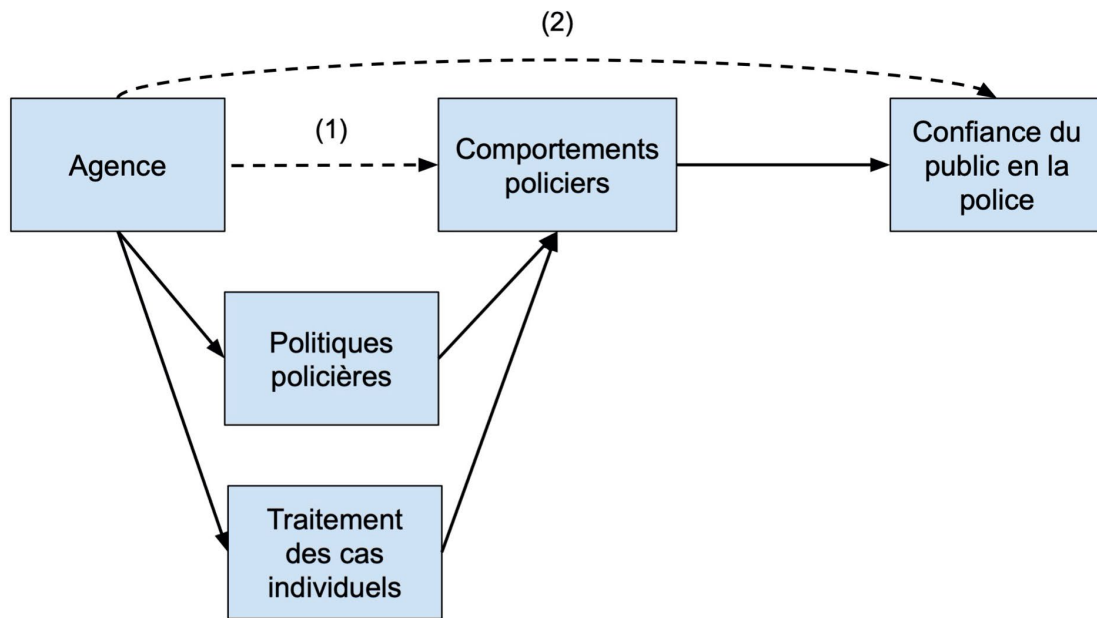


## 6. Le défi de l'étude des effets potentiels des ACP sur les pratiques policières et sur les attitudes du public vis-à-vis de la police

Dans cette dernière partie, nous proposons de poser les jalons d'une analyse des effets potentiels des ACP sur les comportements policiers, et *in fine*, sur la confiance du public en la police. La figure 45 schématise la manière dont on peut envisager l'effet causal des ACP. Les traits continus représentent les liens d'influence directe et les traits discontinus les liens d'influence indirecte de l'agence sur les comportements policiers.

On peut penser que les agences, en particulier celles bien dotées en ressources, ont une influence directe sur des cas individuels, via le traitement des plaintes. Nous avons montré dans la section 4.7.1 de la partie descriptive consacrée aux plaintes que, à cet égard, les agences bien dotées en ressources sont susceptibles de traiter plus de plaintes du public, et donc plus à même de pouvoir détecter les problèmes rencontrés par les individus dans leurs interactions avec la police afin d'y répondre. En outre, les agences sont susceptibles d'avoir une influence directe sur les politiques policières (par exemple en termes de stratégies de traitement des plaintes ou de gestion des foules et d'usage de la force), via leur action de recommandation auprès des ministères en charge de la police, des directions des polices mais également via les actions de formations dispensées auprès des forces de police. A leur tour, le traitement efficace des plaintes et les modifications d'aspects des politiques policières sont susceptibles d'influencer les comportements policiers. D'une part, le traitement efficace des plaintes est susceptible de responsabiliser les agents de police, en faisant planer la menace de procédures d'enquête et éventuellement de sanctions en cas de mauvaise conduite, et ce faisant, de réduire le nombre de comportements individuels discriminatoires, d'usage excessif de la force ou encore de cas de corruption (dans le cas d'agences ayant une compétence pour traiter les plaintes en la matière). D'autre part, la modification des politiques policières est susceptible de réduire, par un effet systémique, les sources de tels comportements. Via ces deux mécanismes, l'agence est susceptible d'avoir une influence indirecte bénéfique sur les comportements policiers. On sait que, en Europe, le fait ne de pas être exposé aux mauvais comportements policiers tend à influencer la confiance du public en la police (sur la discrimination, voir Kaariainen, 2007; sur les contrôles voir Oberwittler, Roché, 2017), y compris chez les individus issus de groupes minoritaires faisant généralement l'objet de davantage de comportements discriminatoires ou violents. Via cette chaîne causale, l'agence est susceptible *in fine* d'améliorer la confiance du public en la police.

*Figure 45 : Effet attendu des agences sur le comportement policier*



Analyser telle chaîne causale est ambitieux, car cela nécessite d'identifier des changements de pratiques et d'opinions suite à la création des agences, et à leurs actions au fil du temps. De plus, il faut s'assurer que de tels changements ont bien été induits par l'agence et non par d'autres facteurs (par exemple contextuels). Pour opérer rigoureusement une telle analyse, il serait nécessaire de disposer de données longitudinales et standardisées permettant de comparer les comportements policiers en termes d'usage de la force, de discrimination ou encore de corruption dans le temps et entre les pays. Malheureusement, de telles données n'existent pas à l'heure actuelle à l'échelle européenne. En outre, il faudrait idéalement disposer de données permettant de tracer dans le temps l'évolution des caractéristiques des ACP - en termes de ressources, d'indépendance formelle et d'action -, or notre enquête ne permet pas d'offrir une telle profondeur historique. Pour ces raisons, nous proposons sur la base des données actuellement à notre disposition de premières analyses exploratoires sur les effets possibles des ACP, et des pistes méthodologiques pour évaluer à l'avenir l'existence de tels effets.

Nous procédons en deux étapes. En premier lieu, nous présentons les liens entre les caractéristiques des ACP - notamment en termes de ressources et d'indépendance formelle - avec des indicateurs agrégés de comportements des agents de police - permettant d'estimer le niveau de discrimination, de corruption et d'usage de la force. Il s'agit du lien indirect n°1 dans la figure 45. Dans un second temps, nous présentons des données concernant l'évolution de la confiance du public en la police, en esquissant une méthode afin d'analyser l'effet de la création des ACP. Il s'agit du lien indirect n°2 dans la figure 45.

## 6.1. Existe-t-il une relation entre les ACP et les comportements policiers ?

### 6.1.1. Discriminations policières

Un des principaux objectifs des ACP est de promouvoir l'impartialité de la police et l'égalité de traitement des citoyens quelle que soit leur catégorie sociale. Des recherches ont eu tôt fait de pointer le problème du manque de respect et les comportements injustes des policiers envers les pauvres et les minorités ethniques, dès l'origine des travaux de sociologie de la police aux États-Unis (Wilson, 1968, Jacob, 1971). Les travaux plus récents confirment l'existence de discriminations significatives envers les minorités lors des contrôles et lors de l'utilisation des armes par la police, aux États-Unis (Warren, 2011) mais également en Europe - notamment au Royaume-Uni (e.g. Bowling et Phillips, 2007), dans les pays nordiques (e.g. Kääriäinen et Niemi, 2014) et en France (voir Roché et al., 2020). On peut s'attendre à ce que des agences aient une influence sur le niveau de discriminations policières dont font l'objet les minorités, en particulier en termes de profilage racial lors des contrôles et d'usage de la force.

Estimer l'ampleur des discriminations ethniques de manière comparée en Europe n'est pas une tâche aisée, et il n'existe à notre connaissance pas de sources de données sur la question permettant d'analyser les variations dans le temps - pour jauger d'un effet causal de la création des agences. Afin d'offrir une première analyse exploratoire, nous avons utilisé les données la deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination - EU-MIDIS-II - commandées par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (2020). Il s'agit d'une enquête par questionnaire conduite auprès d'échantillons représentatifs des principales minorités ethniques et de l'immigration dans les États de l'UE<sup>71</sup>. Pour estimer rigoureusement la discrimination envers les minorités, il serait nécessaire de comparer les contrôles ou l'usage de la force dont celles-ci ont fait l'objet en comparaison de la majorité. Or, l'enquête MIDIS-II ne porte que sur des répondants issus de minorités, ce qui ne permet pas d'effectuer une telle comparaison<sup>72</sup>. L'enquête permet néanmoins d'évaluer la perception de discrimination policière par les répondants issus de minorités. Les personnes interrogées doivent indiquer si elles ont fait l'objet d'un contrôle de police au cours des cinq dernières années, et le cas échéant si elles ont pensé faire l'objet d'un profilage ethnique<sup>73</sup>. Nous avons calculé pour chaque pays<sup>74</sup> la proportion de personnes estimant avoir été contrôlées du fait de leur origine parmi les minorités ayant fait l'objet de contrôle dans l'enquête MIDIS-II. Sachant qu'il n'est pas possible de tester l'effet de la création des agences sur cet indicateur - car cela nécessiterait de disposer d'un point de comparaison avant leur création - nous nous sommes focalisés sur le type d'ACP présente dans le pays.

---

<sup>71</sup> "L'échantillon comprend des personnes appartenant à des minorités ethniques ou nationales, des Roms et des Russes, des personnes nées hors de l'UE (répondants de première génération) et des personnes dont au moins un parent est né hors de l'UE (répondants de deuxième génération)".

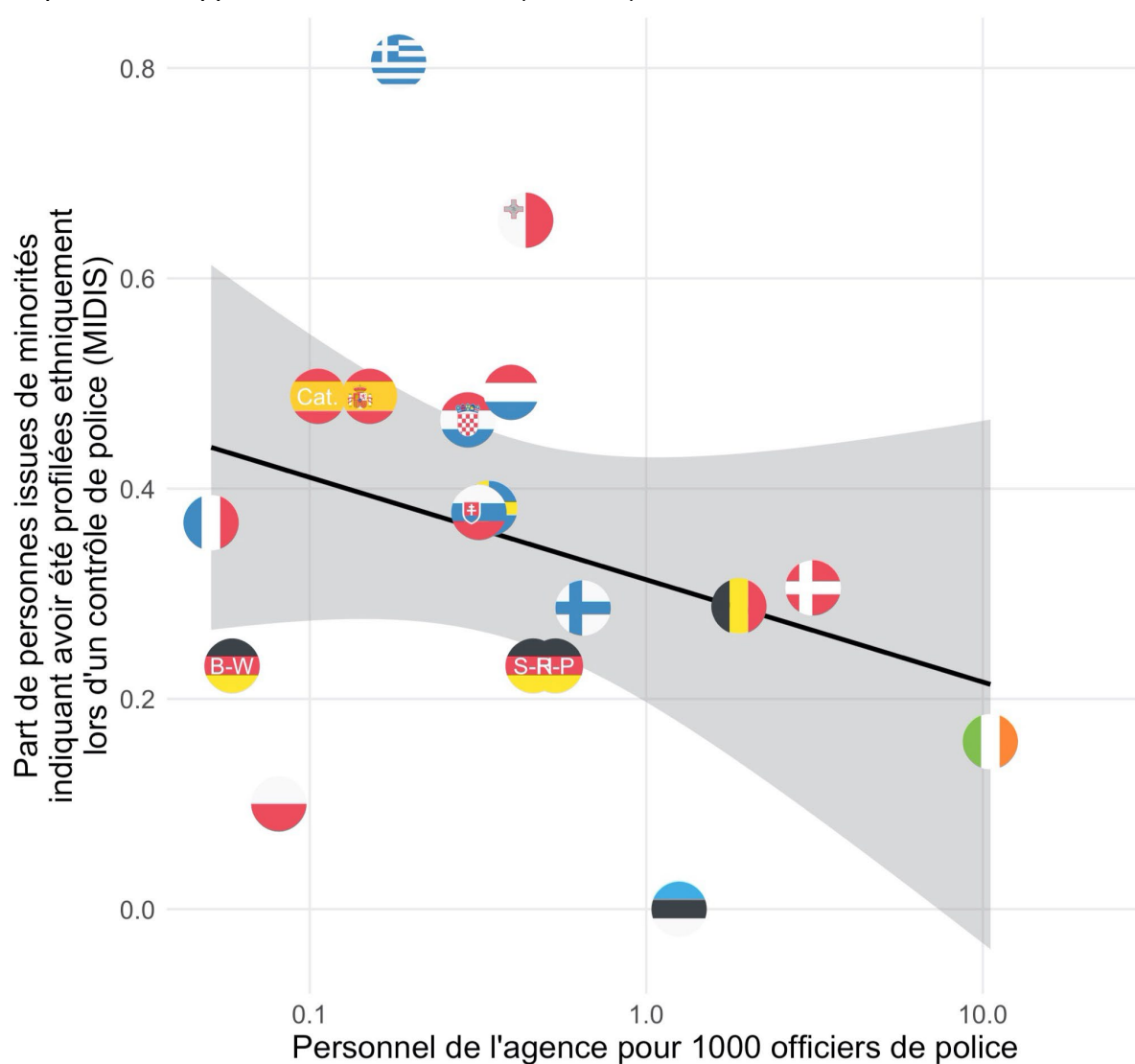
<sup>72</sup> Une possibilité aurait été de comparer les déclarations des répondants de l'enquête MIDIS-II avec les réponses à des questions équivalentes posées à des échantillons de populations nationales dans d'autres enquêtes, néanmoins les différences de format des questions ainsi que des périodes et modalités de passation des questionnaires sont susceptibles de générer des biais considérables pour de telles comparaisons.

<sup>73</sup> La question est "Pensez-vous que la dernière fois que vous avez été contrôlé(e), c'était en raison de votre origine ethnique / rom / appartenance à une minorité ethnique [adapté au groupe cible] ?"

<sup>74</sup> Idéalement, il aurait été pertinent pour les agences situées à l'échelle régionale de compiler les données des répondants issus de minorités dans les régions en question. Malheureusement, les données ne permettent pas de distinguer les différentes régions où vivent les répondants.

Nous faisons l'hypothèse que les agences plus dotées en ressources sont plus susceptibles de réduire les contrôles policiers vécus comme discriminatoires envers les minorités. La figure 46 présente, pour chaque pays de l'échantillon présent dans l'enquête MIDIS-II, le taux de répondants issus de minorités déclarant avoir fait l'objet d'un profilage ethnique lors de leur dernier contrôle en fonction du niveau de ressources de la ACP dans le pays<sup>75</sup>. On constate bien que la proportion de contrôles perçus comme discriminatoires par les minorités est plus faible dans les pays disposant d'une agence fortement dotée, mais cette relation n'est pas statistiquement significative ( $r = -0,316$ ,  $p = 0,201$ ,  $N = 18$ ). Par ailleurs, on note une corrélation positive non significative entre le niveau d'indépendance formelle des agences et la proportion de contrôles perçus comme discriminatoires ( $r = 0,250$ ,  $p = 0,316$ ,  $N = 18$ ).

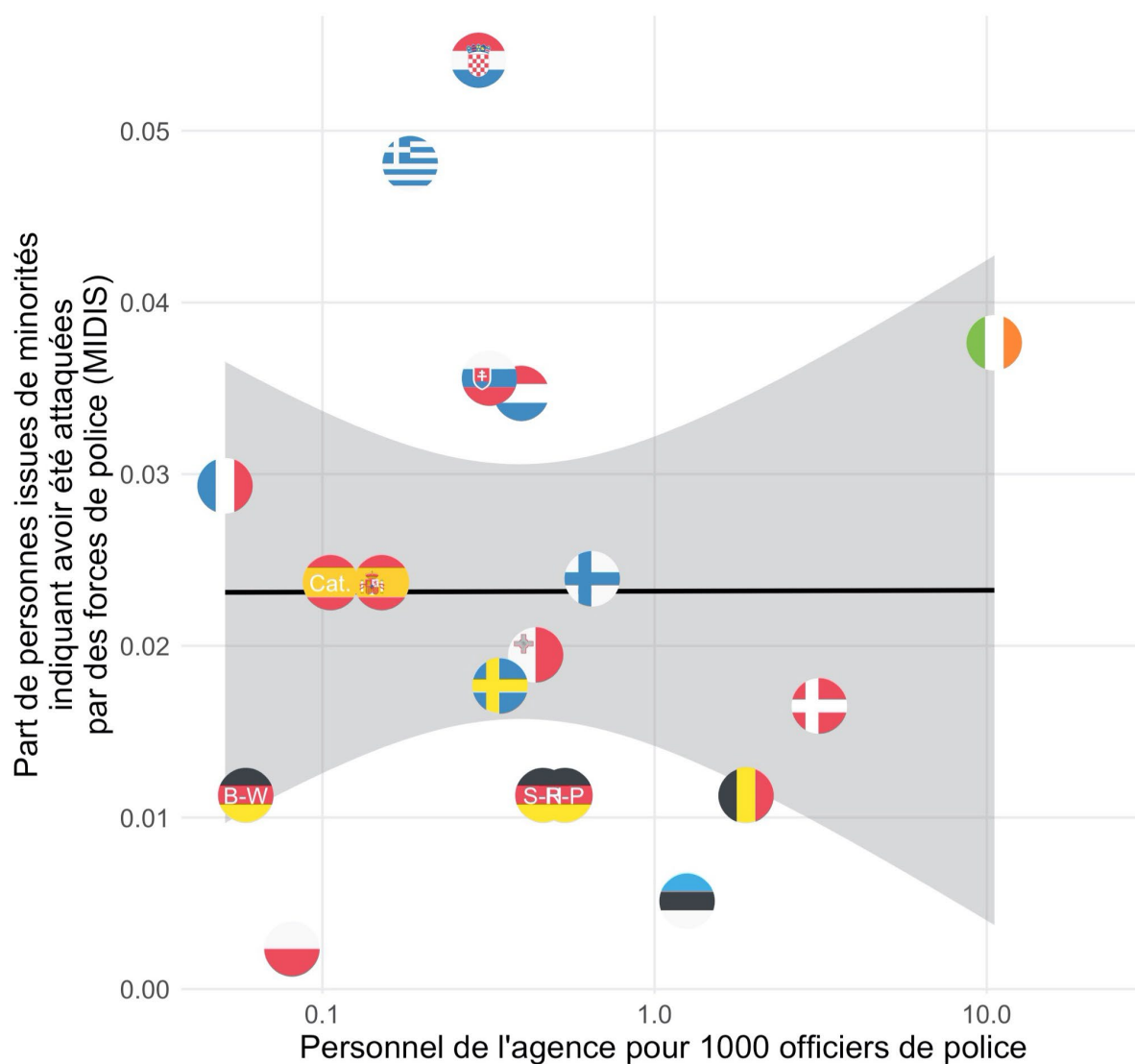
*Figure 46 : Proportion de contrôles policiers perçus comme discriminatoires par les personnes appartenant aux minorités (MIDIS-II), en fonction des ressources des ACP*



<sup>75</sup> Dans les États présentant plusieurs ACP (ici, Espagne et Allemagne), nous présentons les ressources de l'agence en lien avec la même estimation nationale des discriminations policières.

Nous avons également calculé dans les différents pays la proportion de répondants déclarant avoir été agressés physiquement par les forces de l'ordre au cours des cinq dernières années du fait de leur appartenance à un groupe minoritaire<sup>76</sup>. Cette proportion est représentée sur l'axe des ordonnées de la figure 47. Elle est d'ailleurs positivement et significativement liée à la proportion de personnes contrôlées indiquant avoir fait l'objet d'un profilage ethnique - l'indicateur précédent ( $r = 0,547$ ,  $p = 0.019$ ,  $N = 18$ ). Comme le montre la figure 47, la part de personnes issues de minorités indiquant avoir été attaquées par des policiers n'est pas significativement différentes dans les pays ayant une agence fortement dotée ( $r = 0,153$ ,  $p = 0.545$ ,  $N = 18$ ). De même, cette proportion n'est pas corrélée au niveau d'indépendance formelle des agences ( $r = 0,037$ ,  $p = 0.885$ ,  $N = 18$ ).

Figure 47 : Proportion de personnes déclarant avoir été agressées physiquement par les forces de l'ordre au cours des cinq dernières années du fait de leur appartenance à une minorité (MIDIS-II), en fonction ressources des ACP



<sup>76</sup> La question est la suivante : "Au cours des 5 dernières années dans ce pays (ou depuis que vous êtes dans ce pays), un policier vous a-t-il déjà agressé physiquement en raison de votre origine ethnique / rom / appartenance à une minorité ethnique [adapté au groupe cible] ? J'entends par là qu'il vous a poussé, frappé ou donné un coup de pied."

## 6.1.2. Violences policières

Au-delà de la question de la question des comportements discriminatoires, on peut penser que les ACP peuvent avoir une influence sur les violences policières car celles-ci tombent dans le périmètre de leur action. Bien que le terme de violence policière soit tantôt accepté à demi-mot, tantôt rejeté par le pouvoir exécutif en France, il est utilisé couramment par les journaux académiques et la science de la police, mais également par des organes de contrôle comme le Comité P en Belgique, ou encore par les Nations Unies. Ici, la violence policière désigne la violence physique (mortelle ou non) exercée par un agent de police à l'encontre d'un citoyen dans le cadre de son travail. Étant généralement compétentes sur les problèmes d'usage disproportionnés de la force par les agents de police, les agences sont susceptibles de réduire les usages excessifs de la force par les agents de police, à la fois via les procédures de plaintes, mais également via leurs recommandations concernant les techniques de maintien de l'ordre<sup>77</sup>. Plus encore que la mesure des comportements discriminatoires, la mesure standardisée des violences policières en est au stade de balbutiement en Europe. Un des rares indicateurs objectifs permettant de mesurer l'usage de la force est le nombre de personnes tuées au cours des opérations de police ou par la police (voir par exemple aux Etats-Unis, Krieger et al., 2015, Gaston et al., 2021, Streeter, 2019). En effet, alors que le nombre de morts est sur le principe relativement aisé à comptabiliser - soit via des sources publiques, soit via les sources issues des procédures d'enquête dont font l'objet les décès - la comptabilisation du nombre de blessés par les autorités publiques est susceptible de faire l'objet de biais importants : du côté des autorités publiques, il n'y a pas de normes partagées pour établir une blessure et sa sévérité, et pas de protocole de constatation ; du côté des personnes victimes, le recensement de leur état dépend du fait qu'elles décident ou non de porter plainte.

Malheureusement, nous ne disposons pas à l'heure actuelle de base de données européenne compilant systématiquement les décès suite à l'action des forces. Il n'existe que des données partielles, issues de différents types de sources - à savoir des décomptes par les forces de police ou parfois par les ACP elles-mêmes<sup>78</sup>, ce qui constitue une bonne pratique, ou encore des bases de données constituées par des chercheurs, journalistes ou associations à partir de sources publiques, journalistiques notamment<sup>79</sup>. Par ailleurs, ces données couvrent des types de décès différents incluant parfois uniquement les décès suite à un tir, ou plus largement les décès ayant eu lieu pour les personnes aux mains de la police (ce qui inclut les lieux de détention). À titre exploratoire, nous avons utilisé la compilation de données proposée

---

<sup>77</sup> Voir par exemple le récent rapport commandé par la Défenseure des droits en France sur les techniques de gestion des foules protestataires (Wuillemier et al., 2021).

<sup>78</sup> Par exemple, l'Office indépendant pour le comportement policier publie une estimation annuelle du nombre de décès suite à l'intervention des forces de police en Angleterre et au pays de Galles à partir des cas qui lui ont été référés. A cet égard, les forces de police d'Angleterre et du Pays de Galles ont l'obligation légale de soumettre à l'agence "toute plainte ou incident impliquant un décès survenu pendant ou après un contact avec la police, et lorsqu'il existe une allégation ou une indication que le contact avec la police, qu'il soit direct ou indirect, a contribué au décès" (Independent Office for Police Conduct, 2018).

<sup>79</sup> Voir par exemple la base de données de Bastamag (2018) en France couvrant la période 1977-2020 (voir Le Derff, 2022).

par Wikipédia. Nous avons calculé la moyenne annuelle du nombre de personnes tuées par la police au cours des cinq dernières années (jusqu'en 2019<sup>80</sup>) pour lesquelles des données sont disponibles, ou pris la seule estimation en l'absence de données longitudinales. La figure 48 présente en abscisse le nombre de personnes tuées par an au cours d'une opération de police, rapportée à la population de chaque pays<sup>81</sup>. On voit que l'usage de la force semble plus faible en Angleterre et au Pays de Galles, en Suisse, en Pologne, et, de façon moins marquée, dans les pays scandinaves. L'usage de la force semble plus marqué à Malte<sup>82</sup>, au Canada et en France. Il est toutefois important de garder en tête que la définition des "personnes tuées" peut varier d'un pays à l'autre, de même que la nature des sources employées par les contributeurs de Wikipédia. A titre informatif, un test de corrélation de Pearson n'indique pas de corrélation significative entre la part de personnes tuées par la police et les ressources des agences ( $r = -0,202$ ,  $p = 0,468$ ,  $N = 15$ )<sup>83</sup>. On peut toutefois noter que - le Québec mis à part - les pays ayant des ACP bien dotées (Angleterre et Pays de Galles, Norvège, Danemark, Suisse, et dans une moindre mesure la Belgique) se situent dans la fourchette basse en termes de nombre de personnes tuées par la police. Quoi qu'il en soit, pour pouvoir juger d'une éventuelle influence des ACP sur cette question, il serait nécessaire, en plus de s'assurer que la compilation des décomptes est réalisée de manière homogène, d'analyser la façon dont les ACP se saisissent des cas individuels de décès suite aux interventions des forces de l'ordre.

*Figure 48 : Nombre annuel de personnes tuées par des officiers de police (Wikipédia), en fonction ressources des ACP*

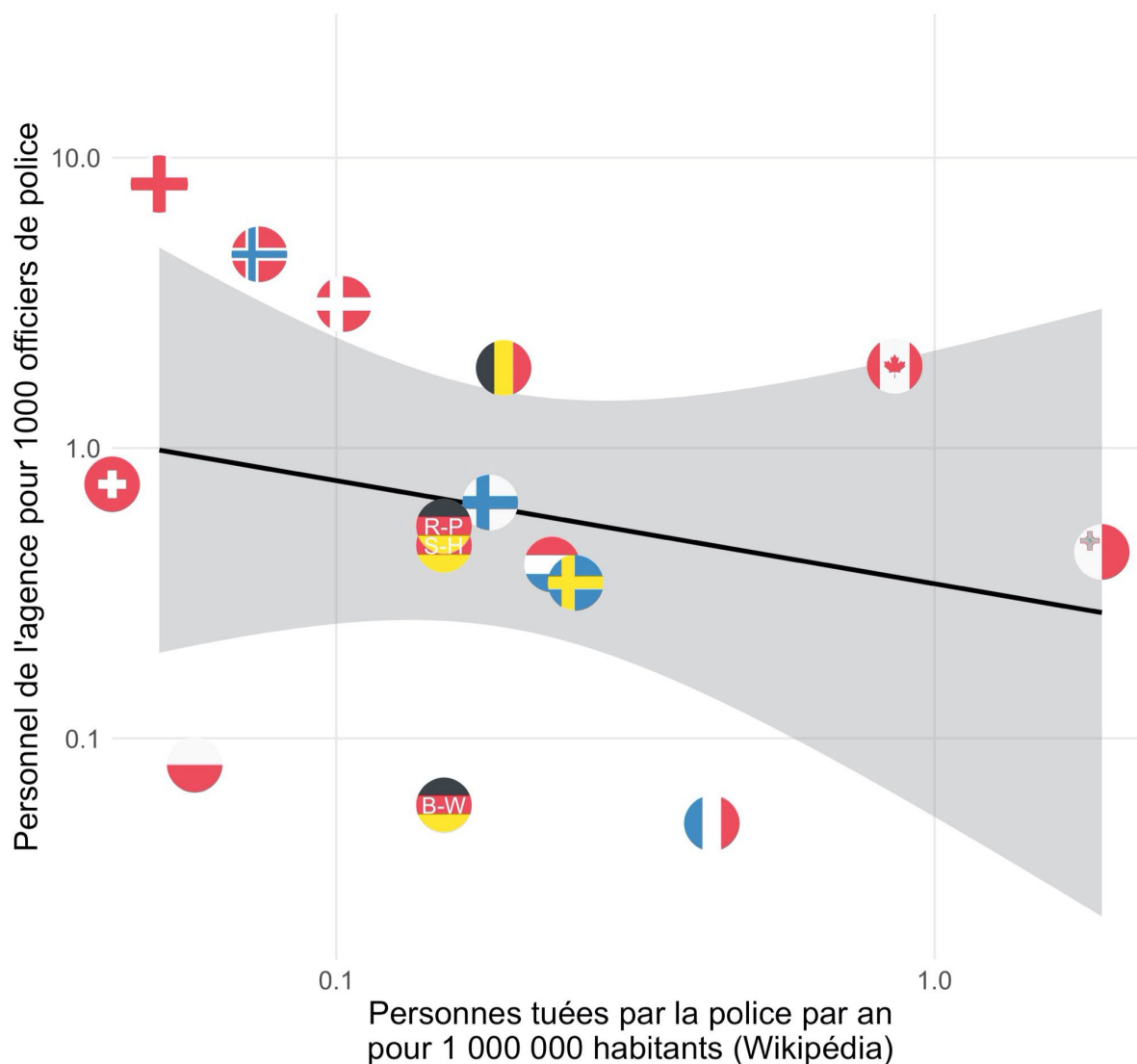
---

<sup>80</sup> Le nombre de décès semble avoir chuté dans de nombreux pays en 2020-2021, possiblement du fait de la pandémie.

<sup>81</sup> A l'exception de l'Angleterre et du Pays de Galles, les estimations pour les régions (Québec, Canton de Genève et länders allemands) sont calculées sur la moyenne nationale.

<sup>82</sup> Cependant, un seul cas tué a été décompté pour une année dans les données, conférant un score élevé à Malte étant donnée sa faible population. La position de Malte serait peut-être moins extrême si l'on disposait d'une moyenne couvrant plusieurs années.

<sup>83</sup> On ne constate pas non plus de corrélation significative avec le niveau d'indépendance formelle des ACP ( $r = 0,185$ ,  $p = 0,510$ ,  $N = 15$ ).



### 6.1.3. Corruption

Un autre aspect sur lequel les ACP sont susceptibles d'avoir une influence est le niveau de corruption des agents de police. Comme nous l'avons vu, seule une minorité d'ACP ont une compétence en matière de lutte contre la corruption - à savoir en Angleterre et au Pays de Galles, en Irlande, en Finlande, en Irlande du Nord, et aux Pays-Bas (sachant qu'aucune ACP de notre échantillon n'est elle-même l'Organisme national de lutte contre la corruption dans les pays qui en possèdent un). Pour ces cas, on peut penser que l'agence peut avoir un effet sur la corruption via le traitement des plaintes en la matière. Il est également possible que les ACP - même non compétentes en la matière - aient un effet de diminution de la corruption policière par effet de halo, en accroissant le niveau de contrôle dont font l'objet les agents de police. Pour évaluer le niveau de corruption de la police, nous nous sommes basés sur les données de la dernière enquête *Global Corruption Barometer* de Transparency International (2021). La figure 49 présente en abscisse la part des personnes déclarant avoir payé un pot-de-vin à la police (parmi les personnes ayant eu affaire à la police). On ne constate pas de corrélation significative entre cet indicateur et les ressources des ACP ( $r = -0,192$ ,  $p = 0,446$ ,  $N = 18$ ), ou encore leur niveau d'indépendance formelle ( $r = 0,119$ ,  $p = 0,638$ ,  $N = 18$ ). En



guise de mesure alternative, la figure 50 présente en abscisse la part des personnes indiquant que la plupart ou tous les agents de police sont corrompus dans leur pays, en fonction des ressources des ACP (enquête de Transparency International). Là encore, on ne constate pas de corrélation significative entre cet indicateur et les ressources de ACP ( $r = -0,111$ ,  $p = 0,661$ ,  $N = 18$ ) ou leur niveau d'indépendance formelle ( $r = 0,208$ ,  $p = 0,407$ ,  $N = 18$ ).

Figure 49 : Part de personnes déclarant avoir payé un pot-de-vin à la police (Transparency International), en fonction ressources des ACP

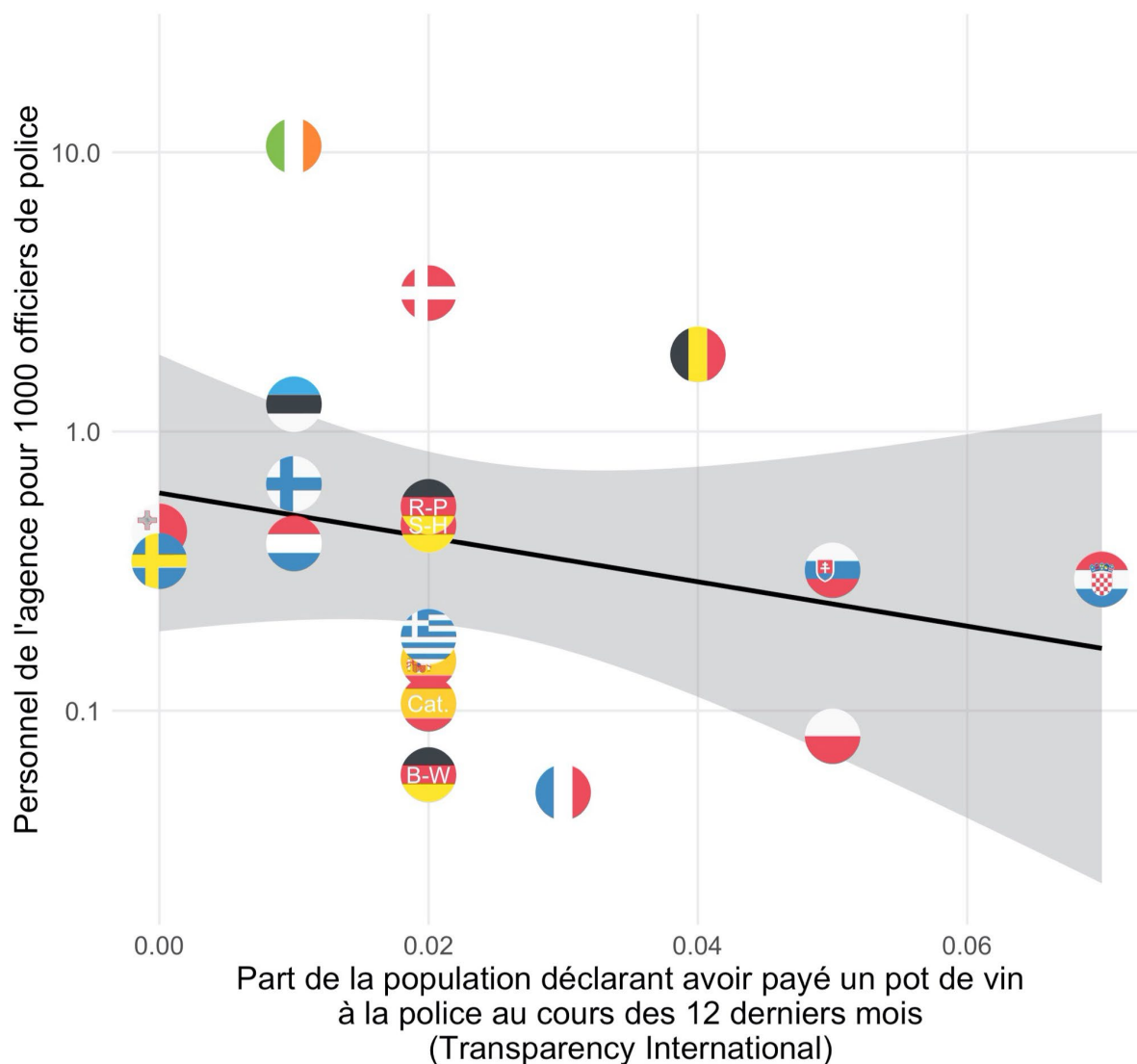
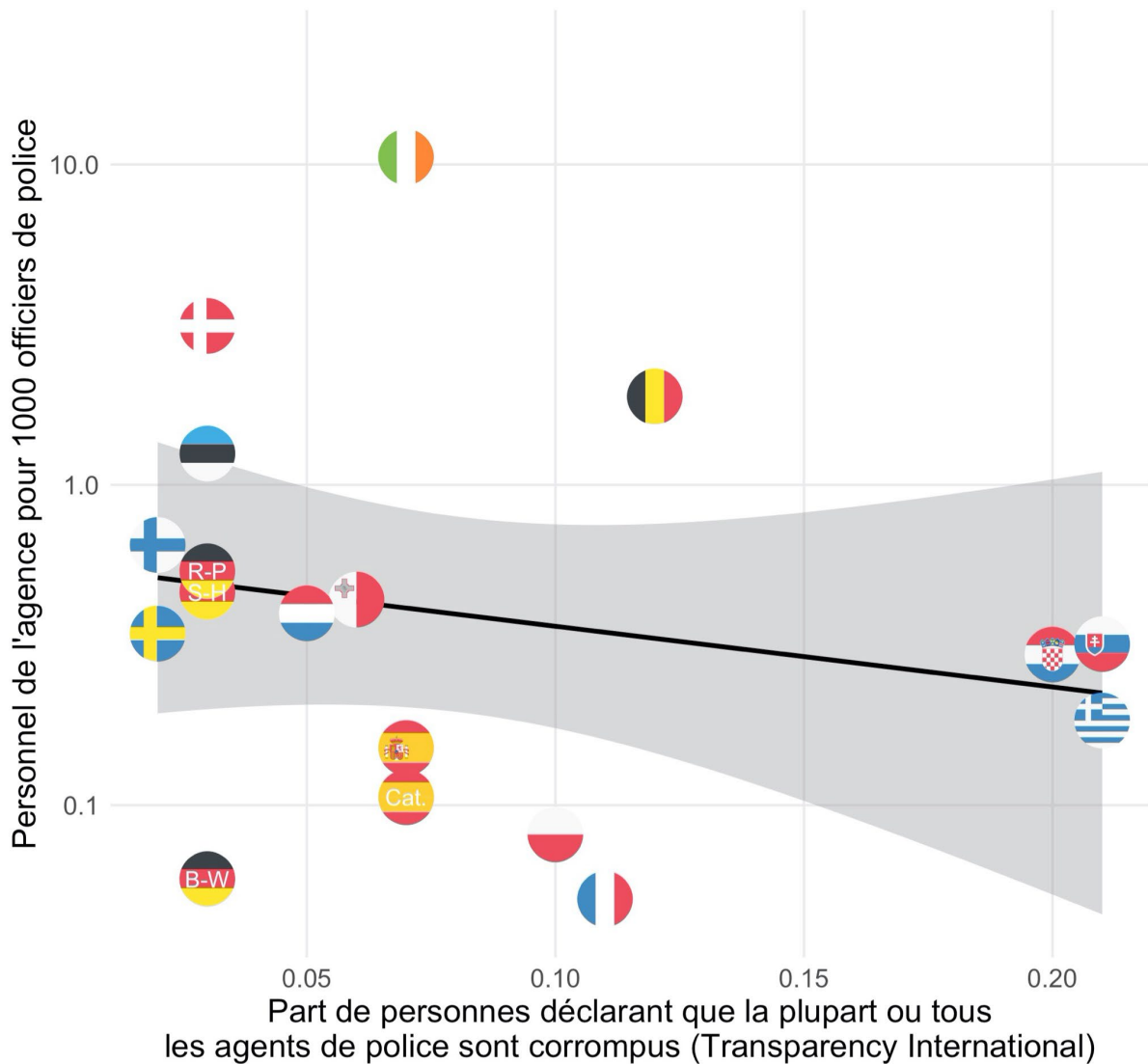


Figure 50 : Part des personnes déclarant que la plupart ou tous les agents de police sont corrompus (Transparency International), en fonction ressources des ACP



Il faut néanmoins se garder d'interpréter ces résultats comme confirmant ou invalidant un effet des types d'agences, car sans comparaison longitudinale il est impossible de s'assurer que les liens observés ne sont pas influencés par des caractéristiques nationales, elles-mêmes ayant une influence sur le type d'ACP présente dans le pays. A titre d'exemple, le niveau de richesse économique est lié négativement à la corruption. Or, comme nous l'avons vu, les ACP sont en moyenne mieux dotées dans les pays riches. Dès lors, cette confusion entre variables peut biaiser la relation entre corruption et ressources des ACP. Des considérations similaires sont valables pour les indicateurs de discriminations et d'usage de la force. Dans la section suivante, nous proposons une illustration de la manière dont il est possible, à partir de données longitudinales, de modéliser l'influence possible des agences - en prenant pour objet la confiance du public en la police.

## 6.2. Quelle influence potentielle des ACP sur la confiance en la police ?

Les ACP ont pour but de favoriser une police impartiale, intègre et faisant un usage proportionné de la force. *In fine*, cette action est susceptible d'accroître la confiance du public en la police. En particulier, étant donné leur forte spécialisation dans la lutte contre les discriminations, les ACP sont susceptibles de réduire l'écart de confiance en la police entre les personnes issues de minorités et les membres de la majorité. Peut-on évaluer un tel effet potentiel des agences ? L'enquête par questionnaire European Social Survey (2022) interroge régulièrement des échantillons représentatifs des populations européennes quant à leur confiance en la police. Les répondants l'évaluent sur une échelle de 0 (aucune confiance) à 10 (complètement confiance). Sur le modèle des figures précédentes, la figure 51 présente le niveau moyen de confiance des répondants en la police, à partir des dernières données disponibles pour chaque territoire<sup>84</sup>. A priori, on ne constate pas de lien significatif entre les ressources des ACP et la confiance moyenne en la police dans le territoire concerné ( $r = 0,028$ ,  $p = 0.898$ ,  $N = 23$ )<sup>85</sup>. On ne constate pas non plus de lien significatif lorsque l'on se concentre sur la confiance moyenne des personnes issues de l'immigration - c'est-à-dire ayant au moins un de leurs parents né dans un pays étranger ( $r = 0,168$ ,  $p = 0,445$ ,  $N = 23$ )<sup>86</sup>.

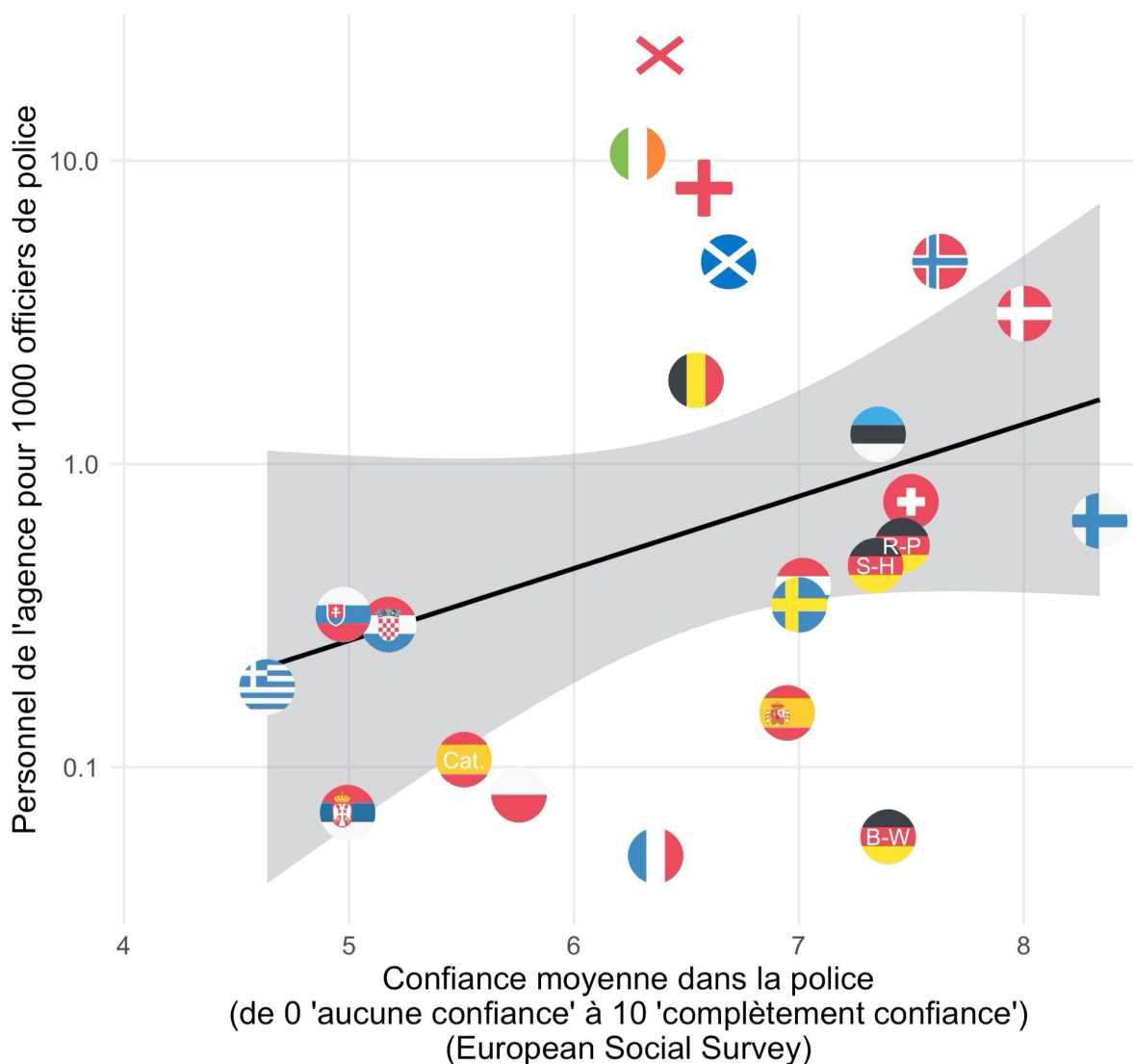
*Figure 51 : Niveau moyen de confiance en la police lors de la dernière année d'enquête (European Social Survey) par pays, en fonction ressources des ACP*

---

<sup>84</sup> Les données de l'European Social Survey nous permettent de distinguer les régions d'habitation des répondants, ce qui nous permet d'obtenir des données concordantes pour les ACP régionaux. Concernant la période de référence, pour la plupart des territoires, les dernières données disponibles correspondent à la vague 2018 de l'enquête - à l'exception de la France, la Slovaquie, la Croatie, l'Estonie et la Finlande pour lesquelles nous disposons de données issues de la vague 2020 ; pour la Grèce, les dernières données correspondent à la vague 2010.

<sup>85</sup> On constate d'ailleurs une corrélation négative entre la confiance moyenne en la police et le niveau d'indépendance formelle de l'ACP dans le territoire, significative au seuil de 10% ( $r = -0.355$ ,  $p = 0,096$ ,  $N = 23$ ).

<sup>86</sup> Là encore, on constate une corrélation négative avec le niveau d'indépendance formelle de l'ACP dans le territoire, significative au seuil de 10% ( $r = -0.369$ ,  $p = 0,083$ ,  $N = 23$ ).



Comme pour les données sur les comportements policiers, il est cependant difficile de tirer une conclusion dans un sens ou un autre de ce type de comparaison entre pays. Or, l'avantage des données de l'European Social Survey est qu'elles offrent une profondeur historique permettant de poser les jalons d'une analyse de l'effet causal des ACP. L'enquête ayant lieu tous les deux ans dans la plupart des pays d'Europe depuis 2002, elle offre la possibilité de comparer l'évolution de la confiance en la police dans les pays dotés d'ACP - et ce dans certains cas, avant et après la création des agences - par rapport aux pays n'étant pas dotés de telles agences.

La figure 52 présente pour différents territoires l'évolution de la confiance moyenne en la police au fil des différentes vagues de l'European Social Survey. L'axe des ordonnées varie pour chaque pays afin de mettre en avant les fluctuations de l'opinion pour chaque pays - faisant abstraction du niveau moyen de confiance, qui est par exemple typiquement plus bas dans les pays de l'Est de l'Europe. Les courbes distinguent le niveau de confiance en la police des personnes issues de l'immigration (en bleu) par rapport à celle des personnes non issues de l'immigration (en rouge). En outre, la figure 52 indique en couleur turquoise la période à partir de laquelle l'ACP (ou l'agence l'ayant précédée) a été créée. Afin de fournir un point de comparaison, nous avons également présenté l'évolution de la confiance dans des pays

participant à l'European Social Survey ne présentant pas d'ACP à ce jour à notre connaissance<sup>87</sup> : à savoir l'Allemagne (en dehors des trois länders inclus dans notre étude), l'Autriche, l'Italie, la Lituanie, la République Tchèque, la Slovénie et la Suisse (en dehors du canton de Genève).

Figure 52 : Evolution du niveau moyen de confiance en la police des personnes issues de l'immigration (en bleu) et des personnes non issues de l'immigration (en rouge) par année et pays pays (European Social Survey), en lien avec l'existence des ACP (en turquoise)



Les graphiques suggèrent une tendance d'ensemble à l'accroissement de la confiance dans la police (toutes catégories confondues), mais ne semblent pas indiquer une augmentation plus marquée dans les pays ayant créé une ACP. Par ailleurs, on ne remarque pas dans l'ensemble de différence marquée dans le niveau de confiance en la police des personnes issues de l'immigration par rapport aux personnes non issues de l'immigration - ce qui peut

<sup>87</sup> Certains sont dotés d'une agence ayant une compétence sur les lieux de privation de liberté dont la police s'occupe, mais pas sur les questions de comportement ou de déontologie de la police en général.

être dû à une surreprésentation de personnes de milieux aisés issues de l'immigration dans les enquêtes<sup>88</sup>. Fait intéressant pour notre question, les graphiques suggèrent que la confiance des personnes issues de l'immigration tend à augmenter davantage que celle des personnes non issues de l'immigration suite à la création des agences - comme on peut notamment le voir pour la Bade-Wurtemberg et le Schleswig-Holstein, contrairement au reste de l'Allemagne, ou encore en Angleterre et au Pays de Galles. Néanmoins il est difficile à ce stade d'être certain qu'un tel effet n'est pas simplement dû au hasard.

Pour tester rigoureusement l'effet de la présence des ACP sur la confiance en la police dans les territoires concernés, nous avons réalisé des analyses de régression, dont les résultats sont présentés dans le tableau 3. Chaque observation correspond à un territoire à une année de sondage donnée - pour un total de 241 territoires-années. La variable explicative qui nous intéresse est la "présence d'une agence", codée "1" lorsqu'une agence existe dans un territoire à une année de l'enquête, et "0" lorsqu'aucune agence n'existe dans un territoire à une année de l'enquête. Les colonnes I, II et III présentent l'effet de la présence d'une agence sur la confiance moyenne en la police du public. Le modèle I indique qu'il n'y a pas de différence significative dans le niveau de confiance selon qu'une agence soit présente ou non sur un territoire à une année donnée. Afin de nous centrer sur la variation dans le temps induite par la présence d'une agence sur un territoire, quel que soit le niveau de confiance de base en la police, le modèle II inclut des effets fixes pour chaque territoire - qui neutralisent les différences moyennes entre ceux-ci. Dans ce modèle, on constate que la présence d'une agence a un effet positif et significatif sur la confiance moyenne en la police. Cela suggère que la création des agences pourrait bien générer un gain de confiance dans les forces de police. Néanmoins, comme nous l'avons vu dans la figure 52, on observe dans la plupart des pays une tendance haussière de la confiance. Dès lors, il est possible que la présence des agences soit liée à davantage de confiance simplement du fait de la tendance de fond à la hausse dans le temps de celle-ci. Pour s'en assurer, la colonne III inclut des effets fixes pour chaque année - qui neutralisent l'effet d'ensemble de hausse dans le temps de la confiance. Comme l'indique le coefficient du modèle III, l'effet de la présence d'une agence n'est plus significatif lorsque l'on tient compte de cette tendance temporelle. En somme, on ne peut pas conclure que la présence des ACP génère une augmentation moyenne de la confiance du public dans la police.

*Tableau 3 : Résultats d'analyses de régression linéaire (OLS) sur le niveau de confiance - coefficients non-standardisés*

	Confiance moyenne en la police			Différence de confiance en la police entre personnes issues de l'immigration et non issues de l'immigration		
	I	II	III	IV	V	VI
Présence d'une agence	0,0660 (0,124)	0,327* (0,158)	-0,0377 (0,120)	0,0435 (0,0589)	0,410** (0,156)	0,266+ (0,160)
Effets fixes des	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui

<sup>88</sup> Néanmoins, notre analyse se concentrant sur les fluctuations dans le temps et entre pays, ce biais éventuel ne devrait pas affecter les résultats.

territoires						
Effets fixes des années	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui
N	241	241	241	241	241	241
R-carré	0,001	0,841	0,920	0,002	0,310	0,371

Erreurs standards entre parenthèses

\*\*\*  $p < 0.001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$ , +  $p < 0.1$

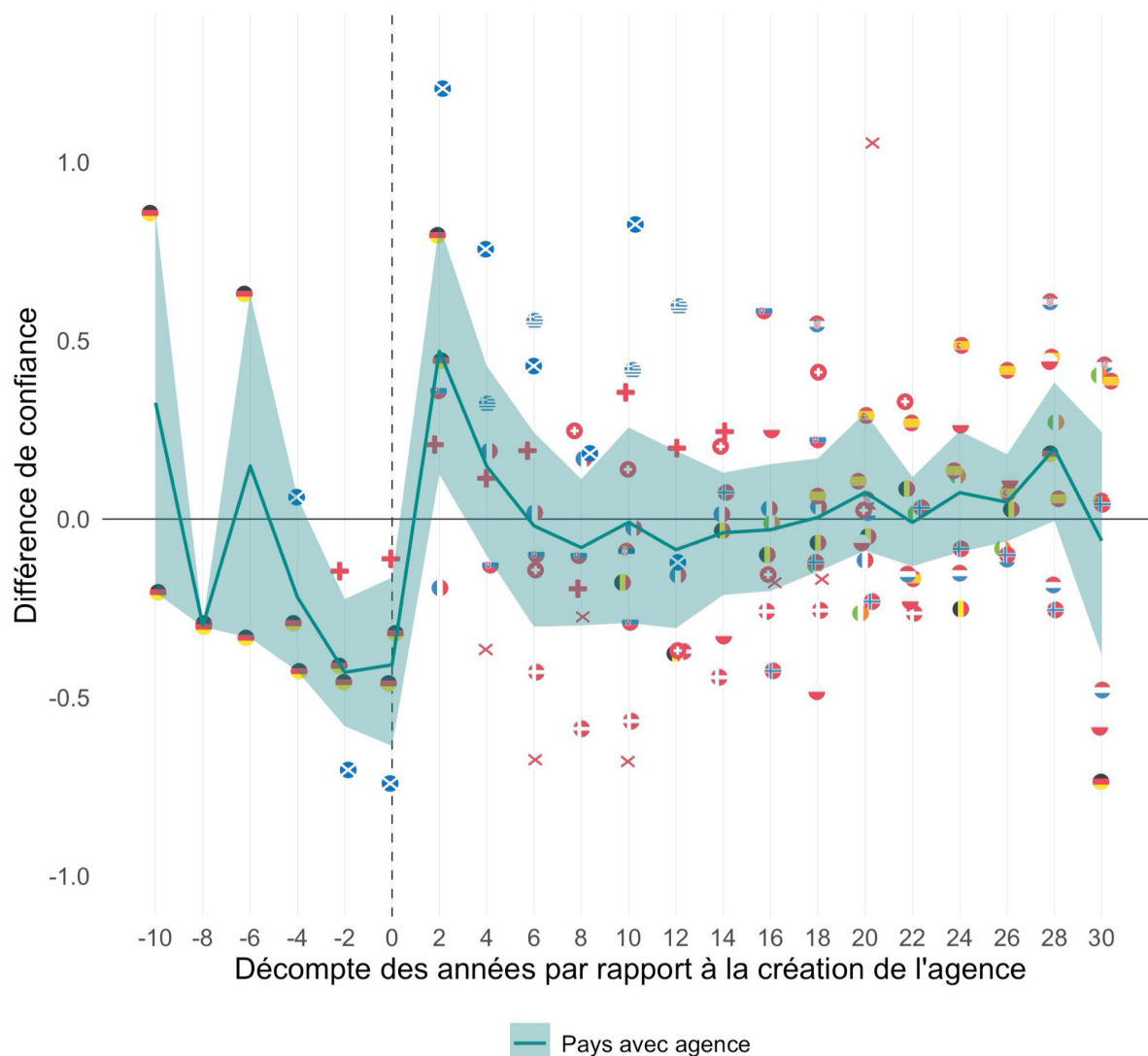
Les colonnes IV, V et VI présentent les résultats concernant la différence de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes de la majorité : nous avons simplement soustrait au score moyen de confiance des personnes issues de l'immigration celui des personnes non issues de l'immigration. Comme pour la confiance moyenne en la police, le modèle IV ne révèle pas d'effet de la présence des agences sur la différence de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes de la majorité. Ensuite, lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de cet indicateur dans chaque pays, dans le modèle V, on constate un effet positif significatif de la présence d'une agence. Cet effet demeure significatif, mais seulement au seuil de 10%, dans le dernier modèle VI, prenant en compte la tendance d'ensemble d'évolution dans le temps de la confiance. Cela indique qu'en moyenne, la différence de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes non issues de l'immigration se réduit<sup>89</sup> en présence d'une agence dans un pays donné - même s'il demeure une chance non négligeable que cet effet soit dû au hasard.

Pour visualiser cet effet des agences dans le temps, la figure 53 présente la différence moyenne de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes non issues de l'immigration lors des années de sondage précédant et suivant la création des agences dans les territoires en ayant institué une. La position des territoires sur l'axe des abscisses varie selon l'ancienneté de leur agence : ainsi, l'ancêtre du Défenseur des droits français - la Commission nationale de déontologie de la sécurité - ayant été créée en 2000, on dispose de données concernant la confiance en la police en France, 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18 et 20 *après* la création de l'agence. A l'inverse, l'ACP du Schleswig-Holstein ayant été créée en 2016, on dispose de données concernant la confiance en la police dans ce länders 14, 12, 10, 8, 6, 4 et 2 ans *avant* la création de l'agence, mais également 2 ans *après* cette création. Il faut néanmoins noter qu'on ne dispose de données que pour deux länders au-dessous de 6 ans avant la création d'une agence, ce qui offre peu d'intérêt à cette période d'analyse. Lorsque la courbe se situe au-dessus de zéro sur l'axe des ordonnées, cela signifie qu'en moyenne, les personnes issues de l'immigration ont une confiance supérieure en la police par rapport aux personnes non issues de l'immigration. A l'inverse, leur confiance est inférieure lorsque la courbe est en dessous de zéro. La surface autour de la courbe présente l'intervalle de confiance à 95%.

*Figure 53 : Différence moyenne de confiance en la police entre personnes issues de l'immigration et personnes non issues de l'immigration (European Social Survey), en*

<sup>89</sup> Voire, éventuellement, que les personnes issues de l'immigration distancient la majorité en termes de confiance en la police.

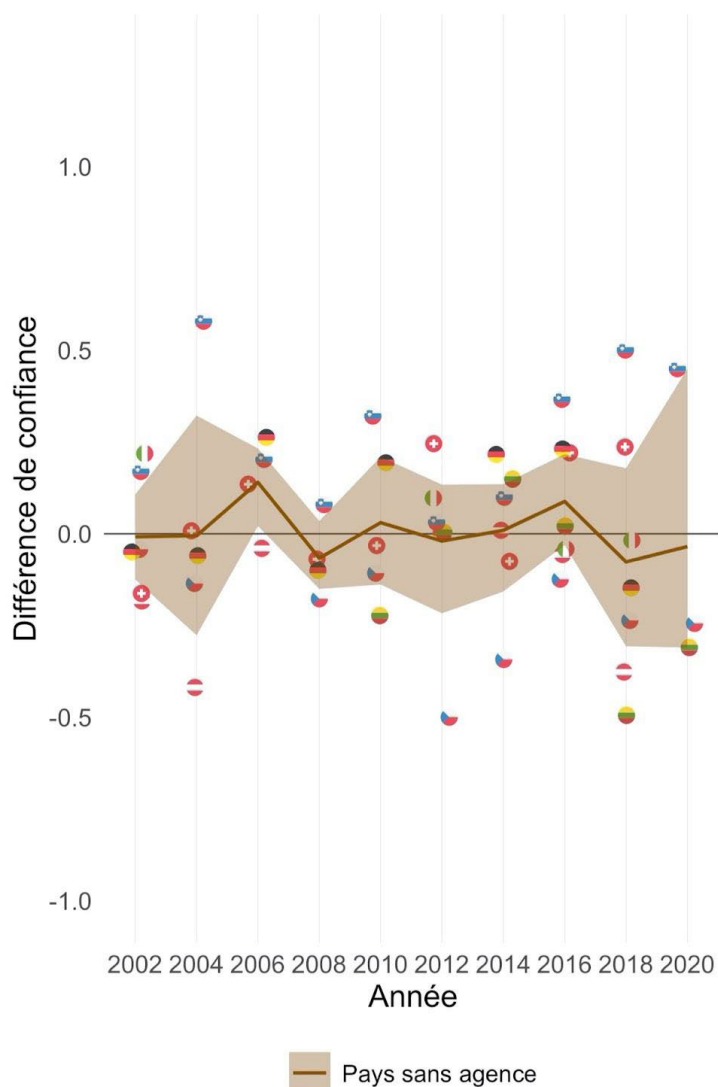
fonction du nombre d'années écoulés par rapport à la date de création de l'agence



On constate que la confiance des personnes issues de l'immigration tend en moyenne à être plus faible que celle des personnes non issues de l'immigration dans les années précédant la création de l'agence - en particulier, elle est significativement inférieure deux ans avant et lors de l'année de création de celle-ci. Ensuite, on constate que deux ans après la création de l'agence, la confiance en la police des personnes issues de l'immigration est significativement supérieure à celle des personnes non issues de l'immigration, ce qui n'est observé à aucun autre moment. Pour donner un ordre de comparaison, la figure 54 présente la différence moyenne de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes non issues de l'immigration dans les pays n'ayant pas d'ACP. On ne constate pas de fortes variations de cette différence d'une ampleur comparable à celles présentées en figure 53.

*Figure 54 : Différence moyenne de confiance en la police entre personnes issues de l'immigration et personnes non issues de l'immigration (European Social Survey) dans les pays n'ayant pas d'ACP, en fonction de l'année de sondage*





Pour revenir à la précédente figure 53, on peut voir que cette tendance est portée par les quatre territoires pour lesquels on dispose d'un élément de comparaison avant et après création de l'agence : à savoir l'Écosse, le Schleswig-Holstein, le Bade-Wurtemberg et l'Angleterre et le Pays de Galles. Dans les quatre cas, au cours des deux années qui précèdent la création de l'agence, et lors de la création de celle-ci, la confiance en la police des personnes issues de l'immigration était inférieure à celle des personnes non issues de l'immigration ; alors que la confiance est devenue supérieure deux ans après la création de l'agence. Cela suggère trois éléments. Premièrement, il semble que ces agences aient été créées dans un contexte de défiance relative des personnes issues de l'immigration par rapport aux personnes non issues de l'immigration. Deuxièmement, la création de l'agence semble avoir significativement augmenté la confiance en la police des personnes issues de l'immigration relativement à la majorité. Troisièmement, cette augmentation semble avoir été particulièrement marquée à court-terme, la différence de confiance entre personnes issues de l'immigration et personnes issues de la majorité se stabilisant par la suite. Une interprétation possible de ce résultat est que l'effet de l'agence ici observé tient surtout à l'effet politique de l'annonce de création de l'ACP - ou plus largement du contexte politique entourant cette création - plutôt que de l'action concrète de l'agence elle-même. Ces résultats n'indiquent pas pour autant que l'action concrète de l'agence n'a pas eu d'effet - mais cet effet est sans doute

trop fin et concentré sur certaines catégories sociales pour se refléter dans des variations d'ensemble de l'opinion publique.

## 7. Conclusion

Les organisations policières opèrent dans un cadre juridique, institutionnel et éthique. Et, au cours de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les gouvernements ont plus souvent que jamais dans le passé décidé de placer la conformité de leurs comportements sous le contrôle d'agences de contrôle de la police (ACP). Ces mécanismes viennent s'ajouter aux mécanismes de redevabilité préexistants, principalement le contrôle judiciaire et le contrôle interne. Aujourd'hui, l'idée du contrôle externe a gagné le soutien de l'élite politique et se répand dans les pays. Les gouvernements ont accepté de relâcher leur contrôle direct sur la police et favorisent la délégation d'une partie de leur pouvoir à une tierce partie.

À l'heure actuelle, la grande majorité des États membres de l'UE ont mis en place une ACP pour traiter les doléances des citoyens et les différends entre les citoyens et la police, soit au sein d'un organe général (tel qu'un médiateur général), soit dans un cadre plus restreint (tel qu'un organe dédié et spécialisé sur la police). Dans ce rapport, nous avons dévoilé la mosaïque de ACP que l'on trouve dans dix-neuf pays européens et un pays d'Amérique du Nord. Nous avons mis en place une nouvelle approche méthodologique pour comparer systématiquement les organisations en utilisant une enquête approfondie à laquelle ont répondu les représentants de vingt-cinq ACP. Nous avons généré des indices quantitatifs pour décrire les caractéristiques essentielles des ACP, y compris leur date de création, leurs erreurs, leur indépendance, leurs pouvoirs, leur réactivité, leurs ressources, leur traitement des plaintes et leurs actions.

Bien que toutes les ACP reçoivent des plaintes et produisent des recommandations sur les pratiques policières, nos résultats révèlent des variations substantielles dans toutes les caractéristiques des organisations. En particulier, nous montrons que a) un certain nombre d'ACP ont un enracinement constitutionnel, qui fait défaut dans d'autres (Irlande, Belgique, Danemark, Suisse, Canada, Allemagne) ; b) les organisations spécialisées (axées uniquement sur la police) sont plus jeunes que les organisations généralistes, c) très peu d'ACP ont le pouvoir de prendre des décisions obligatoires (Angleterre-Pays de Galles, Ecosse) ; d) l'implication dans les événements publics est élevée dans certains pays (comme la France) ou très modeste dans d'autres (comme l'Estonie) ; e) il existe un facteur 400 entre les ressources de l'organisation ayant le plus petit effectif par policier (en France) et l'organisation la mieux dotée (en Irlande du Nord). Enfin, nous fournissons des indices selon lesquels les variations substantielles du volume de plaintes reçues par les institutions reflètent leurs ressources et leur capacité à se faire connaître du public plutôt que l'état réel des relations entre le public et la police.

Nous avons cherché à tester des explications de la genèse des ACP et des différentes formes qu'elles revêtent aujourd'hui. Celles-ci restent assez complexes à déchiffrer. Il apparaît que les démocraties les plus profondes ne créent pas d'agence plus tôt que les autres. Il n'est pas possible non plus d'affirmer que la dynamique d'adhésion à l'Union Européenne est une cause générale de la création des ACP. Et pas plus de relier le niveau de développement économique des pays à la création d'une agence. En revanche, trouver des partis de droite au gouvernement est toujours négativement et significativement associé à la période de la création de l'agence.

Étant donné l'importance des ressources pour l'action de l'ACP, nous avons tenté de comprendre les déterminants des financements publics les plus généreux. Pour partie, elles s'expliquent par la variété des missions qu'elles ont à accomplir. Mais surtout, les ressources sont inversement proportionnelles à l'indépendance formelle. Nous vérifions donc que les gouvernements adoptent deux stratégies : ils créent soit des agences qui répondent à toutes les normes d'indépendance mais qui disposent de ressources limitées pour accomplir leur mission (indépendantes-pauvres en ressources), soit des agences disposant de ressources importantes mais sur lesquelles les gouvernements gardent une importante possibilité d'influence (faiblement indépendantes-riches en ressources). Mais, presque jamais les deux à la fois. La France se situe dans le groupe des agences à forte indépendance et à faible capacité à faire (niveau de ressource). Sa dotation financière n'est pas en rapport avec les tâches et le périmètre qui lui ont été assignés.

Au plan socio-économique, les d'ACP faiblement indépendantes-riches en ressources sont caractéristiques de pays riches alors que les modèles de ACP indépendantes-pauvres en ressources se trouvent dans les pays relativement plus pauvres. Certaines variables institutionnelles (force du parlement, degré de démocratie) n'ont pas d'effet sur le type d'agence. Cependant, on note d'abord que l'élection du Parlement au système proportionnel est associé avec plus d'indépendance formelle des ACP, mais pas avec le niveau de ressources. Ensuite, on découvre que l'indépendance réelle de la magistrature est un prédicteur de l'allocation élevée de ressources aux ACP. Cela signifie que les régimes qui mettent des moyens à disposition d'un contrôle non-politique par les agences permettent aussi au pouvoir judiciaire d'exercer son action de manière indépendante. Enfin, on constate qu'en moyenne, les ACP faiblement indépendantes-riches en ressources sont créées dans les régimes ayant une longue stabilité démocratique, alors que les ACP indépendantes-pauvres en ressources sont plus souvent créées par les jeunes démocraties.

Enfin, concernant les effets des ACP sur les comportements policiers, nous concluons en faisant le constat que ni les ACP, ni d'autres types d'organismes, ne disposent à l'heure actuelle des bases de données au plan européen permettant de disposer des informations nécessaires à la réalisation d'une évaluation d'impact de leurs actions. Nous déplorons cet état de fait, et appelons l'attention des autorités nationales et européennes sur l'importance, afin de garantir les droits des citoyens et de connaître l'efficacité des dispositifs financés par les pouvoirs publics, de pouvoir mesurer rigoureusement divers aspects du fonctionnement de la police et de ses effets sur la société, mais également celui des agences externes de contrôle de la police.

## Bibliographie

Adams, J. (2014). *Women and the vote: A world history*. Oxford University Press, USA.

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) (2020). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II)*, 2016. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6703 Data file Version 1.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.13514>.

Armingeon, K., Engler, S., & Leemann, L. (2021). *Comparative political data set 1960–2019*. Zurich: Institute of Political Science, University of Zurich, [www.cpds-data.org](http://www.cpds-data.org).

Barkow, R. E. (2010). Insulating agencies: Avoiding capture through institutional design. *Tex. L. Rev.*, 89:15.

Basta Mag (2018). *Morts à la suite d'interventions policières - Une enquête de Basta Mag*. <https://bastamag.net/webdocs/police/>.

Biela, J. and Papadopoulos, Y. (2010). *Strategies for assessing and measuring agency accountability*. In *Makalah Dalam The 32nd EGPA Annual Conference*.

Biela, J. and Papadopoulos, Y. (2014). *The empirical assessment of agency accountability: A regime approach and an application to the German Bundesnetzagentur*. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2):362–381.

Bjørnskov, C., & Rode, M. (2020). *Regime types and regime change: A new dataset on democracy, coups, and political institutions*. *Review of International Organizations*, 15, 531–551

Boix, C., Miller, M., & Rosato, S. (2013). *A complete data set of political regimes, 1800–2007*. *Comparative political studies*, 46(12), 1523-1554.

Bowling, B., & Phillips, C. (2007). *Disproportionate and discriminatory: Reviewing the evidence on police stop and search*. *The modern law review*, 70(6), 936-961.

Bulmer, E. (2019). *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Byrne, J. and Priestley, W. (2015). *Police oversight mechanisms in the council of Europe member states (2017)*.

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (2018). « *Judicial system budget, 2018 per inhabitant* ». [https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Budgetv2020\\_1EN/GDPBudget](https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Budgetv2020_1EN/GDPBudget).

- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Alizada, N., ... & Ziblatt, D. (2021). V-Dem [Country–year/country–date] Dataset V11. 1. Varieties of Democracy Project. Available at: <https://doi.org/10.23696/vdemds21>.
- Curtin, D., Mair, P., and Papadopoulos, Y. (2010). Positioning accountability in European governance: An introduction. *West European Politics*, 33(5):929–945.
- Daillère, A. and Linglet, S. (2016). *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*.
- Davis, K. C. (1960). Ombudsmen in America: Officers to Criticize Administrative Action. *U. Pa. L. Rev.*, 109:1057.
- De Angelis, J., Rosenthal, R. S., and Buchner, B. (2016). *Civilian oversight of law enforcement: Assessing the evidence*. US Dept of Justice, Office of Justice Programs, Washington.
- de Maillard, J. (2022). *Comparative Policing*. Routledge.
- de Maillard, J. and Roché, S. (2021). *The Rise of Comparative Policing*. Routledge.
- del Prado, G. G. and Leman-Langlois, S. (2020). *Police et policing au Québec: concepts, acteurs et enjeux*. Éditions Yvon Blais.
- Epstein, D. and O'halloran, S. (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion. *American Journal of Political Science*, pages 697–722.
- Erkkilä T. (2020) *Ombudsman as a Global Institution*. London, Springer,
- European Social Survey (2022). European social survey files, ess 1-10. Sikt - Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research.
- Feld, L. P., & Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 497-527.
- Feys, Y., Verhage, A., and Boels, D. (2018). A state-of-the-art review on police accountability: What do we know from empirical studies? *International Journal of Police Science & Management*, 20(3):225–239.
- Fiorina, M. P. (1985). Group concentration and the delegation of legislative authority. *Regulatory policy and the social sciences*, pages 175–97.
- Freedom House. (2021). *Freedom in the world 2021*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

Gaston, S., Fernandes, A. D., & DeShay, R. A. (2021). A macrolevel study of police killings at the intersection of race, ethnicity, and gender. *Crime & Delinquency*, 67(8), 1075-1102.

Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6):873–893.

Goldsmith, A. and Lewis, C. (2000). *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*. Hart Publishing.

Goldsmith, A. J. (1991). *Complaints against the Police: The Trend to External Review*. Clarendon Press Oxford.

Gutmann, J. and Voigt, S. (2020). Judicial independence in the EU: A puzzle. *European Journal of Law and Economics*, 49(1):83–100.

Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 7(2), 195-214.

Hayo, B., & Voigt, S. (2007). Explaining de facto judicial independence. *International Review of Law and Economics*, 27(3), 269-290.

Hayo, B., & Voigt, S. (2008). Inflation, central bank independence, and the legal system. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 751-777.

Herron, E. S., & Randazzo, K. A. (2003). The relationship between independence and judicial review in post-communist courts. *The Journal of Politics*, 65(2), 422-438.

Hout, M. (2021). America's Liberal Social Climate and Trends: Change in 283 General Social Survey Variables Between and within US Birth Cohorts, 1972–2018. *Public opinion quarterly*, 85(4):1009–1049.

Huber, J. D. and McCarty, N. (2004). Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. *American Political Science Review*, 98(3):481–494.

Huber, J. D. and Shipan, C. R. (2006). *Politics, Delegation, and Bureaucracy*. The Oxford handbook of political economy, 7:256.

Independent Office for Police Conduct (IOPC). (2018). *Deaths during or following police contact annual report: Guidance*.

Irion, K. and Radu, R. (2013). Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies. Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the National Context*, W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (eds.), Bristol UK/Chicago USA: Intellect, 2013:15–54.

Jackson, C. (2014). L'indépendance structurelle et comportementale : Analyse de la signification de l'indépendance des agences sur le terrain. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 261-280. <https://doi.org/10.3917/risa.802.0261>

Jacob, H. (1971). Black and white perceptions of justice in the city. *Law & Soc'y Rev.*, 6, 69.

Johansen, A. (2013). *The Rise and Rise of Independent Police Complaints Bodies*. Routledge Abingdon.

Johansen, A. (2016). Police-Public Relations: Interpretations of Policing and Democratic Governance. In *The Oxford Handbook of the History of Crime and Criminal Justice*. Oxford University Press.

Kääriäinen, J. T. (2007). Trust in the police in 16 European countries: A multilevel analysis. *European journal of criminology*, 4(4), 409-435.

Kääriäinen, J., & Niemi, J. (2014). Distrust of the police in a Nordic welfare state: Victimization, discrimination, and trust in the police by Russian and Somali minorities in Helsinki. *Journal of ethnicity in criminal justice*, 12(1), 4-24.

Kishi Roudabeh & Carboni Andrea(2019) *Assessing Political Violence & Demonstrations in the United States: ACLED Pilot Data & Preliminary Findings*, Armed Conflict (Location & Event Data Project), 22 pages.

Klimentová, E. (2019). Independent regulatory agency: Delegation of powers. Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper No.

Krieger, N., Chen, J. T., Waterman, P. D., Kiang, M. V., & Feldman, J. (2015). Police killings and police deaths are public health data and can be counted. *PLoS medicine*, 12(12), e1001915.

Lambert, J. (1986), *Police Powers and Accountability*. London: Croom Helm

Lawrence, T. B. and Suddaby, R. (2006). 1.6 institutions and institutional work. *The Sage handbook of organization studies*, pages 215–254.

Le Derff, P. (2022). L'inégale visibilité médiatique des interventions policières mortelles en France (1990-2016). Thèse de doctorat.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale university press.

Majone, G. (2001). Non-Majoritarian institutions and the limits of democratic governance: A political transaction-cost approach. *Journal of institutional and theoretical economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, pages 57–78.



Melton, J., & Ginsburg, T. (2014). Does de jure judicial independence really matter? A reevaluation of explanations for judicial independence. *Journal of Law and Courts*, 2(2), 187-217.

Mendelski, M. (2012). EU-driven judicial reforms in Romania: a success story?. *East European Politics*, 28(1), 23-42.

Mugari, I. (2018). Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm. *DOI*, 10:978-3.

Mutu, A. (2018). The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis. *European Journal of Communication*, 33(6):619-638.

Oberwittler, D., & Roché, S. (Eds.). (2017). *Police-Citizen Relations Across the World: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy*. Routledge.

Olzak, S. (2021). Does Protest Against Police Violence Matter? Evidence from US Cities, 1990 through 2019. *American Sociological Review*, 86(6):1066-1099.

Open Society Justice Initiative (2021). *Who Polices the Police? The Role of Independent Agencies in Criminal Investigations*. Technical report.

Parlement Européen (2019). « Death Penalty in Europe and the Rest of the World: Key Facts | News | European Parliament ». 25 février 2019. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20190212STO25910/death-penalty-in-europe-and-the-rest-of-the-world-key-facts>.

Porter, L. E. (2013). Beyond 'oversight': A problem-oriented approach to police reform. *Police Practice and Research*, 14(2):169-181.

Razafindrakoto, M. and Roubaud, F. (2010). Are international databases on corruption reliable? A comparison of expert opinion surveys and household surveys in sub-Saharan Africa. *World development*, 38(8):1057-1069.

Reif, L. C. (2011). The Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman. *BC Third World LJ*, 31:269.

Risse, T., Risse-Kappen, T., Ropp, S. C., and Sikkink, K. (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, volume 66. Cambridge University Press.

Roché, S., de Maillard, J., Carole, G. V., & Zagrodzki, M. (2020). *Les relations entre la population et les forces de police. Un état des travaux en France*.

Rouban, L. (2022) *Le Baromètre de la confiance politique / Vague 13, Sciences Po / CEVIPOF, Note de recherche*.

- Rothstein, B., Charron, N., and Lapuente, V. (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study on the Quality of Government in EU Regions*. Edward Elgar Publishing.
- Rowat, D. C. (1973). *Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*. Number 67. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, 64(4):1033–1053.
- Schiller, C., & Hellmann, T. (2020). *Sustainable governance indicators 2020*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.sgi-network.org>
- Schoenbrod, D. (1999). *An Elegant but Incomplete Analysis of Delegation*.
- Schoenbrod, D. (2002). *Power without Responsibility*. Yale University Press.
- Schütz, P. (2011). Assessing formal independence of data protection authorities in a comparative perspective. In *IFIP PrimeLife International Summer School on Privacy and Identity Management for Life*, pages 45–58. Springer.
- Seneviratne M. (2004) Policing the police in the United Kingdom, *Policing and Society*, 14:4, 329-347
- Skogan, W. G. and Frydl, K. (2004). Fairness and effectiveness in policing: The evidence.
- Smith, G. (2013). Oversight of the police and residual complaints dilemmas: Independence, effectiveness and accountability deficits in the United Kingdom. *Police practice and research*, 14(2):92–103.
- Streeter, S. (2019). Lethal force in black and white: Assessing racial disparities in the circumstances of police killings. *The Journal of Politics*, 81(3), 1124-1132.
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European public policy*, 9(6):954–972.
- Thatcher, M. and Sweet, A. S. (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1):1–22.
- Transparency International (2021). *Global corruption barometer - European Union. Citizens' view and experiences of corruption*. <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/press-and-downloads>.
- Verba, S. and Almond, G. (1963). *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*.

Voigt, S., Gutmann, J., & Feld, L. P. (2015). Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 38, 197-211.

Walker, S. (2005). *The New World of Police Accountability*. Thousand Oaks, California.

Warren, P. Y. (2011). Perceptions of police disrespect during vehicle stops: A race-based analysis. *Crime & Delinquency*, 57(3), 356-376.

Welzel, C. (2015). Culture and regimes: The democratizing force of emancipative values. *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource*, pages 1–17.

Welzel, C. and Inglehart, R. (2005). Liberalism, postmaterialism, and the growth of freedom. *International Review of Sociology*, 15(1):81–108.

Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Harvard University Press.

Wuillemier, A., Fillieule, O., Jobard, F., Kretschmann, A., Restelli, A., & Pascal, V. (2021). *Desescalade de la violence et gestion des foules protestataires*. Défenseur des droits.

Zimring Franklin E., (2017). *When Police Kill*, Cambridge, Harvard University Press.

## Annexes

### Annexe A : Composition détaillée des indices

#### A.1 Indice de compétences et missions

##### **Sous-indice 1. Domaines de compétence en dehors des forces de police**

"Votre organisation est-elle la Commission nationale des droits de l'homme dans votre pays ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle l'Organisme national pour l'égalité de traitement dans votre pays ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle le bureau de l'Ombudsman dans votre pays ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle l'Organisme national de lutte contre la corruption dans votre pays ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle l'organe national de l'OPCAT / contrôle des centres de détention dans votre pays ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle la Commission pour la protection des droits des enfants dans votre pays ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

### **Sous-indice 2. Domaines de compétence concernant les forces de police**

"Votre organisation est-elle chargée de la surveillance de tous les agents de la force publique de toutes les forces de police (police, gendarmerie, municipale ou autre) ?"

- "Pas la ou les principales forces de police" = 0

- "Pas toutes, mais la ou les principales forces de police" = 0,5

- "Oui, toutes les forces publiques" = 1

"Votre organisation est-elle chargée de la surveillance de tous les agents/forces de police privés ?"

- "Aucune force privée" = 0

- "Certaines forces uniquement" = 0,5

- "Oui, toutes les forces privées" = 1

### **Sous-indice 3. Missions concernant les forces de police**

"En ce qui concerne la surveillance externe des forces de police, votre organisation est-elle chargée de surveiller les infractions au code pénal ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle externe des forces de police, votre organisation a-t-elle pour mission de lutter contre la corruption ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle externe des forces de police, votre organisation est-elle chargée de veiller à l'éthique, à la déontologie ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle externe des forces de l'ordre, votre organisation est-elle chargée de veiller au respect des droits de l'homme ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle externe des forces de l'ordre, votre organisation est-elle chargée de la médiation entre les citoyens et les forces de l'ordre ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Votre organisation a-t-elle une responsabilité globale pour l'ensemble du système de plaintes contre la police, avec des tâches telles que la définition de normes pour la manière dont les forces de police traitent les plaintes à leur niveau ?"

- "Pas votre responsabilité" = 0
- "Oui, avec d'autres" ou "Oui, seul responsable" = 1

## A.2 Indice d'indépendance formelle

### **Sous-indice 1. Indépendance statutaire par rapport aux forces de police et à leur ministère de tutelle**

"Votre organisation est-elle sous l'autorité hiérarchique de la direction générale (le chef) d'une quelconque force de police ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"Votre organisation est-elle responsable devant la direction générale (le chef) de l'une des forces de police ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"Votre organisation est-elle sous l'autorité hiérarchique d'un ministre (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense) en charge des forces de police dans votre pays ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"Votre organisation est-elle responsable devant un ministre (Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense) en charge des forces de l'ordre dans votre pays ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"Devez-vous présenter les résultats de votre activité chaque année au gouvernement ?"

- "Rapport et audition" = 0
- "Rapport" ou "audition" = 0.5
- "Non" = 1

"Quel est l'organe responsable de l'établissement du budget de votre institution ?"

- "Gouvernement" = 0
- "Parlement sur proposition du gouvernement" = 0.5
- "Parlement seul, sans intervention de l'exécutif" = 1

### **Sous-indice 2. Indépendance de la nomination du chef**

"Qui nomme le ou les dirigeants de votre organisation ?"

- "Président" ou "Premier ministre" ou "Un autre membre de l'exécutif" = 0
- "Décision de l'exécutif, mais avec un vote du parlement" = 0,5
- "Élection directe par le Parlement" = 1

"En ce qui concerne le vote au parlement pour la nomination du/des chef(s) de l'organisation, quel type de majorité est requis (y compris au dernier tour en cas de tours multiples) ?"

- "Pas de vote au parlement" = 0
- "Rejet par un vote de défiance de 2/3 ou plus des voix" = 0,25
- "Majorité relative" = 0,5

- "Vote à la majorité absolue, c'est-à-dire 50% + 1 voix" = 0,75
- "Majorité qualifiée avec 2/3 ou plus des voix" = 1

### **Sous-indice 3. Indépendance du dirigeant pendant le mandat**

"Le mandat du chef est-il renouvelable ?"

- "Mandat renouvelable" = 0
- "Mandat unique et non renouvelable" = 1

"Au cours des dix dernières années, le chef de votre organisation était-il membre ou ex-membre des forces de police/militaires, ou administrateur civil du Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Justice, Ministère de la Défense ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"Le titulaire du mandat peut-il être révoqué par l'autorité de nomination avant la fin de son mandat ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"L'exécutif peut-il engager des poursuites judiciaires pendant le mandat ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

"L'exécutif peut-il mettre fin au mandat avant sa date de fin légale ?"

- "Oui" = 0
- "Non" = 1

### **Sous-indice 4. Indépendance d'action**

"Votre organisation peut-elle décider de donner suite à toute plainte ou réclamation qu'elle souhaite (auto-saisine) ?"

- "Non" = 0
- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publique, votre organisme peut-il recevoir des plaintes ou des réclamations directement de la part des particuliers ?"

- "Aucune plainte-réclamation reçue directement" = 0
- "Quelques types de plaintes ou de réclamations reçues directement" = 0,5
- "Tous les types de plaintes/réclamations peuvent être reçus directement" = 1

"Disposez-vous d'une indépendance budgétaire vous permettant de dépenser vos ressources selon les priorités décidées par votre organisation sans que le pouvoir exécutif ait son mot à dire ?"

- "Non" = 0
- "Oui" = 1

"Disposez-vous d'une indépendance budgétaire pour dépenser vos ressources en fonction des priorités décidées par votre organisation sans l'avis du pouvoir législatif ?"

- "Non" = 0
- "Oui" = 1

"Lorsqu'une affaire impliquant un officier de police/gendarmerie est instruite, votre organisation fait-elle appel à son propre personnel d'enquête ?"

- "Non" = 0
- "Oui" = 1

"Lors de l'instruction d'une affaire impliquant un fonctionnaire de police/gendarmerie, votre organisation s'appuie-t-elle sur les agents enquêteurs employés dans les principales forces de police ?"

- "Oui" = 0

- "Non" = 1

"Votre organisation décide-t-elle du profil et de la qualification pour le recrutement de tout membre du personnel d'enquête sans l'avis du pouvoir exécutif ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

### A.3 Indice de pouvoirs légaux

#### **Sous-indice 1. Pouvoir de recommandation**

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publiques, votre organisation peut-elle recommander au ministère de tutelle ou au chef de la force de police des modifications de la politique ou des techniques de maintien de l'ordre (par ex. en matière de recours à la force, de discrimination, d'enregistrement et de traitement des plaintes) ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

#### **Sous-indice 2. Pouvoir d'enquête**

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publiques, votre organisation peut-elle recevoir des informations anonymes sur les mauvaises pratiques (vidéo, autres preuves) ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En matière de contrôle des forces publiques de police, votre organisation peut-elle convoquer pour auditionner toute personne, sans exception ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En matière de contrôle des forces publiques de police, votre organisation peut-elle accéder à tout document, sans exception ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Catégories de pouvoirs d'investigation : accès à tout document, vidéos"

- "Pas possible" = 0

- "Beaucoup de limitations" = 0,33

- "Peu de limitations" = 0,66

- "Illimité" = 1

"Catégories de pouvoirs d'investigation : auditions de tout officier ou chef de police.

- "Pas possible" = 0

- "Beaucoup de limitations" = 0,33

- "Peu de limitations" = 0,66

- "Illimité" = 1

"Catégories de pouvoirs d'enquête : audition de fonctionnaires élus"

- "Pas possible" = 0

- "Beaucoup de limitations" = 0,33

- "Peu de limitations" = 0,66

- "Illimité" = 1

"Catégories de pouvoirs d'enquête : visites sur place dans des locaux liés à la police ou à un ministère d'affiliation"

- "Pas possible" = 0

- "Beaucoup de limitations" = 0,33

- "Peu de limitations" = 0,66

- "Illimité" = 1

### **Sous-indice 3. Pouvoir d'orienter les cas individuels**

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publique, votre organisation peut-elle ordonner une enquête pénale contre un agent ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publique, votre organisation peut-elle envoyer un agent devant une instance disciplinaire ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne le contrôle des forces de police publiques, votre organisation peut-elle saisir un procureur/juge (pour engager des poursuites) ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

### **Sous-indice 4. Pouvoir d'émettre des décisions obligatoires**

"En matière de contrôle de la force publique, votre organisation peut-elle prononcer une sanction disciplinaire à l'encontre d'un agent ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En ce qui concerne vos recommandations au ministère des forces de l'ordre concernant les modifications de la politique ou des techniques de maintien de l'ordre (par exemple sur l'usage de la force, la discrimination, l'enregistrement et le traitement des plaintes), ces recommandations sont-elles obligatoires (les forces de l'ordre doivent les mettre en pratique) ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"Votre organisation a-t-elle une responsabilité globale pour l'ensemble du système de traitement des plaintes contre la police, avec des tâches telles que la définition de normes sur la manière dont les forces de police traitent les plaintes à leur niveau ?"

- "Pas votre responsabilité" ou "Oui, avec d'autres" = 0

- "Oui, seul responsable" = 1

"Votre organisation a-t-elle une responsabilité globale pour l'ensemble du système de traitement des plaintes contre la police, avec des obligations telles que la production de directives statutaires sur les pratiques ou techniques policières ?"

- "Pas votre devoir" ou "Oui mais facultatif" = 0

- "Oui et elles doivent être suivies" = 1



## A.4 Indice de droits des plaignants et de transparence

### Sous-indice 1. Réactivité à l'égard des plaignants

"En cas de plainte contre un agent de police, avez-vous l'obligation légale de recevoir et d'enregistrer une plainte ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En cas de plainte contre un agent de police, avez-vous l'obligation légale de répondre à chaque plainte ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En cas de plainte contre un agent de police, avez-vous l'obligation légale de répondre dans des délais précis ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En cas de plainte contre un agent de police, avez-vous l'obligation légale de fournir une justification détaillée du rejet d'une plainte par écrit ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En cas d'une plainte contre un agent de police, avez-vous l'obligation légale d'informer le plaignant de toute décision concernant sa plainte ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"En cas d'une plainte contre un agent de police, existe-t-il un droit de recours si la plainte est rejetée ou non traitée ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Recueillez-vous la satisfaction des plaignants à l'aide d'une enquête/questionnaire ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"Recueillez-vous la satisfaction des plaignants au moyen d'une enquête/questionnaire réalisée par une entreprise/université indépendante ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"Si vous ne recueillez pas la satisfaction des plaignants par le biais d'une enquête ou d'un questionnaire, recueillez-vous la satisfaction des plaignants par un autre moyen ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

### Sous-indice 2. Transparence avec le public

"Votre organisation est-elle tenue de publier des rapports annuels sur le nombre et les types de plaintes déposées contre des agents de police ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"Votre organisation est-elle tenue de publier des rapports annuels sur le nombre de décisions prises par votre organisation de traiter ou non les plaintes contre les officiers de police ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"L'année dernière, avez-vous publié des rapports d'audit sur les forces de police ?"

- "Non"=0

- "Oui" = 1

"L'année dernière, avez-vous partagé avec le public des bases de données sur la conduite de la police (par exemple, téléchargeables en format Excel) ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"L'année dernière, avez-vous formulé des recommandations publiques sur les pratiques de la police (telles que l'usage de la force, des armes, de la discrimination) ?"

- "Non" = 0

- "Oui" = 1

"L'année dernière, avez-vous publié au moins un rapport d'enquête dans son intégralité (y compris un rapport anonyme) ?"

- "Non"=0

- "Pas en entier mais un résumé" = 0,5

- "Oui" = 1

# IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS  
• AUTHORITIES' NETWORK •

---