

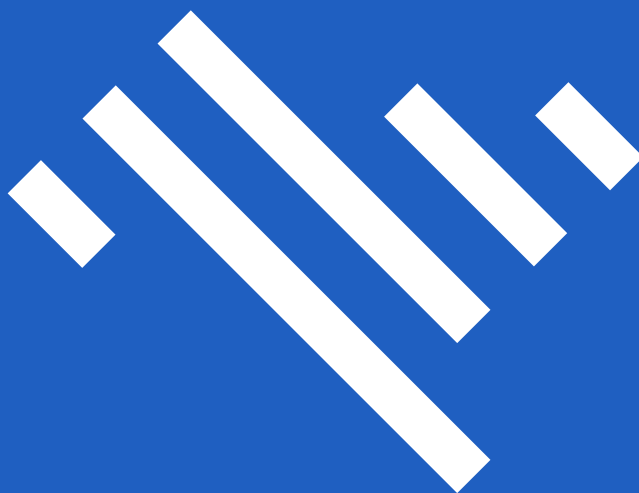
IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •

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

UNE ÉTUDE COMPARÉE DE 25 AGENCES DANS 20 PAYS

SYNTHÈSE



RÉSUMÉ

Autrefois réservées à un petit groupe de pays, les agences de contrôle externe de la police sont aujourd'hui un phénomène véritablement mondial, établi dans un large éventail de régimes politiques démocratiques et dans presque tous les pays européens. À la suite de la répétition de mauvais comportements policiers (violence, discrimination, corruption), un nouveau consensus dans les démocraties est apparu : les comportements des agents doivent être mieux réglementés et contrôlés.

L'idée maîtresse de la nouvelle conception de la régulation est qu'une plus grande impartialité est nécessaire pour garantir l'effectivité de la protection des droits. Les agences externes ont été conçues dans ce but. Il s'agit d'une révolution de la conception du contrôle, d'une nouvelle catégorie de contrôleur qui vient s'ajouter au contrôle judiciaire ou interne de la police (à statut militaire comme la gendarmerie ou civil, privé ou public). L'idée est désormais si répandue que l'on trouve des associations des bureaux ou agences de contrôle au Canada (Association canadienne de contrôle civil de la police, CACOLE), aux États-Unis (National Association of Citizen Oversight of Law Enforcement, NACOLE), dans les pays du Commonwealth (International Network of Independent Oversight of Policing) et en Europe (Independent Police Complaint Authorities' Network, IPCAN).

À partir de données originales collectées dans 20 pays, cette recherche décrit la variété des organes existant en Europe. On découvre que des agences de contrôle des polices (ACP) ont été créées en grand nombre à partir des années 1990. L'étude révèle que les types d'ACP sont très contrastés. Il s'agit d'agences publiques qui ne sont pas dirigées par des élus et disposant d'une indépendance relative. Toutes traitent des plaintes et peuvent faire des recommandations au gouvernement. Mais, rares sont celles qui ont un pouvoir de décision (disciplinaire, de poursuite ou plus systémique par ex. sur les procédures à suivre). Surtout, leur capacité à faire est

conditionnée par leur indépendance et aussi par leurs ressources. Ainsi, par exemple, l'étude montre que le nombre de plaintes reçues est proportionnel aux moyens dont les ACP disposent. Une analyse typologique fait émerger deux catégories d'ACP en combinant deux critères, le degré d'indépendance formelle (« de jure ») et les ressources financières : les « faiblement indépendantes-riches en ressource » et les « indépendantes-pauvres en ressources ».

Ainsi, on découvre que les gouvernements qui garantissent l'indépendance des ACP leur donnent de moindres moyens matériels de réaliser leur mission. C'est en particulier le cas de la France qui présente la dotation la plus faible d'Europe par agent de police à contrôler. Inversement, le Police Ombudsman for Northern Ireland dispose des plus larges ressources par agent, mais d'une moindre indépendance formelle. Par ailleurs, nous avons exploré les déterminants des différents types d'agences.

Sans surprise, on trouve plutôt des ACP riches en ressources dans les pays les plus riches, ce qui soulève de nombreuses questions. Mais on les trouve aussi dans les systèmes institutionnels où la justice est la plus indépendante en fait (et non en droit), ce qui suggère que l'écosystème institutionnel ou le réseau d'organes institutionnel dans lequel s'inscrivent les ACP explique aussi leurs caractéristiques. Enfin, nous concluons que pour étudier la performance des ACP de manière comparative, il conviendrait que des informations standardisées sur les comportements fautifs des agents en Europe soient rassemblées et rendues publiques par les forces de police. Sans transparence policière suffisante, l'évaluation rigoureuse de l'effet des actions des organismes de protection des droits, juridictionnels et non-juridictionnels, ne saurait être réalisée.

AVANT-PROPOS

CETTE ÉTUDE A ÉTÉ RÉALISÉE AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DU DÉFENSEUR DES DROITS.

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 ?

Il s'agit d'agences publiques, d'administrations auxquelles sont déléguées des fonctions de régulation, qui ne sont pas dirigées par des élus et disposant d'une indépendance relative par rapport au gouvernement. 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.

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 degré d'indépendance et 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. En effet, ce fonctionnement découle principalement de la manière dont elles ont été établies par l'autorité politique. Nous ne nous intéressons pas, 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.

De manière inédite, POLDEM tente 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 identifient ceux dans lesquels il a fait l'objet de développements importants, et les autres.

Les résultats sont particulièrement riches d'enseignements. Il convient cependant de bien garder à l'esprit la multi-dimensionalité : 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 dépit de ces limites, 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)¹. Cette synthèse 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 de ces agences sur la base des données collectées, et testé plusieurs hypothèses relatives à leur date de création en fonction de leur appartenance à tel ou tel type (ombudsmen et agences spécialisées ne naissent-ils pas au même moment ?), mais également sur les liens entre la richesse en ressources et l'indépendance formelle vis-à-vis de l'exécutif (les agences les plus riches sont-elles aussi les plus indépendantes ?).

DÉFINITIONS : AGENCES ET POLICES

Dans ce travail, nous nommons « *agences de contrôle de la police* » (ACP) les organes de contrôle du respect des droits de l'homme et de la déontologie des policiers externes à la police et établis par une autorité politique (le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif). Cette dernière leur délègue certains pouvoirs de régulation des polices. Ces administrations ne sont pas placées sous la direction d'un élu et disposent d'une indépendance relative par rapport au gouvernement.

Cette indépendance constitue un élément essentiel du statut des ACP. Nous l'avons abordée à partir de la mesure des garanties juridiques qui leurs sont accordées 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 comportemental 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)².

Cette recherche présente des résultats inédits, mais aussi 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 les agences de l'UE ont participé à l'enquête, nous sommes dans le cadre d'une étude dite de taille moyenne avec 25 participants. 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, pourraient 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 donc pas mesuré l'autonomie qui renvoie à la capacité d'une agence de décider par elle-même de ses priorités, ni l'appréciation subjective ressentie par les agents³. Dès lors, l'étude permet d'estimer le degré 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.

INTRODUCTION

En 1748, Montesquieu écrit *L'esprit des lois*. Il est souvent considéré comme le précurseur du concept de contrôle car il divise le gouvernement en trois « branches » ou « pouvoirs » (législatif, exécutif et judiciaire).

Aujourd'hui, l'idée d'un contrôle et d'une régulation d'une nouvelle nature, externe, a gagné la faveur des élites politiques et se répand dans presque tous les pays démocratiques. Les mauvais comportements policiers ont alimenté le besoin d'un cadre de contrôle réformé : après des cas flagrants de violence policière⁴, l'efficacité et l'impartialité des mécanismes internes ont été remises en question, tant aux États-Unis qu'en Europe, et notamment en France⁵. Mais la naissance d'un contrôle externe 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. Pour donner une idée de l'importance de l'agencification, il faut indiquer que certains spécialistes ont dépeint la naissance des organes externes comme la « 4^e branche » du gouvernement. Elles incarnent une des plus importantes transformations de la gouvernance durant les cinquante dernières années.

Les organisations policières fonctionnent dans un cadre juridique, éthique et organisationnel. Les ONG et les organes internationaux de protection des droits comme le Conseil de l'Europe ont mis l'accent sur la garantie du « droit à une enquête effective » sur les crimes graves présumés commis par la police et d'autres agents de l'État. 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 »⁶ et ambitionne de donner « une traduction effective aux droits fondamentaux des citoyens en leur ouvrant des voies nouvelles pour les faire valoir »⁷.

Il en va de même pour le Defendor del Pueblo (Espagne) ou du Provedor de Justiça (Portugal). Plus largement, un véritable basculement normatif est en cours concernant la bonne manière de contrôler la police. On compte aujourd'hui 160 agences locales actives dédiées aux États-Unis contre 7 au milieu des années 1970, et en Europe entre 30 et 35 (suivant la manière de compter) contre 3. Cette tendance a entraîné des affrontements entre les défenseurs de l'ancien modèle interne (en particulier les syndicats de police, par exemple aux États-Unis⁸, au Royaume-Uni⁹ et en France¹⁰) et du nouveau modèle qui fonde l'impartialité sur l'externalité par rapport à la police et au pouvoir politique. Mais que sont au juste ces agences ? Comment sont-elles établies ? Quelles normes les commandent et comment fonctionnent-elles ?

Une « agence de contrôle de la police » (ACP), ou police oversight agency (POA), dans le secteur de la police, vient s'ajouter aux mécanismes de redevabilité préexistants, principalement la surveillance judiciaire et le contrôle interne. Les ACP 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. À l'heure actuelle, une grande majorité d'États européens ont établi une ACP (et presque tous les États membres de l'UE à l'exception de l'Italie, la Lituanie, l'Autriche, la République Tchèque). En l'Allemagne, seuls 3 Länder sur 16 ont mis en place un tel mécanisme.

Ce rapport présente la mosaïque d'ACP existante dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, leur émergence, leurs principales caractéristiques (indépendance, spécialisation et ressources) et les moyens par lesquels les gouvernements maintiennent un contrôle sur elles. Une analyse comparée de ces caractéristiques est proposée.

1. LE BASCULEMENT NORMATIF VERS LA DÉLÉGATION DU CONTRÔLE DE LA POLICE

Cette étude souhaite comprendre les logiques qui ont pu conduire les gouvernements à vouloir déléguer leurs pouvoirs à des organes sur lesquels ils n'ont, apparemment, qu'un contrôle limité.

D'après la littérature spécialisée, on observe généralement un jeu entre l'exécutif et les agents administratifs à qui l'autorité de contrôle est déléguée : ces derniers essaient de renforcer leur autonomie tandis que les premiers recherchent des moyens d'en conserver une supervision optimale¹¹. Et, ce jeu est anticipé par l'État au moment où il met en place une agence.

Déléguer à une agence, pour un gouvernement, peut être motivé par la recherche d'une crédibilité en manifestant la sincérité de son engagement vis-à-vis du public à protéger les droits de l'homme, ou encore par la volonté de s'appuyer sur une expertise qu'il n'a pas. Mais, cela lui fait aussi prendre un risque. Déléguer pourrait aller à l'encontre de ses propres intérêts, d'autant qu'il s'agit de forces de police sur lesquelles il compte pour agir dans des conditions troublées, soit en diminuant son propre contrôle, soit en s'exposant à davantage de critiques de sa politique policière (en matière d'usage de la force ou des armes notamment) du fait de l'action de l'agence. Comment les gouvernements arbitrent-ils entre ces gains et ces risques ?

Les policiers sont investis de pouvoirs étendus et décident de manière discrétionnaire 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 du contrôle, de l'agencification

des droits de l'homme, est qu'une plus grande impartialité est nécessaire pour régler correctement les comportements des agents de police vis-à-vis des citoyens.

L'impartialité devient une condition préalable à l'efficacité du contrôle. Or, seules des agences indépendantes seraient à même de la garantir pleinement. Ces agences externes sont dites indépendantes lorsqu'elles fonctionnent de manière autonome par rapport au gouvernement et ne sont pas directement responsables devant les électeurs ou leurs représentants élus. Ainsi, en France, les juristes estiment que l'indépendance du **Défenseur des droits** reste le « *premier socle de [sa] crédibilité* »¹² et, inversement, que ses actes demeureront toujours suspects dans le cas où il ne disposerait pas d'une réelle indépendance à l'égard de l'exécutif.

Les ACP ont l'ambition de garantir les droits des citoyens et la bonne gouvernance du système de police. L'importance nouvelle donnée au public et aux droits effectifs des citoyens est au cœur de l'émergence de cette nouvelle architecture institutionnelle de la gouvernance de la police. Ce changement de valeurs semble 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 plusieurs éléments. La recherche sur la légitimité de la police a également souligné le rôle de l'égalité de traitement des citoyens et de l'efficacité pour réduire les menaces, et montré que le contrôle externe favorise une évaluation positive de la part du public¹³.

Si les principes juridiques sur lesquels reposent les agences semblent partagés, il reste à examiner de manière approfondie la manière dont les responsables politiques nationaux ont interprété les notions d'indépendance ou d'autonomie quand ils ont mis en place les ACP dans chaque pays.

2. LA MÉTHODE

L'objectif de l'étude est de conceptualiser puis de mesurer avec une méthode comparative les caractéristiques des organisations externes chargées du contrôle de la police dans vingt pays occidentaux.

Elle s'appuie sur les membres du réseau IPCAN¹⁴, ainsi que sur plusieurs autres agences (carte 1). La collecte des données a eu lieu de mai 2021 à mars 2022, à partir d'un questionnaire standardisé rempli par toutes les organisations participantes.

De manière inédite, cette étude présente les similitudes et les différences concernant l'indépendance formelle, les ressources de ces agences, leurs attributions et méthodes de travail à partir des données spécifiquement collectées à cet effet (de première main). Le projet repose sur une méthodologie comparative et le calcul d'indices standardisés.

Dans ce cadre, des « *concepts portables* », c'est-à-dire valables dans différents contextes, ont été développés pour évaluer la « *capacité à faire* » ou « *capabilité* »¹⁵ des ACP, par exemple en mesurant l'indépendance formelle ou les ressources dont elles disposent. 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.

Divers indices quantitatifs ont été générés pour décrire les caractéristiques essentielles des ACP, notamment le périmètre de leurs missions, leur indépendance formelle (de jure), leur dotation financière, leur traitement des plaintes et leurs autres actions. Chaque indice est une somme normalisée d'un ensemble de variables capturant les dimensions sous-jacentes d'un concept.

Par exemple, l'indice d'indépendance formelle 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.

CARTE 1

CARTOGRAPHIE DES TERRITOIRES COUVERTS PAR LES ACP PARTICIPANT À L'ÉTUDE

Parmi les variables mesurées dans l'étude, on trouve :

1. La 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.



3. RÉSULTATS : LA DIVERSITÉ DES AGENCES

3.1. LA VAGUE DE CRÉATION DES ACP

Le développement d'un mécanisme général de contrôle civil (non policier/non gendarmique/non militaire) des agents publics trouve son origine en Europe avec l'ombudsman, il y a environ 200 ans. En Suède, sa création date de 1809. En Finlande, la loi fondamentale de 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 ressources¹⁶.

Aux États-Unis, des organes spécialisés, spécifiques à la police, qui s'appuient sur des citoyens, les « *commissions civiles de revue* » (Civilian Review Board), sont apparus dans les années 1920, avec quelques volontaires et peu de ressources dans quelques municipalités, et ont commencé à être adoptés plus largement dans les années 1970, avant de se diffuser plus largement dans les années 1990. L'idée est désormais si répandue que l'on trouve des associations des agences de contrôle au Canada (Association canadienne de contrôle civil de la police ou CACOLE), aux États-Unis (National Association of Citizen Oversight of Law Enforcement ou NACOLE), dans les pays du Commonwealth (International Network of Independent Oversight of Policing) et en Europe (IPCAN).

La création des ACP prend la forme d'une vague temporelle : une majorité des ACP étudiées a été créée 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, n'en dispose que dans certaines régions mais a 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 Conseil de l'Europe a publié son « *Code d'éthique de la police* », qui inclut la norme de création d'un organisme de surveillance externe, ils étaient plus de 15.

3.2. QUELLES SONT LES MISSIONS DES ACP ?

Certaines agences remplissent de nombreuses fonctions telles que les ombudsmen (par ex. l'ombudsman croate atteint le premier rang du classement en matière de nombre de fonctions qui lui sont confiées, le **Défenseur des Droits** en France relevant de cette même catégorie, mais en dessous). D'autres agences ont peu de fonctions, en particulier les agences spécialisées de contrôle de la police (par ex. l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles, le Comité P en Belgique).

Certaines agences couvrent une partie des polices, d'autres les couvrent toutes (publiques et privées, nationales et locales, civiles et militaires). 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.

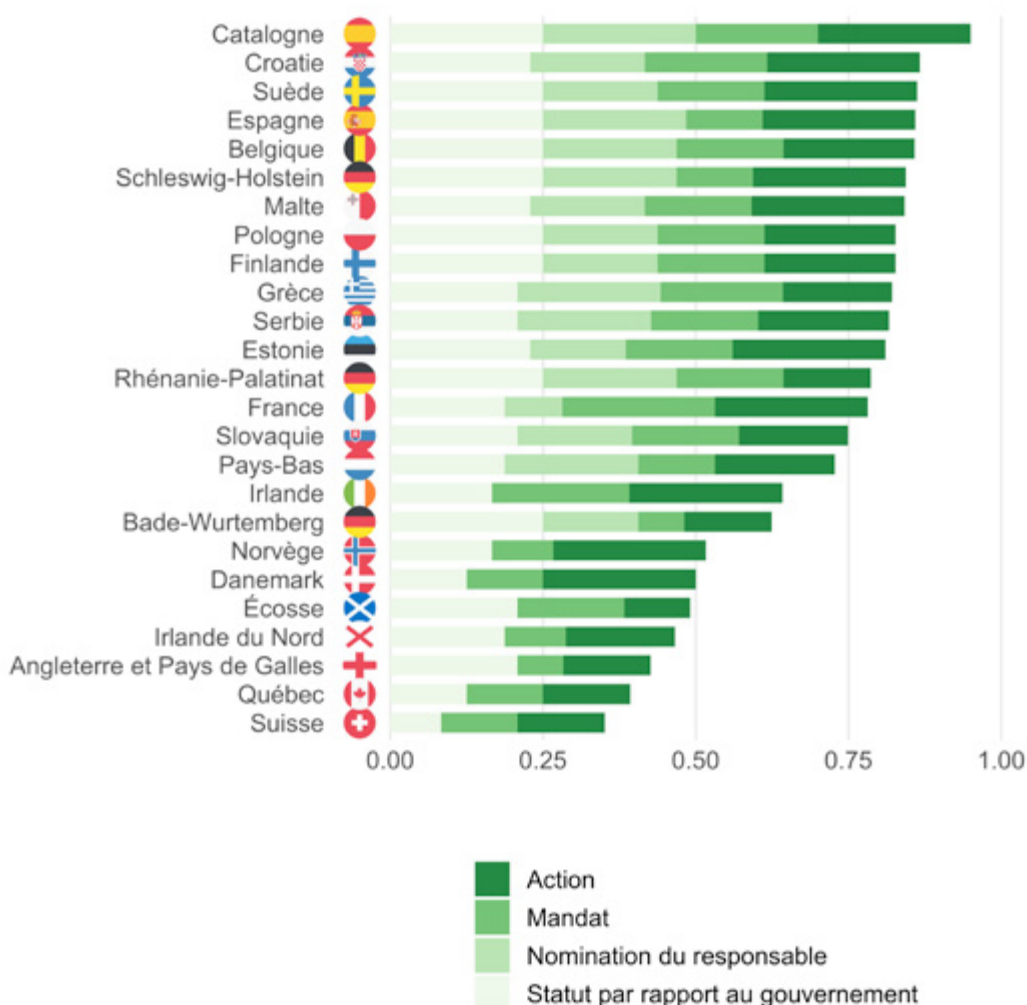
Enfin, il existe une grande diversité dans la définition des missions des ACP concernant les forces de police. L'ombudsman parlementaire finlandais atteint le score maximum car ses missions incluent le contrôle des violations du code pénal, de l'éthique/déontologie, des violations des droits de l'homme, 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 ombudsmen régionaux d'Allemagne n'ont qu'une mission de médiation entre les citoyens et les forces de police.

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, 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 Écosse, et l'Organe de médiation de la police de Genève. La France n'en fait pas partie.

Une distinction essentielle sépare les agences spécialisées et non spécialisées. Un groupe d'ACP est spécialisé dans la surveillance des forces de police. Le second groupe d'ACP, que nous pouvons appeler le « type ombudsman », couvre d'autres organisations que les forces de police.

GRAPHIQUE N°1

L'INDÉPENDANCE FORMELLE DES ACP



3.3. QUELLE INDÉPENDANCE GARANTIE PAR LA LOI ?

La plupart des ACP étudiées sont membres du réseau IPCAN où le « / » 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 son mandat et un dernier qui évalue l'indépendance d'action de l'organisation.

L'indépendance formelle est la plus élevée dans des pays aussi différents que l'Espagne ou la Suède, et la plus faible en Suisse, en Angleterre ou au Pays de Galles.

La France a une position moyenne supérieure. Ce classement, qui met au bas de l'échelle les agences danoises ou anglaises, surprend parce qu'on tend à confondre l'indépendance formelle et la capacité à agir. Or, celle-ci dépend aussi des pouvoirs formels et des ressources.

3.4. QUELLES RESSOURCES ?

Pour évaluer les ressources des agences, nous nous sommes appuyés sur le nombre d'employés (en équivalent temps plein) dédiés au contrôle des forces de police en 2021. Cette variable est très corrélée (positivement) avec le budget en euros de l'agence.

Le ratio entre le nombre d'agents des ACP dédiés au contrôle des forces de police et la taille des forces de police concernées sur le territoire montre des disparités considérables (graphique n°2). 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

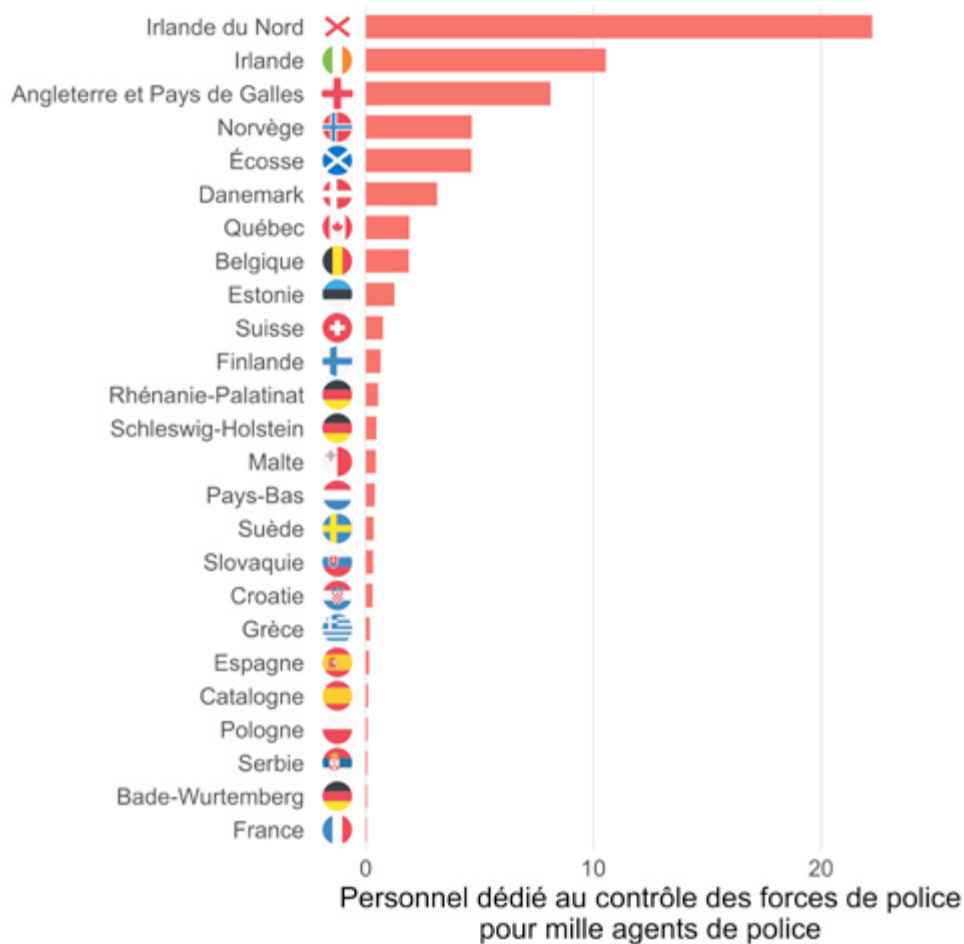
(avec 8 employés par millier d'officiers de police), suivis du Bureau norvégien d'enquête des affaires de la police et du Commissaire aux enquêtes et à la supervision de la police en Écosse (ayant tous deux un peu moins de 5 employés par millier d'officiers de police).

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).

L'étude révèle que le **Défenseur des droits** français est l'agence la moins bien financée relativement à la taille des forces de police couvertes. Le gouvernement français a ainsi, par exemple, affecté 400 fois moins de ressources que celui d'Irlande du Nord, et 150 fois moins que celui d'Angleterre et du pays de Galles. Les ressources sont la condition de la capacité des agences, et la sous-dotation d'une partie d'entre elles en Europe interroge sur la stratégie qui conduit des gouvernements à faire des choix aussi contrastés à leur égard, et sur la sincérité de leur engagement à établir un contrôle impartial. C'est l'objet de la partie suivante.

GRAPHIQUE N°2

LES RESSOURCES HUMAINES DES ACP POUR 1 000 AGENTS



4. RÉSULTATS : QUELLES EXPLICATIONS

À LA DIVERSITÉ DES ACP ?

4.1. LA CRÉATION DES ACP

Comment expliquer la genèse des ACP et les différentes formes qu'elles revêtent aujourd'hui ?

Une première possibilité est que les ACP apparaissent dans le sillage 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. On la mesure avec l'ancienneté de la démocratie (on pense à l'ombudsman parlementaire suédois créé en 1809, avant le début du régime démocratique actuel), et avec la date d'ouverture du droit de vote aux femmes aux élections nationales. Mais les résultats ne montrent pas de corrélation entre l'ancienneté du régime démocratique actuel ou du droit de vote des femmes, d'une part, et l'âge de l'agence, d'autre part. Les démocraties les plus anciennes ne créent pas d'agence plus tôt que les autres.

Une deuxième 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. 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, mais on ne voit pas d'effet sur les membres historiques de l'UE (l'Italie ou l'Autriche n'ont pas un tel mécanisme). Il n'est pas possible d'affirmer que l'Union Européenne soit l'unique cause dans le mouvement d'ensemble de diffusion de la création des ACP.

Une troisième 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. Pourtant, on n'observe pas d'effet significatif du niveau de développement économique du pays (à la date de la création) sur la décision de création d'agences.

Enfin, une dernière hypothèse porte sur l'idéologie politique des gouvernants. On peut s'attendre à ce que les partis situés à droite de l'échiquier politique soient davantage enclins à ne pas instituer d'ACP : ils sont moins critiques des violences policières, n'ont pas de liens avec les mouvements sociaux les plus ciblés par les violences policières qui se situent à gauche, et sont moins proches des mobilisations sociales contre les violences policières (qui sont un déterminant de la création de Civilian Review Boards municipaux chargés du contrôle externe de la police aux États-Unis¹⁷). 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 des ACP (sur le reste des années de période d'observation). Les résultats montrent que la présence de partis de droite au gouvernement est négativement associée à la création d'agences.

4.2. LES AGENCES ET LE NOMBRE

DE PLAINTES REÇUES

La réception et le traitement des plaintes font partie, pour toutes les agences, des tâches essentielles qui leur sont confiées. Il existe de grandes différences dans le nombre relatif de plaintes reçues (pour 100 agents de police) : un facteur 400 sépare l'agence la moins saisie (l'ombudsman de Malte) et la plus saisie (l'ombudsman de la police d'Irlande du Nord).

Deux hypothèses peuvent être formulées pour comprendre pourquoi certaines agences reçoivent plus de plaintes que d'autres.

La première est que le nombre de plaintes dépend directement de l'intensité des problèmes rencontrés par le public avec les polices. La seconde est que le nombre de plaintes reflète plutôt la meilleure capacité de certaines ACP à les traiter (les agences sous-dotées n'ont pas les moyens de se faire connaître du public et de donner suite aux plaintes). Les résultats de l'étude valident la seconde hypothèse : le nombre de plaintes reçues dépend directement du nombre de personnels travaillant dans l'ACP.

Une conséquence importante de ce résultat est que le nombre de plaintes envers les agents ne peut pas être considéré comme une mesure fiable de la réalité des problèmes sur le terrain, mais plutôt de la volonté de l'autorité politique de les connaître. Ainsi, dire que la police fait l'objet de peu de plaintes signifie non pas que les agents seraient « *exemplaires* », mais avant tout que les moyens alloués pour les prendre en charge seraient trop limités.

4.3. EXPLIQUER LA DOTATION EN RESSOURCES

Plusieurs hypothèses ont été testées pour expliquer la dotation en ressources des ACP. Premièrement, les ressources pourraient refléter l'étendue des missions (surveillance des infractions au code pénal, l'éthique/déontologie, les violations des droits de l'homme, la lutte contre la corruption) qu'une ACP doit mener. Contrairement à ce qu'on pouvait présumer, nous constatons que les ressources des agences dépendent très peu de la variété de leurs missions. L'autorité politique semble mal ajuster le budget (qui conditionne la possibilité d'agir) à l'ampleur de la tâche confiée.

Deuxièmement, 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. Cette hypothèse n'est pas vérifiée : les institutions les mieux dotées - telles que l'ombudsman de la police d'Irlande du Nord,

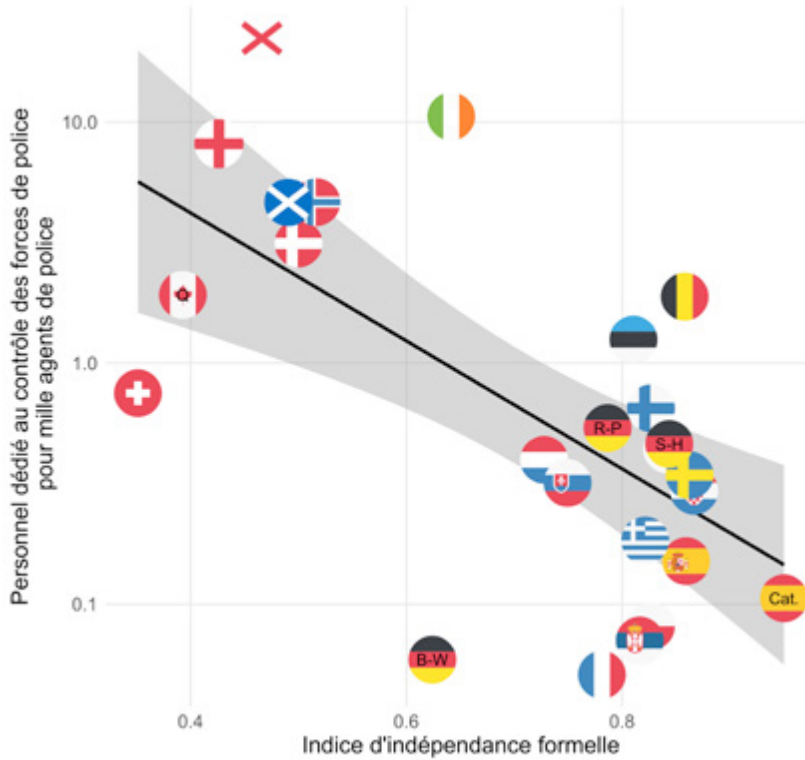
l'ombudsman de la Garda en Irlande et l'Office indépendant pour le comportement policier en Angleterre et au Pays de Galles - ne figurent pas parmi les plus anciennes institutions étudiées.

Troisièmement, les gouvernements recherchent un compromis entre le maintien de leur contrôle direct ou indirect sur les ACPs (cela afin d'éviter d'avoir à reconnaître l'existence de problèmes individuels ou systémiques dans leur police suite à des révélations des ACP), d'une part, et la satisfaction des aspirations du public en matière d'équité et d'impartialité du contrôle, d'autre part. Or, sans reconnaître l'indépendance formelle à une agence, les autorités politiques prennent le risque de perdre en crédibilité vis-à-vis du public quant à leur transparence. Mais, en consacrant des ressources à une agence, les autorités politiques prennent le risque que celle-ci les utilise d'une manière qui augmente leurs risques de s'exposer à des critiques sur la manière dont la police travaille.

Les résultats indiquent que l'indépendance formelle est négativement corrélée avec les ressources relatives de l'agence. Plus une agence se voit accorder de l'indépendance, moins elle obtient de ressources. Ces résultats révèlent que les gouvernements tendent à adopter deux stratégies : ils créent soit des agences qui répondent à la plupart des normes d'indépendance mais qui disposent de ressources limitées pour accomplir leur mission (indépendantes-pauvres en ressources), soit des agences qui disposent de ressources importantes mais sur lesquelles ils gardent la possibilité d'une importante influence (faiblement indépendantes-riche en ressources). Mais, on n'observe jamais les deux, indépendance formelle et ressources élevées, à la fois ([graphique n°3](#)). La France se situe dans le groupe des agences à forte indépendance et à niveau de ressource réduit (indépendante-pauvre en ressource).

GRAPHIQUE N°3

RESSOURCES DES ACP ET DEGRÉ D'INDÉPENDANCE FORMELLE



4.4. QUELS ASPECTS DU CONTEXTE NATIONAL EXPLIQUENT LA DOTATION EN RESSOURCES ?

Nous cherchons à déterminer si les agences « faiblement indépendantes-riches en ressources » se développent dans un certain type de contexte national. Nous considérons des variables socioéconomiques (mesurée par le PIB/habitant) et institutionnelles.

Au plan des ressources, les ACP ne sont ni mieux ni plus mal dotées dans les pays présentant un score élevé d'État de droit ou de qualité de la démocratie. De même, elles ne sont ni mieux ni plus mal dotées dans les systèmes politiques où le parlement est élu avec une méthode proportionnelle (plus représentatif des rapports de force des différents courants politiques) par rapport aux systèmes pluralistes-majoritaires ou dans les pays dont le parlement présente des ressources élevées.

Au plan socioéconomique, les ACP « faiblement indépendantes-riches en ressources » se trouvent plutôt dans les pays riches, alors que les modèles des ACP « indépendantes-pauvres en ressources » se trouvent plutôt dans les pays relativement plus pauvres. Nous concluons que l'attribution de ressources est coûteuse, et qu'elle ne voit le jour que lorsqu'un État en fait une priorité et peut faire face à ce coût. De ce point de vue, le **Défenseur des Droits** français est une « exception » car la France est plus prospère que les pays de l'Europe du Sud ou d'Europe centrale, mais son ACP ne dispose que de ressources très réduites.

Surtout, notre principal résultat concerne le lien entre le contrôle externe des policiers par les ACP et le contrôle de la légalité par les magistrats. Différents chercheurs ont observé qu'il existe deux dimensions pour caractériser le degré d'indépendance des systèmes judiciaires : l'indépendance de jure (en droit)

et l'indépendance *de facto* (l'indépendance dont jouissent effectivement les juges)¹⁸. Ces deux dimensions mesurées sur la juridiction la plus haute de chaque pays (pouvant annuler les décisions des tribunaux inférieurs) sont faiblement corrélées. 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.

En utilisant les scores nationaux d'indépendance *de facto* de la justice dans nos analyses, nous observons que les ACP sont plus formellement indépendantes dans les pays garantissant bien l'indépendance en droit des juges, mais que les ACP sont significativement moins bien dotées en ressources dans ces mêmes pays. Les ACP les mieux dotées en ressources se trouvent dans les pays ayant un système de justice fortement indépendant dans les faits.

5. PERSPECTIVES : MESURER LES EFFETS DES ACP SUR LES COMPORTEMENTS POLICIERS

On peut penser que les agences, en particulier celles indépendantes *de facto*¹⁹ et bien dotées en ressources, ont une influence directe sur des cas individuels, via le traitement des plaintes. En outre, les agences sont susceptibles d'avoir une influence directe sur les politiques policières (par exemple en matière de stratégies de traitement des plaintes ou de gestion des foules et d'usage de la force), via leur action d'audit et 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.

On pourrait espérer que le nombre de personnes tuées au cours des opérations de police, la corruption policière, le taux de personnes appartenant aux minorités faisant l'objet d'un contrôle discriminatoire ou encore le niveau de défiance dans la population minoritaire et majoritaire diminue en raison du travail de ces agences. Le rapport présente différentes tentatives d'exploration des effets des ACP. Et les données permettent de suspecter un effet de court terme de la création des ACP sur la confiance du public. Mais il est délicat d'aller plus loin en raison du manque de données disponibles.

En effet, sans à la fois établir de comparaison longitudinale et contrôler plusieurs facteurs, il est impossible de s'assurer que les liens observés au temps *t* entre deux variables²⁰ ne sont pas influencés par d'autres caractéristiques nationales. Ainsi, par exemple, la création d'une agence peut se produire lorsqu'on observe une corruption est élevée, sans qu'on puisse en déduire que cette création soit la cause du développement de la corruption et inversement.

6. CONCLUSION

L'établissement rapide des ACP à une large échelle géographique constitue en soi un événement majeur.

Il traduit la révolution culturelle des normes et standards en matière de contrôle de la police qui s'est produite durant les trente dernières années dans les pays occidentaux. Un contrôle policier de qualité est désormais pensé en termes d'indépendance et d'impartialité, et pas simplement d'une compétence technique à rassembler des éléments suite à une plainte. La nature même de la notion de contrôle ou de régulation est en pleine transformation. La traduction pratique semble suivre, avec un certain décalage dans le temps et des limites que nous avons soulignées, cette évolution.

Si le fait d'être doté d'une ACP est désormais une caractéristique standard des États européens, les variations entre ces agences restent immenses. L'analyse comparative révèle une grande hétérogénéité au sein de notre échantillon (pays de l'UE, Suisse et Québec) en ce qui concerne le degré d'indépendance, de ressources et les tactiques d'influence des ACP.

Dans l'idéal, de manière à avoir une influence sur les comportements policiers, les agences devraient disposer de la combinaison d'une forte indépendance formelle, de pouvoirs formels d'agir, et d'une «*capacité à faire*» grâce à des ressources suffisantes. Ainsi installées par les autorités politiques, elles pourraient librement et efficacement agir pour contrôler le respect de l'éthique et des règles qui s'imposent aux policiers. Pourtant, cette capacité d'influence des ACP, définie par le cumul de ces trois traits, ne se retrouve pas au plan empirique.

Notre étude révèle plutôt deux schémas principaux d'agencification du contrôle de la police. D'une part, on trouve les agences «*faiblement indépendantes- riches en ressource*», 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'organismes spécialisés qui disposent de ressources importantes, mais dont les garanties d'indépendance formelle sont relativement faibles. Ces organismes ne sont pas inscrits dans les constitutions nationales et, sans doute pour cette raison, ont généralement changé de nom et/ou de statut au cours de leur histoire. Cependant, ces ACP reçoivent d'importants volumes de plaintes, ce qui suggère que leurs ressources leur confèrent une réelle capacité à être accessibles au public et à détecter les problèmes.

D'autre part, on observe des agences qui ont de fortes garanties formelles d'indépendance mais qui sont pauvres en personnel pour les tâches de contrôle de la police, et peuvent être décrites comme «*indépendantes-pauvres en ressource*», principalement en Europe du Sud et de l'Est (en Espagne, Pologne, Estonie, Slovaquie, Croatie, Serbie, Malte, Grèce), mais aussi au centre de l'Europe occidentale (France, Allemagne, Pays-Bas), ou dans les pays nordiques (Suède et Finlande). Il s'agit souvent d'agences généralistes (de type «*ombudsman*»), qui ne s'occupent pas seulement du contrôle de la police, mais qui accomplissent aussi plusieurs autres tâches - dans le domaine de la protection des droits de l'homme, de l'égalité, du contrôle des lieux de détention ou de la protection des droits de l'enfant, et couvrent diverses administrations. 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, cette moindre dotation en personnel chargé du contrôle des forces de police de ces ACP reflète vraisemblablement la frilosité des gouvernements à fournir des moyens aux agences sur lesquelles ils ne disposent pas de moyens de contrôle alors qu'elles sont susceptibles de mettre en cause leurs choix politiques dans la gestion des polices ou de les exposer à des critiques publiques.

Nous avons observé que les formes prises par les ACP sont liées à différents éléments contextuels : les ACP «*faiblement indépendantes- riches en ressource*»

se trouvent davantage dans les pays riches et présentant un système de justice fortement doté et indépendant *de facto* - plutôt que *de jure*.

À l'inverse, les ACP «*indépendantes-pauvres en ressource*» 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*. Cela suggère un processus historique de création distinct pour ces différents types d'agences.

Ainsi, les ACP «*faiblement indépendantes- riches en ressource*» 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 d'envoyer un signal visant à convaincre de la nature démocratique du régime et/ou afin de s'harmoniser avec les normes d'organisations inter-gouvernementales telles que l'UE.

Concernant l'effet des agences sur les pratiques policières, cette recherche constate que ni les ACP, ni d'autres types d'organismes (compilant au plan international des informations issues des polices ou gendarmeries) ne possèdent à l'heure actuelle les informations et bases de données nécessaires à son étude de leur efficacité et de leur efficience au plan européen. Ainsi, même pour les cas de violences les plus graves ou de décès suite à l'action des forces, il n'existe que des données partielles, issues de sources hétérogènes. Les données sur la discrimination ne sont pas collectées de manière régulière et stable dans le temps dans les différents pays. De même, seuls certains indicateurs de confiance dans la police, utiles mais limités, sont intégrés à l'Étude Sociale Européenne (ESS).

L'absence d'information homogène et standardisée sur les forces de police, la confiance qui leur est faite et leurs pratiques en Europe est un obstacle considérable à l'évaluation de l'effet des actions des organismes de protection des droits,

des ACP, mais aussi du système judiciaire, sur la police. Nous devons déplorer cet état de fait, et appeler l'attention des autorités nationales et européennes sur l'importance, afin de garantir les droits des citoyens et de connaître l'efficience 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.

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

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

Novembre 2022

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



Avec le soutien de



NOTES DE FIN

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

² La police fait écho à '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.

³ 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, 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).

⁴ 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 dans le cadre de son travail à l'encontre d'un citoyen.

⁵ Ainsi, à la suite de la gestion agressive du mouvement des Gilets Jaunes documentés par un grand nombre de vidéos, 7 Français sur 10 (70%) pensent qu'il faut réformer l'Inspection générale de la police nationale pour la rendre indépendante du ministère de l'Intérieur. 1 008 personnes représentatives de la population nationale française âgée de 18 ans et plus. Le sondage a été effectué en ligne, sur le panel propriétaire YouGov France pour le HuffPost du 30 novembre au 1er décembre 2020.

⁶ 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.

⁷ *Une V^e République plus démocratique - Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, op. cit., p. 85.*

⁸ Lambert, J. (1986), *Police Powers and Accountability*. London: Croom Helm.

⁹ Seneviratne M. (2004) Policing the police in the United Kingdom, *Policing and Society*, 14:4, 329-347

¹⁰ Voir différentes déclarations publiques, par exemple «Le Défenseur des droits n'a aucune légitimité» https://www.liberation.fr/checknews/2020/07/20/quelle-est-la-legitimite-du-defenseur-des-droits-dans-sa-mise-en-cause-des-forces-de-l-ordre_1794317/

¹¹ Maggetti, M. & Verhoest, K. (2014). Les aspects inexplorés de l'autonomie bureaucratique : état des lieux et perspectives. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80, 243-260.

¹² A.-M. Frison-Roche, *Étude dressant le bilan des AAI*, in P. Gélard, *Rapport sur les AAI*, Tome II, Office parlementaire d'évaluation de la législation, Ass. nat., n° 404, 15 juin 2006, p. 10.

¹³ 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.

¹⁴ [IPCAN | Independant Police Complaints' Authority Network](https://IPCAN.org). <https://IPCAN.org>

¹⁵ La capacité (en anglais *capability*) peut être définie comme la condition qui permet d'être en capacité de faire quelque chose, de remplir une fonction ou d'exercer un pouvoir.

¹⁶ Tero Erkkilä (2020) *Ombudsman as a Global Institution*. London, Springer.

¹⁷ Olzak, S. (2021). Does Protest Against Police Violence Matter? Evidence from US Cities, 1990 through 2019. *American Sociological Review*, 86(6):1066-1099.

¹⁸ Gutmann, J. and Voigt, S. (2020). Judicial independence in the EU: A puzzle. *European Journal of Law and Economics*, 49(1):83-100. Hayo, B., & Voigt, S. (2007). Explaining *de facto* judicial independence. *International Review of Law and Economics*, 27(3), 269-290.

¹⁹ Ali, M. U. & Pirog, M. 2019. "Social Accountability and Institutional Change: The Case of Citizen Oversight of Police." *Public Administration Review*. 79(3):411-426.

²⁰ Corrélation entre création d'une agence et modification de certains comportements policiers.

IPCAN

INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS
• AUTHORITIES' NETWORK •
