



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MÉMOIRES

Master droit public parcours sécurité et défense
Dirigé par M. le Professeur Olivier GOHIN
2021

La police de proximité
***Quelles conséquences sur les relations police-
population ?***

Alban de Villiers

**Sous la direction de M. le Général d'armée (2S) Marc WATIN-
AUGOUARD**

La police de proximité

Quelles conséquences sur les relations police-population ?

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AAI	: Autorité administrative indépendante
AAS	: Agent d'accueil et de surveillance
ASP	: Agent de surveillance de Paris
ASVP	: Agent de surveillance de la voie publique
BAC	: Brigade anti-criminalité
BRAV	: Brigade de répression de l'action violente
BRAV-M	: Brigade de répression de l'action violente motorisée
BRI	: Brigade de recherche et d'intervention
BTC	: Brigade territoriale de contact
CEDH	: Cour européenne des droits de l'homme
CLCT	: Cellule de lutte contre les trafics
CLIR	: Cellule de lutte contre l'islam radical et le repli communautaire
CLSPD	: Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNDS	: Commission nationale de déontologie et de sécurité
CNIL	: Commission nationale de l'informatique et des libertés
CREOGN	: Centre de Recherche de l'École des Officiers de la Gendarmerie Nationale
CRS	: Compagnie républicaine de sécurité
DAR	: Détachement d'action rapide
DGGN	: Direction générale de la Gendarmerie nationale
DPSP	: Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection
EPCI	: Établissement public de coopération intercommunale
FIJAIT	: Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes
GSP	: Groupe de soutien de proximité
IGPN	: Inspection générale de la Police nationale
IRCGN	: Institut de recherches criminelles de la Gendarmerie nationale
ISVP	: Inspecteur de la ville de Paris
LBD	: Lanceur de balles de défense
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
MPC	: Mouvement des policiers en colère

OCLDI : Office central de lutte contre la délinquance itinérante

PLS : Plan local de sécurité

PSIG : Peloton de la surveillance et d'intervention de la gendarmerie

PSQ : Police de sécurité du quotidien

QRR : Quartier de reconquête républicaine

SAGES : Sanctuarisation globale de l'espace scolaire

SG-CIPDR : Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation

SIC : Système d'information et de communication

SSMSI : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

SSPO : Service de soutien psychologique opérationnel

UCLAT : Unité de coordination de la lutte antiterroriste

UHSI : Unité hospitalière sécurisée interrégionale

SOMMAIRE

Introduction générale

Titre 1. Police et population : une relation de confiance abîmée

Chapitre 1. La méfiance du citoyen

Chapitre 2. Le malaise policier

Titre 2. La proximité territoriale : une présence physique sur le terrain

Chapitre 1. Repenser la proximité territoriale

Chapitre 2. Renforcer la police municipale

Titre 3. La proximité relationnelle : un lien privilégié avec la population

Chapitre 1. Réaffirmer le sens des missions de police

Chapitre 2. Renforcer la relation de confiance avec la population

Conclusion générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Section 1. L'importance de la relation de confiance entre la police et la population

« *Il convient de rapprocher davantage les Français de leur police* »¹. C'est dans ces termes que le Premier ministre, Jean Castex, a ouvert le Beauvau de la sécurité le 8 février 2021.

C'est sans doute pour cela que la première table ronde portait sur les relations entre les forces de police et la population. En ouverture, le ministre de l'Intérieur, Gérard Darmanin, a déclaré que « *s'il y a une police et une gendarmerie, c'est parce qu'il y a une population à protéger. S'il y a un État et des fonctionnaires, c'est parce qu'il y a une population à satisfaire et à protéger* »². Le lien qui unit la population aux forces de police est essentiel.

Pour autant, le ministre a relevé trois difficultés qui fragilisent ce lien. D'abord, les forces de police doivent évoluer en permanence pour s'adapter aux besoins de la société. Ensuite, l'image joue un rôle de plus en plus important dans les sociétés modernes et c'est souvent en se fondant sur elle que la population juge l'action de la police. Il est dès lors primordial de faire des efforts en matière de communication afin de ne pas subir l'image. Enfin, les forces de police sont des « *agents publics urgentistes* »³ comme le rappelle le ministre. Par conséquent, elles interviennent régulièrement quand les choses vont mal et que la tension sociale est élevée. La relation avec la population est d'autant plus délicate.

Néanmoins, pour bien analyser les relations entre les forces de police et la population, il convient avant tout de revenir sur le modèle policier français.

¹ Ouverture du Beauvau de la sécurité par le Premier ministre Jean Castex, 1er février 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=Z9GguiDx2I4> (page consultée le 24 mars 2021).

² Première table ronde du Beauvau de la sécurité sur le lien police-population, 8 février 2021, <https://www.facebook.com/watch/?v=121884783147288> (page consultée le 24 mars 2021).

³ *Ibid.*

Ce modèle présente certaines caractéristiques, tant d'un point de vue fonctionnel qu'institutionnel⁴.

Dans un premier temps, il convient de distinguer la police judiciaire, qui est chargée « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs* »⁵, et la police administrative, dont la mission est de prévenir les troubles à l'ordre public, c'est-à-dire « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* »⁶. Le critère de distinction de ces deux polices est donc finaliste. Alors que la police judiciaire a une finalité répressive, la police administrative a une finalité préventive⁷.

D'un point de vue non plus fonctionnel mais institutionnel, il convient de distinguer les forces de police qui relèvent de l'État (Police nationale et Gendarmerie nationale) et celles qui relèvent des communes (polices municipales). Dans ce mémoire, par souci de simplicité, les termes « police » et « forces de police » engloberont la Police nationale, la Gendarmerie nationale et les polices municipales. Il convient donc de s'attacher plus en détail sur la question des relations qui unissent la police et la population.

Cette question peut sembler éloignée du cœur de métier des forces de police mais elle est en réalité essentielle. En effet, l'action des forces de police dépend fortement de la légitimité et de la confiance que la population leur accorde.

La légitimité repose sur trois piliers : la légalité, les valeurs partagées et le consentement, autrement dit le sentiment d'avoir une obligation morale d'obéir aux forces de police⁸. Alors que la légitimité a une dimension structurelle, la confiance renvoie quant à elle à des relations interindividuelles⁹.

Ainsi, la relation de confiance réside dans la conviction que les forces de police ont de bonnes intentions et qu'elles ont les compétences pour faire ce qu'elles font. Cette relation de

⁴ Olivier RENAUDIE, « *Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police* », *Revue générale du droit*, Chronique de droit administratif français et comparé, 2021, p. 2.

⁵ Article 14 du Code de procédure pénale.

⁶ Article L2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

⁷ CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud* ; TC, 07 juin 1951, *Dame Noualek*.

⁸ David BEETHAM, *The legitimation of power*, 2^{de} édition, Londres, Palgrave MacMillan, 2013, p. 158.

⁹ Karen S. COOK, Margaret LEVI et Russel HARDIN, *Whom can we trust ?*, *Russell Sage Foundation*, New York, 2009, pp. 129-130.

confiance doit se fonder sur quatre éléments¹⁰. Les forces de police doivent être capables de se faire obéir par la population sans recourir systématiquement à la force. Elles doivent par ailleurs être en mesure de coopérer avec la population, qui alimente le renseignement et le système judiciaire (plaintes, informations, ...). En outre, la police, service public qui oeuvre en tout temps et en tout lieu, doit participer à la consolidation du sentiment national, à l'image du *Bobby* anglais¹¹. Enfin, la police doit être garant du respect du contrat social. La population délègue une partie de sa citoyenneté à l'État qui, en retour, se doit d'assurer sa sécurité. Sinon, sans forces de police, « *l'homme est un loup pour l'homme* »¹².

Ainsi, « *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* »¹³. Pour renforcer cette relation de confiance, la police tente de mettre en oeuvre une police de proximité.

Section 2. Le concept de police de proximité

En dépit du contexte sécuritaire dégradé, il est inenvisageable de ne concevoir qu'une police répressive. Avec la société de l'image et la surmédiation, le risque est de tomber dans un cercle vicieux réaction - répression - discrédit - délégitimation¹⁴. C'est ce constat même qui a été posé par les États-Unis dans les années 1960-1970 lorsque des manifestations violentes conjuguées à une montée en puissance de la délinquance ont abîmé la confiance que la population américaine portait à sa police, et ont donc fragilisé la légitimité de cette dernière. C'est à partir de cette époque que l'idée de proximité a émergé.

Néanmoins, la « proximité » est un terme qui, bien que très souvent employé, est rarement véritablement défini. « *Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, et les mots*

¹⁰ *Police et population : pour des relations de confiance*, Fondation Terra Nova, rapport, 2 novembre 2016.

¹¹ Agent de police anglais.

¹² Thomas HOBBS, *Léviathan*, 1651.

¹³ Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁴ Lieutenant-colonel Jean-Marc JAFFRÉ, « *Proximité et contact au coeur de la sécurité publique* », CREOGN, Note numéro 24, juin 2017.

pour le dire arrivent aisément »¹⁵. Il faut croire que le concept de proximité est plus employé qu'il n'est véritablement compris. En donner une définition précise semble donc compliqué. Il apparaît plus honnête de tâcher d'en dessiner les contours.

Tout d'abord, la police de proximité ne contredit en rien les modèles standards d'intervention des forces de police mais vient les compléter en déployant une nouvelle stratégie de sécurité. L'objectif de la police de proximité est clair : il s'agit de faire de la police « *une force publique au service du public* »¹⁶. Pour atteindre cet objectif, la police de proximité se fonde sur quatre principes.

Le premier d'entre eux réside en la déconcentration du niveau d'action, corollaire du principe de subsidiarité. En d'autres termes, la priorité opérationnelle revient à l'unité qui se trouve au plus proche de la population, et le niveau supérieur ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées par le premier échelon.

Le deuxième principe consiste en la conclusion de partenariats avec des personnes publiques (collectivités territoriales, administrations) ou privées (entreprises, associations). À titre d'exemple, la Gendarmerie nationale et l'Éducation nationale ont monté le dispositif SAGES (Sanctuarisation globale de l'espace scolaire) pour lutter contre les trafics et les violences qui minent la vie scolaire. Depuis, certains gendarmes, en collaboration avec les chefs d'établissement, sont chargés de la prévention de la délinquance juvénile¹⁷.

Le troisième principe repose sur la participation de la population aux missions de sécurité publique pour faire du citoyen un acteur à part entière de la sécurité. Comme l'a rappelé le directeur général de la Gendarmerie nationale, le Général d'armée Christian Rodriguez, « *on ne protège pas les citoyens sans eux, et encore moins contre eux, mais forcément avec eux* »¹⁸. De nombreux dispositifs sont mis en place, en France comme à l'étranger, à l'image du *Neighborhood Watch* au Royaume-Uni (surveillance du voisinage), du

¹⁵ Nicolas BOILEAU-DESPRÉAUX, *L'Art poétique*, « Chant I », Aug. Delalain, 1815, p. 6.

¹⁶ François DIEU, Xavier LATOUR et Christian VALLAR, *Gendarmerie, service public, service au public, Mare et Martin*, janvier 2017.

¹⁷ Christophe CORNEVIN, « *Plan de bataille pour protéger les écoles de la délinquance* », *Le Figaro*, 1^{er} février 2010.

¹⁸ Première table ronde du Beauvau de la sécurité sur le lien police-population, *op. cit.*

Nachbarschaftshilfe en Allemagne (aide de voisinage) ou encore des opérations « tranquillité vacances » ou « tranquillité seniors » en France.

Pour finir, le quatrième principe est la responsabilité, qui consiste à aborder collectivement une problématique et fait référence à la nécessaire coproduction de sécurité. Par exemple, certains intervenants sociaux interviennent dans les brigades et commissariats pour apporter leur éclairage sur la lutte contre les violences intrafamiliales.

La police de proximité se fonde donc sur une certaine vision de la sécurité publique qui en fait un bien collectif.

Cette conception implique que la sécurité publique concerne directement la population, la police n'étant que son mandataire¹⁹. La police est chargée d'assurer un contrôle social formel, c'est-à-dire qu'il lui revient de réprimer les caractères déviants pour faire respecter la loi. Mais en plus, la population est quant à elle en charge du contrôle social informel. Autrement dit, les citoyens doivent réguler leur comportement et celui des autres lors des interactions sociales. La sanction n'est alors pas institutionnalisée mais prend la forme de réprobations. La police de proximité se fonde sur cette vision de la sécurité publique et se donne pour objectif d'interagir davantage avec les citoyens. La population doit dans un premier temps prendre conscience des enjeux sécuritaires, et dans un second temps exercer un contrôle social informel, pour être acteur de sa propre sécurité.

C'est là le terreau conceptuel de la coproduction de sécurité. Comme l'a rappelé le Premier ministre à l'occasion d'un déplacement à Nice le 25 juillet 2020, « *la sécurité est l'affaire de tous* »²⁰. Mais ce constat, aujourd'hui unanimement partagé, est en réalité relativement récent.

¹⁹ *La police de proximité, un concept appliqué à la Francophonie*, FRANCOPOP, Montréal, décembre 2015, p. 12.

²⁰ « "La sécurité est l'affaire de tous" : Jean Castex annonce des mesures contre l'insécurité », *Orange actu*, 25 juillet 2020.

Section 3. Histoire du modèle policier français : d'une police au service de l'État à une police au service de la population

Le modèle policier français était originellement orienté non vers la protection de la population, et encore moins vers la coproduction de sécurité avec celle-ci, mais vers la protection de l'État. Cette orientation se retrouve dès la création de la police par l'Édit royal du 16 mars 1667²¹. Par cet Édit, Louis XIV crée la charge de Lieutenant de police. La finalité de cette nouvelle charge est affirmée dès le début du texte : « *Notre bonne ville étant la capitale de nos États et le lieu de notre séjour ordinaire, nous avons estimé que rien n'était plus digne de nos soins que d'y bien régler la justice et la police* »²². Ainsi, l'acte fondateur de la police trouve son fondement dans l'idée de protéger l'État²³. C'est ce qui explique que la police est d'abord créée à Paris, avant d'être étendue aux provinces, d'où le caractère historiquement centralisé de cette institution. Néanmoins, même la Gendarmerie nationale porte, dans son histoire, la marque de la centralisation.

Il convient ici aussi de remonter aux sources de la Gendarmerie nationale, c'est-à-dire à la Maréchaussée. En 1720, Claude Le Blanc, secrétaire d'État à la Guerre, pose les bases du maillage territorial en répartissant les brigades de manière à ce que chacune d'entre elles ait à assurer la sécurité publique sur un territoire d'un rayon de quatre à cinq lieux. Cette organisation territoriale révèle une volonté de centralisation car elle est l'expression de la souveraineté de l'État jusqu'au fin fond des territoires. L'objectif est d'être en mesure d'intervenir en tout point du territoire. Cette « *approche surfacique du territoire* »²⁴ repose sur trois piliers.

²¹ Hélène L'HEUILLET, « *La généalogie de la police* », *Cultures et conflits*, n° 48, 2003, <https://journals.openedition.org/conflits/907>.

²² Avant cet Édit, les fonctions de la Justice et de la Police étaient remplies par un seul officier à Paris. Face à l'étendue de la tâche, Louis XIV décide de remplacer cet office double par deux offices distincts : le lieutenant civil du Prévôt de Paris, pour la Justice, et le lieutenant de police de Paris, pour la Police.

²³ « *Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police* », *op. cit.*

²⁴ Lieutenant-colonel Jean-Marc JAFFRÉ, « *Approche territoriale de l'action de la gendarmerie* », *Res Militaris*, hors-série "Gendarmerie", novembre 2019.

Le premier est l'installation des gendarmes et de leurs familles sur le territoire dont ils ont la charge. Comme l'affirmait Napoléon Bonaparte, ce système permet « *une surveillance moitié civile, moitié militaire* »²⁵.

Le deuxième pilier réside dans les moyens de transports dont disposent les gendarmes. Ce sont ces moyens qui rendent effective la couverture d'un territoire, parfois vaste.

Le troisième et dernier pilier regroupe l'ensemble des moyens de communication, hier la Poste, aujourd'hui le réseau des systèmes d'information et de communication (SIC). Ces réseaux de communication permettent d'améliorer le contrôle du territoire. Cette approche territoriale surfacique révèle bien la vision centralisée de la mission de sécurité publique.

Dans leur ADN, la Police nationale et la Gendarmerie nationale sont donc orientées vers la protection de l'Etat, parfois au détriment de la protection de la population, et par conséquent de la qualité des relations avec celle-ci. Cependant, certaines initiatives ont été prises pour rapprocher les forces de police du citoyen.

C'est ce qu'avait envisagé le préfet Lépine en 1896²⁶. C'est le premier à revendiquer plus de proximité entre la police et la population et, pour ce faire, il veut améliorer l'image des gardiens de la paix. La proximité n'est pas une fin en soi et la police, si elle doit davantage rassurer, doit aussi inquiéter. Le préfet Lépine oeuvre donc pour une professionnalisation de la police. Il est à l'origine du bâton blanc, conçu initialement pour la police de la route et la sécurité publique, et qui sera remplacé après la Seconde Guerre mondiale par la matraque en caoutchouc. Mais il est aussi à l'origine du sifflet du policier et de la promotion de la police scientifique à partir des travaux de M. Bertillon²⁷. Les policiers doivent redevenir des gardiens de la paix. Mais en dépit de ces quelques efforts, le système policier français demeure façonné par l'impératif de protection de l'État. Cette affirmation se confirme d'un point de vue historique mais aussi organisationnel.

²⁵ Lettre au Roi de Naples, 16 mai 1806, http://www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoleon/1806/mai_02.htm (page consultée le 25 mars 2021).

²⁶ Jean-Louis ARAGON, *Police en péril*, Le Cherche midi, Paris, 2020, pp. 182-183.

²⁷ M. Bertillon, criminologue français du 19^{ème} siècle, est le fondateur du premier laboratoire de police d'identification criminelle et du « système Bertillon », système d'identification criminelle employé en Europe jusqu'en 1970.

L'organisation du système policier français traduit cette orientation, et de deux manières. D'abord, le dualisme des forces étatiques de police, Police nationale et Gendarmerie nationale, protège l'Etat. « *Le dualisme policier apparaît ainsi comme un moyen pour le gouvernement de se prémunir contre tout mouvement de contestation de l'une ou l'autre force de police, voire contre toute dérive séditeuse de la part de la police ou de la gendarmerie* »²⁸. Ensuite, l'existence de la Préfecture de police rappelle la nécessité de protéger la capitale. Cette nécessité est d'autant plus vraie en France au regard du niveau élevé de centralisation. Comme le soulignait déjà Alexis de Tocqueville, « *la centralisation administrative et l'omnipotence de Paris sont pour beaucoup dans la chute des Gouvernements que nous avons vus se succéder* »²⁹. L'existence de la Préfecture de police souligne cet impératif de protection de l'ordre public dans la capitale française. Néanmoins, si le système policier français est orienté vers la protection de l'État d'un point de vue historique et organisationnel, cela est aussi vrai d'un point de vue juridique.

Le droit administratif français est structuré par une *summa divisio* classique : toutes les activités administratives des personnes publiques relèvent soit de la police administrative soit du service public. Alors que la police administrative a pour objet la réglementation de l'activité des particuliers pour prévenir les troubles à l'ordre public, le service public correspond quant à lui à une activité d'intérêt général maîtrisée par une personne publique³⁰. Les différences entre ces deux notions sont triples. D'abord, le service public opère par voie de prestations, autrement dit des services rendus aux administrés, tandis que la police administrative agit par voie de prescriptions, c'est-à-dire des des réglementations opposables aux administrés. Ensuite, le service public a des usagers tandis que la police administrative n'a que des bénéficiaires. Enfin, le service public peut être délégué à des personnes privées, ce qui n'est pas le cas de la police administrative³¹, qui apparaît dès lors comme un attribut essentiel de la souveraineté.

²⁸ Jean FAURE, *Rapport sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale*, Sénat, n° 66, 29 octobre 2008, p. 60.

²⁹ Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, coll. « Folio », rééd. 1967, p. 146.

³⁰ Bertrand SEILLER, *Droit administratif, Tome 2, L'action administrative*, 7ème éd., Flammarion, Paris, 2018.

³¹ CE Ass., 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary*.

Bien que la police française soit originellement tournée vers la protection de l'État, l'idée d'une protection de la population a fait son chemin jusqu'à inverser la finalité de l'action policière.

Cette réflexion commence à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle lorsqu'est dressé le constat, dans les sociétés occidentales, d'un éloignement progressif entre la police et la population³². Cet éloignement s'explique en majeure partie par les évolutions matérielles et techniques qui réduisent la proximité des forces de police avec leurs territoires, à l'image des moyens de communication ou encore de la motorisation. L'évolution de la doctrine, orientée vers davantage d'interventions, et la spécialisation croissante des membres des forces de police ont aussi contribué à éloigner la police de la population.

Pour remédier à cela, la police communautaire a développé un certain nombre d'idées. Cette police s'inspire de la police métropolitaine créée à Londres en 1829 par Robert Peel. Il fixe les nouveaux fondements de l'action policière, appelés principes Peel. La fonction première de la police n'est plus la répression des comportements déviants mais la prévention de la délinquance. Par ailleurs, la police tient sa légitimité non plus de l'État mais de l'approbation de son action par la population, qui est par ailleurs invitée à coopérer pour faire respecter les lois. Par conséquent, la police est au service de la loi et non du politique, et elle ne doit recourir à la force que si cela est absolument nécessaire.

En s'inspirant de cette doctrine, les États-Unis, dans les années 1970, décentralisent leur police et mettent la priorité opérationnelle sur les patrouilles et la pratique de l'îlotage³³ dans le but d'intégrer la police dans le tissu social et d'accroître la communication avec les citoyens. En réalité, derrière la notion de police communautaire coexistent une multitude de mesures qui visent à rapprocher la police de sa population. Aux États-Unis, cette doctrine justifie l'ouverture de petits commissariats de quartier mais aussi la confection d'études

³² Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, « *Police et proximité ou le paradoxe du policier* », revue *Cahiers de la sécurité*, numéro 26, décembre 2013, pp. 102-107.

³³ Technique de sécurité publique générale qui exige des forces de police d'assurer une présence régulière, visible et sécurisante dans les quartiers.

relatives à l'identification des problèmes locaux, ou encore de campagnes éducatives contre la drogue.

La montée en puissance de la police communautaire a largement influencé la police française.

Même si la police française était originellement une institution dédiée principalement à la protection de l'État, l'augmentation de la délinquance et du sentiment d'insécurité ont fait infléchir le modèle policier français. François Dieu estime que, désormais, la sécurité publique est la « *réponse effective aux diverses formes d'insécurité induites par le phénomène délinquant* »³⁴. Mais c'est en réalité à partir du rapport Peyrefitte³⁵ de 1977 que l'État commence à faire de la prévention de la délinquance un véritable objectif de politique publique. Ce rapport a deux finalités : analyser la criminalité dans un premier temps, et le sentiment d'insécurité dans un second temps, ce qui est une véritable nouveauté pour l'époque. Cependant, le rapport préconise surtout une approche répressive face à la délinquance, en préconisant un durcissement de l'action policière et un renforcement des sanctions pénales.

Néanmoins, quand la gauche arrive au pouvoir en 1981 avec François Mitterrand, l'idée d'un renforcement de la répression policière est vivement critiquée. Mais, la même année, les violences urbaines de Vénissieux remettent la question de l'insécurité sur le devant de la scène. C'est dans ce contexte qu'est remis en 1982 le rapport de Gilbert Bonnemaïson³⁶. Ce rapport rompt avec la politique sécuritaire traditionnelle qui considère que la délinquance est une problématique qui exige des prises de décision au niveau national. Le rapport pose ainsi les bases de la nouvelle politique de sécurité locale, fondée sur la coopération des maires et, notamment, la montée en puissance des polices municipales et des Conseils de prévention de la délinquance. Ils associent tous les acteurs de la sécurité : Police nationale, Gendarmerie nationale, bailleurs sociaux, Justice, ... Comme le souligne le rapport, « *la*

³⁴ François DIEU, *Politiques publiques de sécurité*, coll. Sécurité et société, L'Harmattan, Paris, 1999.

³⁵ Alain PEYREFITTE, Robert SCHMELCK et Roger DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République, La documentation française*, juillet 1977.

³⁶ Gilbert BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre, 1982.

commune doit être le lieu privilégié où la prévention devient opérationnelle. » La décentralisation de la politique sécuritaire, non prévue par les lois Defferre de 1982³⁷, se trouve ainsi légitimée par le rapport Bonnemaïson.

Les nouvelles violences urbaines de 1990 relancent le débat. En 1992, la politique de sécurité urbaine vise à renforcer l'importance des acteurs locaux en matière de sécurité et crée pour cela les Plans locaux de sécurité (PLS). En 1995, avec l'arrivée de la droite au pouvoir, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité³⁸ fixe la stratégie nationale en matière de lutte contre l'insécurité. Même si la loi redonne au préfet une place centrale puisqu'il « anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité »³⁹, elle réaffirme que « le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique »⁴⁰.

Mais la politique de sécurité va véritablement évoluer avec le colloque de Villepinte de 1997⁴¹. Ce colloque débouche sur la création du Conseil de sécurité intérieure, qui a pour mission de « définir les orientations générales de la politique de sécurité »⁴², et des contrats locaux de sécurité qui, « élaborés sous l'impulsion du préfet et du procureur de la République, avec les maires (...) permettront de mieux adapter la politique de sécurité aux réalités locales. »

Dans le sillage de ce colloque, le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement lance la police de proximité en 1998⁴³. Cette nouvelle doctrine d'emploi est « l'application

³⁷ La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; et la loi du 22 juillet 1983 qui complète la loi du 7 janvier 1983.

³⁸ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS).

³⁹ *Ibid.*, article 6 de la version initiale de la loi.

⁴⁰ *Ibid.*, article 7 de la version initiale de la loi.

⁴¹ *Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte, La documentation Française*, 24-25 octobre 1997.

⁴² *Ibid.*, p. 92.

⁴³ « *Quand le gouvernement Jospin lançait la police de proximité* », *acteurspublics.com*, 5 février 2018.

orthodoxe du modèle de police communautaire »⁴⁴. L'objectif est de substituer « *une police qui se préoccupe en priorité de la sécurité quotidienne (...) à une police chargée principalement du maintien de l'ordre public* »⁴⁵. La police de proximité vise donc à rapprocher les forces de police de la population, tant d'un point de vue territorial qu'humain. Mais elle est supprimée en 2003 par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy. « *Les policiers ne sont pas là pour jouer au foot* »⁴⁶.

Cependant, la question de la proximité revient le 8 février 2018 lorsque le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb lance la police de sécurité du quotidien (PSQ). Il s'agit, d'après les mots du Président de la République Emmanuel Macron, de bâtir une « *société de vigilance* »⁴⁷, c'est-à-dire une « *société qui assume que l'Etat n'est plus l'unique acteur de la sécurité* » et dans laquelle chaque citoyen est acteur de la sécurité. Bien que ressemblant à la police de proximité, la PSQ se veut être une doctrine distincte, qui ne soit pas soumise à une politique du chiffre et s'accompagne d'une véritable déconcentration opérationnelle pour renforcer les liens avec les acteurs de la sécurité et la population⁴⁸. Concrètement, la PSQ a mené à un découpage du territoire national en 977 secteurs de proximité, à partir desquels la coproduction de sécurité est réfléchie avec l'ensemble des acteurs. La PSQ amène donc les forces de police à renforcer leur ancrage territorial et leur contact avec la population.

Si la proximité est donc en vogue aujourd'hui, elle n'en reste pas moins confrontée à un certain nombre de défis.

⁴⁴ Jean-Paul BRODEUR, « *Policer l'apparence* », *Revue Canadienne de Criminologie*, juillet- octobre, 1991, p. 285-332.

⁴⁵ *Guide Pratique de la Police de Proximité, La Documentation Française*, Paris, 2000, p. 9.

⁴⁶ « *Toulouse. L'ancien patron de la police toulousaine règle ses comptes avec Sarkozy* », *La Dépêche*, 24 septembre 2010.

⁴⁷ Discours d'Emmanuel Macron au Mans, 11 octobre 2016.

⁴⁸ Corinne FÉRET et Rémy POINTERAU, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Sénat, rapport d'information, 9 juillet 2020, pp. 34-35.

Section 4. Les enjeux relatifs à la police de proximité

Le principal enjeu est de restaurer une vraie police de proximité, et donc pour cela de réaffirmer l'importance de l'ancrage territorial pour lutter contre la fracture territoriale, et de renouer une relation de confiance avec la population.

La police de proximité avait été plébiscitée par les maires car elle luttait contre le sentiment d'insécurité et jouait un rôle éducatif auprès de la population, et notamment des jeunes⁴⁹. En revanche, le bilan est plus mitigé pour la PSQ car elle a surtout débouché sur un renforcement des effectifs des forces de police au sein de quarante-sept quartiers de reconquête républicaine (QRR). Il devient donc urgent de rétablir une véritable police de proximité, ancrée dans les territoires et liée à la population.

L'ancrage territorial est une nécessité, surtout pour les habitants de la « *France périphérique* »⁵⁰ qui ressentent un sentiment d'inégalité territoriale. Cette préoccupation a été relayée par le Grand débat national⁵¹. Cette fracture territoriale est la conséquence d'un mouvement de désengagement de l'État dans les territoires. En effet, les collectivités territoriales ont été profondément remaniées⁵² suite aux lois MAPTAM de 2014⁵³ et NOTRe de 2015⁵⁴.

Par ailleurs, suite à la crise de 2008 et à l'envolée de la dette publique, la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) a affaibli l'échelon départemental au profit de l'échelon régional. Face à l'inquiétude de la population et des élus locaux, notamment au regard de l'insécurité, la réaffirmation de l'ancrage territorial des forces de police est une

⁴⁹ Pierre ANDRÉ, *Le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années*, Sénat, rapport d'information, 30 octobre 2006, pp. 71-72.

⁵⁰ Christophe GUILLUY, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Paris, 2014.

⁵¹ Débat public français lancé le 15 janvier 2019 par le président de la République Emmanuel Macron dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes.

⁵² Modification des régions, multiplication des métropoles, développement de l'intercommunalité, modification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

⁵³ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵⁴ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

nécessité. Néanmoins, la proximité ne doit pas seulement être géographique, elle doit aussi être relationnelle.

Il convient de renforcer la relation de confiance entre la police et la population car depuis l'affaire George Floyd et les débats autour des violences policières au cours des opérations de maintien de l'ordre, la confiance des citoyens envers leur police a été abîmée.

Ainsi, quelles conséquences sur le rapport police-population la police de proximité peut-elle avoir ?

L'état actuel de la relation de confiance entre la police et la population est préoccupant (Titre 1). C'est à partir de ce constat qu'il faut envisager les solutions proposées par la police de proximité. Pour améliorer le rapport avec la population, la proximité doit d'abord être territoriale, c'est-à-dire que la police doit disposer d'une présence physique sur le territoire national (Titre 2). Cette proximité physique doit être complétée par une proximité relationnelle qui vise à établir des relations privilégiées avec la population (Titre 3).

**TITRE 1. POLICE ET POPULATION : UNE
RELATION DE CONFIANCE ABÎMÉE**

Il n'y a « *pas de divorce entre la police et la population* »¹. Selon le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin, « *les gardiens de la paix sont rarement des enfants de PDG, beaucoup vivent dans des logements sociaux, certains dans leurs voitures. (...) Issus du peuple, quand ils retirent leur uniforme, ils sont le peuple* ».

Même si le divorce entre la police et la population n'est pas acté, la relation n'est pour autant pas apaisée. De part et d'autre, les motifs de crispation se sont multipliés. Le citoyen est méfiant à l'égard de la situation sécuritaire et de l'action de la police (chapitre 1). Par ailleurs, les forces de l'ordre sont traversées par un malaise policier qui complique beaucoup les relations qu'elles entretiennent avec la population (chapitre 2).

Cette relation compliquée met à mal l'une des missions essentielles de la police, à savoir protéger la population. C'est justement pour restaurer pleinement cette belle mission que la police de proximité est développée. Cette proximité est donc la réponse au difficile constat qui va être dressé ci-après.

¹ Christophe CORNEVIN et Jean-Marc LECLERC, « *Police-population : le plan de l'exécutif pour rétablir la confiance* », *Le Figaro*, 30 novembre 2020.

CHAPITRE 1. LA MÉFIANCE DU CITOYEN

Une large part de la population est partagée entre deux sentiments contradictoires. Le premier, relatif à la montée en puissance de l'insécurité, est la peur (section 1). Cette crainte relative la dégradation de la situation sécuritaire devrait s'accompagner d'une attente à l'égard de la police. Néanmoins, nombreux sont les citoyens qui ressentent une véritable défiance à son égard (section 2). Cette méfiance du citoyen complique la relation qu'il entretient avec les forces de l'ordre.

Section 1. La peur du citoyen : l'insécurité

L'insécurité peut être objective (§1) et subjective (§2). L'insécurité objective se fonde sur les menaces que représente la criminalité. Par conséquent, l'insécurité objective peut être mesurée par les statistiques de la criminalité. En revanche, l'insécurité subjective se base quant à elle sur un ressenti. Il s'agit là d'une crainte personnelle qui résulte de la criminalité, mais aussi des incivilités et des actes d'intimidation et de violence¹.

§1. L'insécurité objective : la hausse de la criminalité

L'insécurité est la conséquence de menaces variées, allant de la délinquance du quotidien à la grande criminalité.

Il est toujours délicat de mesurer quantitativement la délinquance. En effet, la délinquance du quotidien se manifeste sous la forme d'agissements hétérogènes telles que les nuisances sonores ou encore les dégradations. Une part non négligeable de ces agissements, à savoir les incivilités, ne relève d'ailleurs pas du champ pénal. Ces actes par nature mineurs peuvent néanmoins produire des effets majeurs chez ceux qui les subissent.

¹ « *La police de proximité, un concept appliqué à la Francophonie* », p. 10, *op. cit.*

Dans le contexte de crise sanitaire, le ministère de l'Intérieur a rendu publics certains chiffres de la délinquance². Il apparaît que les indicateurs de la délinquance sont en forte baisse. Ce constat est très net concernant les vols sans violence contre les personnes (-24%) ou encore les cambriolages de logements (-20%). Néanmoins, les indicateurs qui avaient connu une importante hausse en 2019 sont toujours en augmentation, à l'image des violences sexuelles (+3%, après un +12% en 2019). Ces violences s'exercent souvent dans la sphère familiale. L'État a pris conscience de cette menace et essaie d'y apporter une réponse adéquate, avec notamment la création d'une plateforme de signalement des violences sexuelles. Quelle que soit l'intensité de la délinquance, force est de constater qu'elle concerne tout le territoire.

Cette diffusion de l'insécurité à l'ensemble du territoire tient à deux causes. D'abord, la mobilité croissante de la population engendre des situations propices à l'insécurité. Les transports en commun sont par exemple souvent la cible des délinquants. À ce sujet, la montée en puissance des agents privés de sécurité semble nécessaire, en concertation avec les forces de sécurité intérieure traditionnelles. Ensuite, plusieurs délinquances itinérantes sont apparues, ce qui tend à remettre en cause la notion de territoires en matière de sécurité. Dans la Gendarmerie nationale, l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) est spécialisé dans ce domaine. Il remplit une double mission : coordonner la lutte contre la délinquance itinérante à l'échelle nationale, mais aussi agir en tant qu'unité opérationnelle d'enquêtes et d'investigations.

L'insécurité, si elle repose massivement sur la délinquance du quotidien, se fonde aussi sur des formes plus graves de criminalité, comme le terrorisme, la radicalisation, ou encore la criminalité organisée.

Face à la menace terroriste, les règles de droit mais aussi l'organisation même des services de police ont évolué. L'arsenal juridique, tant préventif que répressif, a été renforcé,

² « *Insécurité et délinquance en 2020 : une première photographie* », Interstats Analyse N°32, <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Interstats-Analyse/Insecurite-et-delinquance-en-2020-une-premiere-photographie-Interstats-Analyse-N-32> (page consultée le 3 mai 2021)

en atteste la loi sur le renseignement de 2015³. Malgré ce renforcement, le gouvernement a déclenché l'état d'urgence sécuritaire du 14 novembre 2015 au 1er novembre 2017 suite aux attentats de 2015. Le législateur a tenu à consolider le cadre juridique des interventions des forces de police. La loi de 2017 relative à la sécurité publique⁴ crée un cadre unifié d'usage des armes pour les forces de police et de gendarmerie, mais aussi les douaniers et les militaires. La fin de l'état d'urgence sécuritaire a laissé place à la loi SILT⁵ qui permet d'assurer une permanence de la lutte contre la menace terroriste. Si le législateur a profondément œuvré dans la lutte contre le terrorisme, c'est aussi le cas des services de police.

Suite à la vague d'attentats survenus en 2015, certains policiers ont vu leurs missions évoluer. Ainsi, les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) ont été fortement mobilisées pour assurer des missions de sécurisation, notamment de lieux de culte. La Gendarmerie nationale dispose quant à elle d'un schéma d'intervention en matière de terrorisme qui se base sur le maillage territorial de ses unités mais aussi sur certaines unités d'intervention. Dans cette optique, le ministère de l'Intérieur a publié en 2016 le Schéma national d'intervention⁶, qui sollicite la Police nationale, la Gendarmerie nationale et la Préfecture de police, en métropole et en outre-mer. Les forces de sécurité se sont donc adaptées face à la menace terroriste, mais c'est aussi ce qu'elles ont fait face à la radicalisation islamiste.

Depuis un certain nombre d'années, les demandes d'accommodements se multiplient, à l'image des demandes d'horaires différentes hommes/femmes pour les piscines municipales. Les élus locaux sont de plus en plus confrontés à ces revendications communautaires. Depuis les années 1990 et la création des Comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), les collectivités locales jouent un rôle de premier plan dans la prévention de la radicalisation. Les différents acteurs (préfets, forces de police,

³ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

⁴ Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

⁵ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁶ Ce schéma organise l'intervention des différentes unités suivant un niveau de difficulté croissant : tous les policiers et gendarmes pour l'intervention élémentaire, la BAC et les PSIG pour l'intervention intermédiaire, et le RAID, le GIGN et la BRI pour l'intervention spécialisée, http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/Schema_national_d_intervention.pdf (page consultée le 4 mai 2021).

collectivités locales, associations) ont ainsi accru leur coopération. Les différents services de renseignement surveillent environ 600 personnes radicalisées⁷. Mais l'insécurité résulte aussi du développement de la criminalité organisée.

Cette forme de criminalité, souvent économique et financière, est source d'insécurité pour la population. Le trafic de stupéfiants en est l'exemple le plus emblématique. Son organisation est flexible et a su utiliser à son profit les nouvelles technologies. Ce trafic est aussi le terreau d'une très importante délinquance qui lui est liée, à l'instar des règlements de compte et des trafics d'armes qui constituent le banditisme des cités. En outre, d'autres formes de criminalité organisée sont à déplorer, comme l'orpaillage illégal en Guyane ou encore la cybercriminalité⁸.

Ainsi, la hausse de l'insécurité accroît la peur du citoyen. À cette insécurité se conjugue en outre le sentiment d'insécurité.

§2. L'insécurité subjective : le sentiment d'insécurité

Le sentiment d'insécurité repose sur une appréciation individuelle de la menace. Cette appréciation se fonde sur deux critères principaux que sont la vulnérabilité et la victimisation.

La vulnérabilité est la propension d'une personne à se sentir en insécurité, en fonction de certains critères⁹.

Cette vulnérabilité peut tout d'abord être physique, et dépend alors du sexe et de l'âge de la personne. Il apparaît par exemple que les femmes, plus que les hommes, craignent de

⁷ *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, p. 22, *op. cit.*

⁸ *Livre blanc de la sécurité intérieure*, Ministère de l'Intérieur, 16 novembre 2020, pp. 29-30.

⁹ Barrense-Dias YARA, *Le concept de proximité Police-Population : L'influence des newsletters « Info Délits » et « Info Délits Plus » sur le sentiment d'insécurité de leurs principaux destinataires*, Faculté de droit et des sciences criminelles de Lausanne, Mémoire de criminologie, 2013, pp. 17-18.

quitter leur domicile en raison de l'insécurité (17% contre 4%)¹⁰. En outre, les populations jeunes et âgées partagent davantage cette peur que les populations intermédiaires (13% contre 8 à 10%).

Cependant, la vulnérabilité peut aussi être sociale. Ici, le statut socio-économique de la personne influe sur sa propension à se sentir en insécurité. Il semblerait donc que le sentiment d'insécurité soit plus élevé pour les personnes au niveau de vie modeste, les chômeurs et les inactifs, les immigrés et les descendants d'immigrés. Cette vulnérabilité sociale s'expliquerait par le fait que ces personnes, en cas de victimisation, ont moins de ressources économiques et sociales pour se relever. Les populations immigrées par exemple vivent loin de leur famille et peuvent donc difficilement être soutenues en cas de besoin.

Enfin, la vulnérabilité peut aussi être environnementale. Il s'agit là de tenir compte des caractéristiques du lieu de vie. Les personnes qui vivent dans un quartier d'entraide sont moins sujettes au sentiment d'insécurité. En effet, ces personnes vivent dans un quartier convivial et entretenu dans lequel les habitants prennent en compte l'intérêt collectif. Cela s'exprime par des comportements de politesse, une réduction des nuisances sonores, ou encore l'entretien d'un lieu de vie propre. À l'inverse, les habitants d'un quartier plus individualiste sont davantage sujets au sentiment d'insécurité car le tissu social de soutien est inexistant.

En la matière, le clivage entre zones urbaines et rurales est frappant. Seulement 5% des habitants de zone rurale se sentent en insécurité, contre 15% des habitants des grandes agglomérations, et même 26% des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce grand écart tient à plusieurs explications. Tout d'abord, les citadins ont souvent plus de difficulté à véritablement s'ancrer dans leur territoire. Le développement de villes dortoirs et la multiplication de trajets pendulaires entre le lieu de vie et le lieu de travail ne facilitent pas cet ancrage territorial. Par ailleurs, les zones urbaines concentrent souvent en certains points (parkings, espaces verts, etc.) une grande part des activités criminelles. Enfin, la densité de population est beaucoup plus forte dans les villes, ce qui pèse négativement sur le nombre

¹⁰ *Cadre de vie et sécurité*, « Sentiment d'insécurité et préoccupation sécuritaire », Ministère de l'Intérieur, rapport d'enquête, 2019.

d'incivilités. Si le sentiment d'insécurité dépend grandement de la vulnérabilité, qu'elle soit physique, sociale ou environnementale, il dépend aussi de la victimisation.

La victimisation est le fait de se constituer victime¹¹. Cette victimisation peut être directe ou indirecte.

La victimisation est directe dès lors que la personne a effectivement subi une agression. Il apparaît évident que le fait d'avoir été victime d'une agression accroît le sentiment d'insécurité. La victime craint effectivement que l'agression ne se reproduise à l'avenir. Face à la criminalité, la population modifie ainsi ses comportements pour se protéger.

En revanche, la victimisation est indirecte quand la personne n'a que connaissance des agressions qui ont eu lieu autour d'elle. Ce type de victimisation joue un rôle de premier plan dans la diffusion du sentiment d'insécurité puisque les personnes ne sont pas victimes mais s'imaginent victimes. La perception de la criminalité est donc primordiale. Par conséquent, il semblerait que les médias, en renforçant un climat anxigène, contribuent au renforcement du sentiment d'insécurité. Ce qui semble certain, c'est que la proximité entre une personne et son informateur est fondamentale. Une personne est plus touchée par un témoignage d'agression délivré par une personne qui lui est proche géographiquement (habitant du même quartier) ou relationnellement (membre de la famille ou ami).

Ainsi, la dégradation du cadre sécuritaire, qu'il s'agisse de l'insécurité objective ou subjective, a un impact négatif sur la qualité de vie des citoyens. C'est ce besoin que la police de proximité cherche à combler, en assurant une « *présence familière et rassurante* »¹². Cependant, cette présence est parfois refusée par la population elle-même qui, bien qu'elle vive parfois dans un climat de peur face à l'insécurité, soit dans un même temps extrêmement méfiante à l'égard des forces de police.

¹¹ Définition du dictionnaire *Le Robert*.

¹² « *La police de proximité, un concept appliqué à la Francophonie* », p. 19, *op. cit.*

Section 2. La colère du citoyen : la défiance à l'égard de la police

La défiance à l'égard de la police ne concerne en réalité qu'une partie de la population (§1). Néanmoins, les bavures policières, largement médiatisées, jouent négativement sur la confiance que les citoyens accordent à leur police et accentuent ce sentiment de défiance à leur égard (§2).

§1. Un niveau de défiance élevé chez une partie de la population

« *Suicidez-vous ! Suicidez-vous !* »¹³. Tels furent les appels lancés aux forces de l'ordre par certains manifestants en marge de l'Acte 23 des Gilets jaunes. Le ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, a dénoncé cette « *ignominie* »¹⁴, a réaffirmé son soutien aux forces de l'ordre, et a rappelé que l'immense majorité des Français les soutenait.

Malgré un taux de défiance croissant, la police est en réalité soutenue par l'opinion majoritaire. 82% de la population a une bonne image de la Police nationale, et 88% de la Gendarmerie nationale¹⁵. Si la police est majoritairement soutenue par les Français, le taux de confiance fluctue en fonction de l'actualité et le niveau de défiance progresse au sein de certaines catégories de la population.

Certains critères, souvent cumulés, permettent de déterminer quelle frange de la population est la plus hostile aux forces de police. Une population jeune, masculine, issue de l'immigration, et qui vit dans un quartier populaire, est celle qui a la plus grande probabilité de se méfier de la police¹⁶. Il apparaît que la première génération d'immigrés présente un taux de confiance semblable à celui du reste de la population, mais ce niveau de confiance se

¹³ Jean-Alphonse RICHARD, « *Des "gilets jaunes" crient "suicidez-vous" à des policiers : la justice ouvre une enquête* », RTL, 21 avril 2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ « *Sondage exclusif IFOP : Les gendarmes de plus en plus populaires* », *L'essor de la Gendarmerie nationale*, n°489, janvier 2016.

¹⁶ *Police et population : pour des relations de confiance*, p. 12, *op. cit.*

dégrade fortement avec les générations suivantes. De manière générale, 40% des jeunes estiment que la police a une attitude agressive et raciste¹⁷.

Le ressentiment de la population à l'égard de la police peut même apparaître ambivalent. Certains habitants des quartiers difficiles, même s'ils sont victimes d'actes d'agression, ne portent plus plainte au commissariat, non parce qu'ils n'ont pas confiance en la police mais parce qu'ils estiment qu'elle est dans l'incapacité de les aider. Ainsi, alors que certains critiquent une présence policière trop forte, d'autres se plaignent à l'inverse d'une absence policière.

Par rapport aux autres pays européens, la France se situe dans la bas du tableau concernant la confiance de la population dans sa police. La France est par exemple mal classée concernant la confiance dans la caractère impartial des décisions prises par les policiers car une large part des Français pense que la police ne traite les individus avec respect que très rarement ou rarement.¹⁸ Il s'est développée en France une vraie haine anti-flics.

Le mardi 6 avril 1993, dans la 18ème arrondissement parisien, l'inspecteur Pascal Compain tue un gardé à vue, Makomé M'Bowolé, d'une balle dans la tête. Trois jours d'émeute suivent, avec des affrontements opposant des jeunes à la police, en plein coeur de Paris. La presse s'en fait largement l'écho et cet évènement inspire même un film¹⁹. Le scénario est désormais bien connu des forces de police. Un incident déclenche une émeute et la presse relaie immédiatement l'évènement, ce qui amplifie encore les violences.

Cette haine de la police est largement alimentée par la culture du gangsta rap²⁰. Ainsi, le groupe de rap Ministère A.M.E.R est connu pour ses appels à la violence envers la police,

¹⁷ Sandrine ASTOR et Sebastian ROCHÉ, *Enquête "POLIS-autorité": Premiers résultats*, 2013, p.118.

¹⁸ Mike HOUGH, Jonathan JACKSON et Ben BRADFORD, *La légitimité de la police : conclusions de l'Enquête Sociale Européenne, Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014, p. 161.

¹⁹ Mathieu KASSOVITZ, *La haine*, 1995.

²⁰ Prononciation populaire du rap de gangsters, genre de musique rap qui s'inspire d'un style de vie de gangster violent et hors-la-loi.

avec notamment ses morceaux *Brigitte femme de flic*, *Sacrifice de poulets*, ou encore *Traîtres*. Comme l'affirme le porte-parole du groupe, « *pas de compromis avec la police, Les renverser quand t'es en voiture et les écraser quand ils sont par terre. Désolé, pas de discussion, l'élimination systématique. Une balle, et basta* »²¹. Et de poursuivre, « *au lieu de s'en prendre à son voisin ou à l'épicier du coin, on dit dans notre disque qu'il faut aller brûler un commissariat et sacrifier un poulet. Quoi de plus normal ?* »²². Ces morceaux de rap sont écoutés par un grand nombre de jeunes. Comment s'étonner après que la haine anti-flics se propage si vite sur notre territoire ?

La violence contre les forces de l'ordre provient même parfois de certains membres de la police. Le 3 octobre 2019, un policier radicalisé assassine quatre de ses collègues. C'est l'attaque au couteau de la Préfecture de police²³. En juin de la même année, les députés Éric Diard et Éric Poulliat remettent un rapport d'information relatif à la radicalisation dans les services publics²⁴. Une trentaine d'individus, membres de la Police nationale ou de la Gendarmerie nationale sont suivis pour radicalisation. Ce chiffre, bien que maigre, traduit que la menace peut désormais venir de l'Intérieur.

Ainsi, si le niveau de défiance à l'égard de la police se concentre au sein de certaines catégories de la population, cette défiance est fortement alimentée par les bavures policières.

²¹ Franck JOHANNES, « *Le choc des mots de Ministère amer. Le groupe est jugé pour des propos contre la police tenus en 1995* », *Libération*, 20 septembre 1997.

²² *Ibid.*

²³ « *Attaque au couteau à la préfecture de police de Paris* », *L'Express*, 3 octobre 2019.

²⁴ Éric DIARD et Éric POULLIAT, *Les services publics face à la radicalisation*, Assemblée nationale, rapport d'information, 27 juin 2019.

§2. Un niveau de défiance alimenté par les bavures policières

« *La confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, et en particulier au respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux de la personne* »²⁵. Le respect des règles déontologiques par la police est donc primordial pour que son action soit acceptée et soutenue par la population.

Les forces de l'ordre, comme l'indique leur nom, peuvent et doivent utiliser la force pour maintenir l'ordre. Ce recours à la force est légitime dès lors qu'il est nécessaire et proportionnel²⁶. Cependant, des personnes ont subi des violences illégales, c'est-à-dire des usages de la force alors qu'il n'y avait soit pas de nécessité, soit pas de proportionnalité, soit même aucune de ces deux conditions. Ces bavures policières entament la confiance que les citoyens accordent à leur police. Ces épisodes d'usage illégal de la force surviennent souvent à l'occasion du difficile exercice du maintien de l'ordre. Il est à noter à ce sujet une double préoccupation des citoyens : l'évolution du maintien de l'ordre d'une part, et la difficulté pour les victimes d'obtenir justice d'autre part.

Plusieurs facteurs expliquent les évolutions récentes de la doctrine du maintien de l'ordre : l'évolution des manifestations, la judiciarisation du maintien de l'ordre, et le recours croissant aux armes de force intermédiaire²⁷.

La modification des mouvements de contestation implique une transformation de la doctrine traditionnelle du maintien de l'ordre. En réalité, il semblerait que les manifestations récentes ne soient pas beaucoup plus violentes que celles que la France a connu par le passé : manifestations de 1947-1948, manifestations des viticulteurs en 1950, manifestations de Mai 68, manifestations de Creys-Malville en 1977.

²⁵ *Code européen d'éthique de la police*, recommandation Rec(2001)10 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001.

²⁶ Aline DAILLÈRE, *L'ordre et la force, enquête sur l'usage de la force par les représentants de la Loi en France*, ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), rapport d'enquête, 14 mars 2016, p. 11.

²⁷ Marion GUÉMAS, *Maintien de l'ordre : à quel prix ? Enquête sur l'évolution des pratiques de maintien de l'ordre en France et leurs incidences sur les libertés*, ACAT, rapport d'enquête, 11 mars 2020, pp. 50-98.

Néanmoins, si les manifestants, dans leur ensemble, ne sont pas plus violents, des groupes minoritaires émergent et se caractérisent par une extrême violence à l'encontre des forces de l'ordre. Ces groupes, appelés les casseurs, désignent traditionnellement des jeunes issus de l'extrême-gauche ou des quartiers populaires, qui s'adonnent à la destruction massive de biens et à des violences envers la police.

Ces dernières années, parmi les casseurs, des black blocks sont apparus. Ces black blocks sont historiquement issus de groupes cagoulés et habillés en noir qui s'opposaient à l'expulsion des squats à Berlin-Ouest dans les années 1980. Aujourd'hui, les black blocks désignent des casseurs anonymisés par leur tenue (habillés en noir et cagoulés), qui font usage de la violence contre les symboles de l'ordre établi : bâtiments publics, bâtiments qui sont l'expression de la richesse, forces de l'ordre.

Depuis Mai 1978, les lois dites anti-casseurs se sont multipliées, ce qui démontre l'inquiétude de l'État face à ces groupes d'extrême violence. Ces lois, pour lutter contre les casseurs, restreignent l'exercice de la liberté de manifester. La loi anti-casseurs du 8 juin 1970²⁸ instaure par exemple un régime de responsabilité pénale collective qui permet d'engager la poursuite judiciaire d'une personne qui a participé à un regroupement, c'est-à-dire à un « *rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public* »²⁹. La loi anti-casseurs de 2019³⁰ autorise quant à elle les forces de l'ordre à contrôler les effets personnels des manifestants et à fouiller les véhicules, sous contrôle d'un magistrat judiciaire et s'il existe des risques de troubles à l'ordre public. Ces lois transforment le maintien de l'ordre face à des manifestations violentes qui sont de plus en plus nombreuses.

²⁸ Loi n°70-480 du 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance.

²⁹ Article 431-3 du Code pénal.

³⁰ Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Les manifestations sont plus récurrentes en partie parce que le gouvernement recule moins qu'auparavant face aux mobilisations de rue. Comme l'avait souligné le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2003, « *la rue ne gouverne pas* »³¹.

Par ailleurs, les manifestations sont moins organisées qu'auparavant, compliquant ainsi la discussion entre les forces de l'ordre et les organisateurs de la manifestation. Ce recul de l'organisation traditionnelle des manifestations est la conséquence de l'essor des réseaux sociaux qui permettent aux manifestants de diffuser des informations sans recourir à des organisateurs officiels. Par conséquent, les manifestations respectent de moins en moins le cadre juridique qui doit s'imposer à elles³² : déclaration préalable de la manifestation, définition d'un itinéraire avec les autorités, mise en place d'un service d'ordre ou d'un dispositif sanitaire.

Enfin, les revendications s'exportent et s'importent à l'échelle mondiale. Ainsi, les manifestations aux États-Unis suite à l'affaire George Floyd³³ ont eu un écho extrêmement important en France. Un certain nombre de Français, en s'appuyant sur le cas George Floyd, ont manifesté pour protester en général contre les violences policières, et en particulier contre les violences policières dans le cadre de l'affaire Adama Traoré³⁴. À la suite de l'appel d'Assa Traoré, sœur d'Adama et porte-parole de *la Vérité pour Adama*, plus de 20 000 personnes ont manifesté le 2 juin 2020³⁵. Le maintien de l'ordre se durcit donc face à l'évolution des manifestations, et, notamment, se judiciarise.

Les opérations récentes de maintien de l'ordre ont multiplié les interpellations. Ces interpellations effectuées à l'occasion des manifestations ne sont pas réalisées par des unités de police spécialistes du maintien de l'ordre. Le recours à ces unités s'explique en partie par

³¹ Christophe BARBIER et Éric MANDONNET, « *Raffarin contre la rue* », *L'Express*, 29 mai 2003.

³² Codifié aux articles L211-1 à L211-14 du Code de la sécurité intérieure.

³³ Afro-Américain mort en 2020 aux États-Unis. « *I can't breathe* » (Je ne peux pas respirer) déclarait-il alors qu'un policier l'immobilisait avec un genou appuyé contre sa nuque.

³⁴ Jeune mort à 24 ans sur le sol de la caserne de Persan (Val-d'Oise), à la suite d'une interpellation, en juillet 2016.

³⁵ Denis COSNARD et autres, « *La mort de George Floyd a donné un nouvel élan à la lutte contre les violences policières en France* », *Le Monde*, 4 juin 2020.

l'étiollement du nombre d'unités spécialistes du maintien de l'ordre. Ainsi, la Gendarmerie nationale a vu le nombre de ses escadrons de gendarmerie mobile passer de 124 à 109 en 2011. De même, entre 2016 et 2018, les CRS sont passés de 13000 à 10500 agents. Par ailleurs, ces forces spécialisées sont extrêmement employées en soutien des forces traditionnelles, ce qui limite leur disponibilité. Par exemple, 75% de l'activité de la Gendarmerie mobile consiste à apporter son soutien à la Gendarmerie départementale. Par conséquent, des unités non spécialistes du maintien de l'ordre ont été appelées en renfort des CRS et des gendarmes mobiles.

A l'occasion des manifestations des Gilets jaunes, des détachements d'actions rapide (DAR) ont été créés, composés de policiers de la BRI et de la BAC. Puis ces DAR ont été remplacées par des brigades de répression de l'action violente (BRAV), voire des brigades de répression de l'action violente motorisées (BRAV-M), composées elles aussi pour partie d'agents de la BRI, de la BAC, voire de la Garde républicaine. Les agents composants ces DAR, BRAV ou BRAV-M ont été à plusieurs reprises accusés de violences policières.

Le dernier signe de durcissement du maintien de l'ordre réside en l'usage croissant d'armes de force intermédiaire, aussi appelés armes non létales. Il s'agit « *d'équipements spécifiquement conçus et mis au point pour mettre hors de combat ou repousser les personnes, et qui dans les conditions normales prévues pour leur emploi, présentent une faible probabilité de provoquer une issue fatale, des blessures graves ou des lésions permanentes* »³⁶. En France, il existe majoritairement trois moyens de force intermédiaire : le pistolet à impulsions électriques de type Taser x26, le Flash-Ball superpro, et le lanceur de balles de défense 40x46 (LBD). Ces armes de force intermédiaire sont nécessaires pour assurer un usage de la force proportionné car elles offrent une solution médiane entre les armes à feu et les matériels de dotation de base des forces de l'ordre (bâton de défense, grenades de gaz lacrymogène).

³⁶ Centre interarmées de concepts de doctrines et d'expérimentations, *Emploi des armes à létalité réduite*, doctrine interarmées, 11 mai 2011, <https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/109/20110511-NP-CICDE-PIA-5.5-ALR-2011.pdf> (page consultée le 5 mai 2021).

A contrario, la Turquie, qui n'a pas doté ses forces de maintien de l'ordre d'armes intermédiaires a été sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) car les policiers n'ont pas eu d'autre choix que d'ouvrir le feu sur les manifestants.³⁷

Cependant, le Défenseur des droits a recensé plusieurs cas d'usage non proportionné des ces différents armes. Il a donc adressé un certain nombre de recommandations. Il propose de modifier leur cadre d'emploi et d'améliorer la formation initiale et continue à leur usage³⁸. C'est ce qui a été fait. Le Schéma national de maintien de l'ordre³⁹ crée un nouveau cadre d'exercice du maintien de l'ordre, et vise notamment à faire diminuer le nombre de blessés aux cours de manifestations. Il rappelle l'importance des moyens de force intermédiaire mais modifie leur cadre d'emploi. Par exemple, hors cas de légitime défense, les tireurs de LBD doivent désormais être accompagnés d'un superviseur.

Ainsi, l'évolution des manifestations a conduit à faire évoluer la doctrine du maintien de l'ordre. Néanmoins, des bavures policières ont conduit à entamer la confiance que les Français accordaient à leur police.

Si la population a peur de l'insécurité, sa défiance envers la police est un frein à l'amélioration de ses rapports avec elle. La police est quant à elle en proie à un malaise qui n'est pas résolu et qui l'empêche de se mettre résolument et pleinement au service de la population.

³⁷ CEDH, *Gülec c/Turquie*, 27 juill. 1998, req. No 21593, §71, Recueil 1998-IV.

³⁸ Jacques TOUBON, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, le Défenseur des droits, 28 mai 2013, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20130528_moyens_force_0.pdf (page consultée le 5 mai 2021).

³⁹ *Schéma national de maintien de l'ordre*, Ministère de l'Intérieur, 16 septembre 2020, <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministre/Actualites/Schema-national-du-maintien-de-l-ordre> (page consultée le 5 mai 2021).

CHAPITRE 2. LE MALAISE POLICIER

Le malaise policier n'est que l'expression de l'état préoccupant des forces de police (section 1). Ce malaise complique les relations de la police avec la population (section 2).

Section 1. Un état préoccupant des forces de police

Le moral des forces de police est dégradé (§1) car les conditions de travail au quotidien sont extrêmement rudes (§2).

§1. Le constat : un moral dégradé

Il y a aujourd'hui, dans les forces de police, un véritable malaise qui résulte de la difficulté de leur travail du quotidien. Ce mal-être est particulièrement marquant au sein de la Police nationale depuis 2016. Il est aussi prégnant, mais dans une moindre mesure, dans la Gendarmerie nationale. Les membres des forces de l'ordre se sentent pour partie abandonnés, et c'est là la cause profonde de ce mal. Ils ont besoin de redonner du sens à leurs missions.

Les risques psychosociaux dans la police sont extrêmement importants mais sont étonnamment peu pris en charge. Jeudi 24 mars 2021, un major de police se suicidait. C'est le 9ème policier à se suicider depuis le début de l'année¹. Très révélateur, le taux de suicide au sein de la police est plus élevé que parmi le reste de la population. En effet, pour 100 000 habitants, le nombre de suicides est de quatorze pour la population française, de vingt-cinq pour la Gendarmerie nationale, et de vingt-neuf pour la Police nationale. La question du taux de suicide des forces de l'ordre est malheureusement une problématique qui a maintenant plus de 40 ans.

¹ « Epinal – Un major de police du commissariat se suicide », *Remiremontvallées.com*, 25 mars 2021.

Dès 1984, le ministre de l'Intérieur Pierre Joxe présente un projet de loi de modernisation de la Police nationale² qui vise déjà un certain nombre de réformes en matière de formation des personnels, de modernisation des équipements et de présence accrue sur le terrain. En 1995, le ministre de l'Intérieur Charles Pasqua, fils de gardien de la paix, est à l'origine de nouvelles réformes (nouvelle organisation de la Police nationale, fidélisation des policiers dans les zones difficiles, primes, accélérations de carrière)³. Cette réforme est menée suite à une importante concertation avec les partenaires sociaux. La réforme est une vraie réussite car le nombre de suicides est presque divisé par deux (soixante-et-onze en 1996 contre quarante-sept en 1997)⁴. Mais ce nombre remonte soudainement en 2017, ce qui déclenche la mise en place d'une commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure⁵.

À partir de ce rapport, il ressort que la quasi-totalité des agents qui se sont suicidés présentait des signes de détresse psychologique, et très souvent des signes de dépression. Il convient de noter, dans ce domaine délicat, l'absence d'étanchéité entre la vie personnelle et la vie professionnelle. Les difficultés rencontrées dans l'un de ces deux champs influent négativement sur l'autre. Le cœur de métier de la police, à savoir un contact régulier avec la détresse, avec la mort, mais aussi des rythmes de travail parfois effrénés, sont autant de facteurs aggravants.

La Gendarmerie nationale apparaît relativement plus préservée que son homologue policier, en raison sans doute du statut de militaire des gendarmes et de la vie en caserne, qui sont deux facteurs de cohésion. C'est peut-être là le socle sur lequel la gendarmerie doit continuer de progresser, à savoir constituer une force humaine fondée sur la cohésion qui unit ses membres. En effet, cette force collective est indéniablement source d'une force morale individuelle dont chaque membre bénéficie. Néanmoins, le nombre élevé de suicides au sein

² Compte-rendu intégral des débats parlementaires, Sénat, Journal officiel de la République française, 18 juillet 1985, http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1985/07/s19850717_1887_1942.pdf (page consultée le 6 mai 2021).

³ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

⁴ *Police en péril*, op. cit.

⁵ Michel BOUTANT et autres, *L'état des forces de sécurité intérieure*, Sénat, rapport n°612, 27 juin 2018.

des forces de police est un indicateur qui révèle le profond mal-être qui peut habiter ces corps de métier.

Pourtant, la qualité de prise en charge de ces risques est encore insuffisante, malgré des efforts notables. Par exemple, la Police nationale déploie quatre-vingt-deux psychologues au sein du service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) qui a pour mission d'accompagner les agents victimes d'évènements déstabilisants sur le plan émotionnel. Quant à la Gendarmerie nationale, elle dispose aussi de psychologues répartis sur le territoire national, mais en nombre insuffisant.

Les différents ministres de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve en 2015, Gérard Collomb en 2018, conscients des marges de progression dans ce domaine, ont adopté des plans de lutte contre les suicides dans la police et ont augmenté le nombre de psychologues. Le point de départ d'une prise en charge est souvent un signalement effectué par un collègue. À cet effet, la gendarmerie a mis en place des conseillers concertation dans chaque groupement, dont la mission est précisément de signaler des personnels en détresse.

Au-delà de la question de la prise en charge des risques psychosociaux et du moral dégradé des forces de police, le coeur du problème réside avant tout dans une réalité : la difficulté du travail de la police.

§2. La cause : un quotidien difficile

Ce quotidien est marqué par un rythme de travail très soutenu, des difficultés de logements ou des logements vétustes, un manque de moyens, et une défiance à l'égard d'une justice souvent accusée de laxisme.

« *L'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité* »⁶. Le statut général du militaire souligne que la disponibilité est un des cinq piliers de la condition militaire. Le gendarme y est donc astreint, ce qui peut impliquer un rythme de travail effréné.

⁶ Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

Mais le constat est identique du côté de la Police nationale. En effet, un policier peut ne passer qu'un week-end sur quatre ou cinq avec sa famille⁷. Il devient alors urgent de mieux concilier vie professionnelle et vie personnelle. C'est pourquoi la Police nationale a, en 2014, réformé les cycles de travail. Le cycle « vacation forte » permet notamment d'assurer un week-end sur deux en famille, mais suppose une hausse importante des effectifs (entre 16 et 33%). En plus de la question du nombre d'heures de travail, celle du logement est aussi essentielle.

Au sein de la Police nationale, les agents affectés en Ile-de-France rencontrent d'importantes difficultés pour se loger. La prix de l'immobilier est souvent trop élevé au regard des salaires de policiers. Nombre d'entre eux sont alors contraints de louer des logements insalubres, de solliciter l'aide d'amis ou de membres de la famille, de se mettre en collocation avec d'autres policiers dans des petits logements. Bien souvent, l'installation en région parisienne n'est qu'éphémère et les policiers sont contraints d'effectuer des trajets coûteux pour retrouver leur famille logée en province.

La problématique est bien évidemment différente pour les militaires de la Gendarmerie nationale car ces derniers se voient concéder un logement par nécessité absolue de service. En revanche, une large part du parc immobilier est vétuste. La Gendarmerie nationale a donc à cet égard lancé un plan de rénovation des casernes. Plusieurs milliers de logements sont désormais rénovés chaque année. Il est primordial pour la gendarmerie de maintenir ce logement du militaire et de sa famille en caserne car il est gage de disponibilité des unités et d'un maillage efficace du territoire national.

En outre, les forces de police sont confrontées à un contexte sécuritaire fortement dégradé. Dans ce contexte, le manque de moyens apparaît comme une véritable source de difficultés au quotidien. Bien que les effectifs aient été revus à la hausse (augmentation de 10 000 emplois au sein des deux forces de police d'ici à 2022), les équipements restent largement insuffisants. Par exemple, les munitions manquent, ce qui empêche parfois les agents d'effectuer leur nombre minimal de tirs chaque année. Autre exemple, le parc automobile des forces de police est extrêmement vieillissant. Ainsi, l'âge moyen des

⁷ *L'état des forces de sécurité intérieure*, p. 33, *op. cit.*

véhicules de la Police nationale ne cesse de croître, passant de 4,83 ans en 2010 à 6,75 ans en 2017. Le parc automobile nécessite des investissements conséquents et il est primordial d'adopter une vision à long terme en la matière. Sans véhicules performants, les gendarmes seront dans l'incapacité d'assurer la sécurité de 95% du territoire national.

Enfin, face aux décisions de justice, jugées insuffisantes, le ras-le-bol policier est grandissant. En 1995, le Front National remporte la ville de Toulon. Peu de temps après l'élection du nouveau maire, Jean-Marie Le Chevallier, un concert « de la liberté » est organisé par ses opposants politiques, avec notamment MC Solaar, Jack Lang, Patrick Bruel, Bernard-Henri Lévy et NTM, groupe de rap français, originaire du département de la Seine-Saint-Denis et composé principalement de deux rappers, Joeystarr et Kool Shen. Devant 10 000 personnes, NTM appelle ouvertement à la violence contre les policiers. « *Les fascistes sont habillés en bleu et roulent par trois dans des Renault 19. Ils attendent que ça parte en couille pour nous taper sur la gueule! On leur pisse dessus !..* »⁸. Pour ces propos, les rappers sont condamnés à trois mois de prison ferme, trois mois de prison avec sursis, et une interdiction de concert de six mois. Le garde des Sceaux, estimant la sanction disproportionnée, demande au Parquet de se pourvoir en appel. Finalement, les rappers éviteront la prison ferme. De même, le rappeur Nick Conrad, connu pour son clip « *Pendez les Blancs* »⁹, n'a écopé que de 5000 euros d'amende avec sursis.

Dans les deux cas, bon nombre de policiers ont vu dans ces décisions judiciaires un certain laxisme. Là où l'Etat déserte, le pire s'engouffre. Deux écueils sont à éviter : la fuite en avant sécuritaire d'une part, le misérabilisme d'autre part. Il faut en tout cas lutter pour que les zones de non-droit ne deviennent pas des zones d'un autre droit.¹⁰

Cette hausse de la violence à l'encontre des forces de l'ordre a conduit les policiers à protester ouvertement. Le mercredi 14 octobre 2015, 8000 policiers manifestent place Vendôme. Depuis 1983, aucune manifestation n'avait réuni autant de policiers. Ils manifestent leur mécontentement face à la politique dite laxiste de la garde des Sceaux,

⁸ Gilles MÉDIONI et autres, « *L'affaire NTM en sept questions* », *L'Express*, 21 novembre 1996.

⁹ « *"Pendez les Blancs" : 5000 euros d'amende avec sursis pour le rappeur Nick Conrad* », *L'Express*, 19 mars 2019.

¹⁰ *Police en péril, op. cit.*

Christian Taubira. Les policiers clament notamment leur colère suite à la fusillade qui a eu lieu en Seine-Saint-Denis et au cours de laquelle un malfaiteur ayant bénéficié d'une sortie de prison a grièvement blessé un policier¹¹. Le garde des Sceaux suivant, Jean-Jacque Urvoas, instaure la peine de perpétuité réelle avec la loi du 3 juin 2016¹².

Un an plus tard, le 8 octobre 2016, le drame de Viry-Chatillon révolte de nouveau la police. Des cocktails Molotov sont jetés à l'intérieur d'une voiture de policiers, et les assaillants bloquent les portières pour éviter que les policiers ne puissent s'extraire du véhicule qui commence à prendre feu. Les policiers réussirent finalement à sortir de la voiture, brûlés à 30% et traumatisés¹³. Ce drame bouleverse la police. Le Mouvement des policiers en colère (MPC) se crée, qui deviendra par la suite une association. Pendant plusieurs semaines, des policiers manifestent. Ces manifestations, extrêmement médiatisées, échappent totalement aux partenaires sociaux.

Pour finir, il semble important de souligner que la culture du chiffre a beaucoup pesé sur le quotidien des forces de police. En effet, les chiffres de la délinquance sont régulièrement enregistrés et constituent des objectifs à atteindre pour la police. Cependant, ces chiffres ne prennent pas en compte la qualité de la relation établie avec la population, usagers et délinquants. Cette politique du chiffre a été mise en place par Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. En échange d'une hausse des moyens alloués aux forces de sécurité intérieure, le ministre exige d'eux qu'elles fournissent « *de bons chiffres, c'est-à-dire que les taux de criminalité baissent et que les taux d'élucidation (...) montent* »¹⁴.

La police a par conséquent minimisé le taux de criminalité et maximisé les taux d'élucidation, en encourageant par exemple les plaignants à déposer une main courante et non pas un dépôt de plainte. Cependant, cet exercice comptable ne doit pas être la finalité de la

¹¹ Alexandre BOUDET, « *Manifestation des policiers devant le bureau de Taubira: il y a 32 ans, ils réclamaient la démission de Badinter* », *Huffpost*, 14 octobre 2010.

¹² Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

¹³ Brendan KEMMET, « *Viry-Châtillon, retour sur l'attaque qui a révolté la police* », *Le Parisien*, 20 octobre 2017.

¹⁴ Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011, p. 138.

police, force « *instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* »¹⁵.

La culture du chiffre a creusé l'écart entre la police et la population. Aujourd'hui, pour les forces de police, le contact avec la population est un exercice qui peut s'avérer délicat.

Section 2. Une relation compliquée avec la population

Cette difficile relation avec la population est une véritable source d'inquiétude pour les forces de police (§1) et complique la mise en place de la police de proximité (§2).

§1. Une sources d'inquiétude pour les forces de police

La relation que la police entretient avec la population est étroitement liée à celle qu'elle entretient avec les médias. Effectivement, l'imaginaire collectif est façonné par un certain nombre d'oeuvres littéraires, télévisées ou encore cinématographiques¹⁶. Il revient dès lors à la police d'intégrer, dans ses relations avec la population, cette puissance imaginaire. Malheureusement, il y a, et c'est tout à fait normal, un décalage entre l'image fantaisiste du policier et la réalité. Par conséquent, les policiers sont extrêmement attachés à l'image qu'ils renvoient.

Cependant, aujourd'hui, la présomption qui pèse sur les forces de police n'est pas tant celle du super-héros mais plutôt celle du coupable de violences illégales. L'affaire Théo est à cet égard particulièrement éloquente puisque bon nombre de policiers ont vécu le traitement médiatique de cette affaire comme un véritable lynchage de la police. Les policiers inculpés ont été accusés de viol et le président de la République lui-même s'est immédiatement rendu au chevet de Théo, ce qu'il n'avait pas fait pour les policiers brûlés vifs à Viry-Chatillon.

¹⁵ Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁶ Michaël MEYER, « *Voir et être vu. L'image de la police entre professionnels, médias et public* », Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Actualité de la recherche, décembre 2012.

Concernant le traitement médiatique des activités policières, il convient de souligner le rôle croissant de la vidéo. L'importance de l'image a été rappelée par le ministre de l'Intérieur Gérald Darmanin lors de l'Acte I du Beauvau de la sécurité qui s'est tenu le 8 février 2021¹⁷. La communication a été présentée comme un des trois défis majeurs qui attendent les forces de police : « *nous évoluons dans un monde de l'image. Nous la fabriquons, nous la subissons parfois, mais nous devons absolument nous adapter à cette société de l'image telle que nous la vivons, et telle que la population juge les actions des autres* ». Selon le ministre, l'enjeu est non seulement de mieux communiquer sur les efforts, l'efficacité et les résultats de l'administration pour valoriser l'action des forces de police, mais également de répondre aux attaques que policiers et gendarmes subissent régulièrement dans certains médias et sur les réseaux sociaux.

La polémique autour de l'article 24 de la loi pour une sécurité globale préservant les libertés s'inscrit exactement dans ce contexte. Cet article crée dans le code pénal un nouveau délit, qui sanctionne d'une peine de cinq ans d'emprisonnement toute « *provocation à l'identification* »¹⁸ d'un gendarme, d'un policier, d'un agent des douanes ou de leurs proches, « *dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* »¹⁹. Bien que la majorité de la population soutienne la police, les épisodes de remerciements sont rares tandis que les critiques sont elles récurrentes et de plus en plus violentes.

La conséquence de cette image de la police se fait sentir au quotidien dans les rapports avec la population. Ainsi, les cas d'insultes ou de refus d'obtempérer sont légion. Malheureusement, un nombre croissant de policiers est agressé chaque année. Alors que 23% des Français déclarent avoir été victimes d'une agression à l'occasion de leur activité professionnelle, ce chiffre culmine à 54% pour les policiers²⁰. En réalité, cette difficile relation avec la population est en partie inhérente aux missions de police.

¹⁷ <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Le-Beauvau-de-la-securite/Beauvau-de-la-securite-premiere-table-ronde> (page consultée le 6 mai 2021).

¹⁸ Simon AUFFRET, « *La loi sécurité globale définitivement adoptée par l'Assemblée nationale* », *Le Monde*, 15 avril 2021.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Baromètre « *Santé et prévention* », Mutuelle Intériale, 16 juillet 2018.

Comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur lors de l'Acte I du Beauvau de la sécurité, les policiers et gendarmes sont des « *agents publics urgentistes* »²¹. En d'autres termes, ils interviennent dans des situations difficiles, lorsque les événements sont graves. Au cours de ces interventions, souvent réalisées dans un moment de tension, il est compliqué de maintenir une relation apaisée avec la population. Ce constat se renforce à mesure que la police s'oriente vers des interventions d'urgence. Il devient alors primordial d'améliorer la communication des forces de police.

Cette question est délicate au sein de la Police nationale, car les annonces de soutiens aux policiers blessés ou mis en cause sont souvent réalisées par les syndicats de police et non par la hiérarchie. Depuis quelques années, les mises en causes injustifiées d'agents de la Police nationale ou de militaires de la Gendarmerie nationale se multiplient, qu'elles soient le fait de médias, d'associations ou encore d'administrés. Il est pourtant essentiel que les forces de police se préservent des accusations mensongères ou infondées. En la matière, seule une circulaire du 13 février 2018 fixe la conduite à tenir²². Elle demande aux préfets de systématiquement rétablir la vérité factuelle. Elle rappelle également les instruments juridiques à la disposition de la police, à savoir le droit de rectification et de réponse²³, mais aussi le dépôt de plainte pour injure, diffamation ou provocation à la violence à l'égard de policiers²⁴.

Ainsi, la relation avec la population est souvent difficile pour les forces de police. Par conséquent, la proximité s'en trouve compliquée.

²¹ Beauvau de la sécurité, *op. cit.*

²² Communication du ministère de l'Intérieur et protection des agents contre les mises en cause injustifiées, 15ème Législature, <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180906693.html> (page consultée le 6 mai 2021).

²³ Articles 12 et 13 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse.

²⁴ Articles 24, 31 et 33 de la loi susmentionnée.

§2. La difficile mise en place de la police de proximité

Lancée en 1999, la police de proximité a un bilan mitigé. En moins de deux ans, quatre rapports d'évaluation se sont succédés. Le dernier²⁵, mené entre autres par l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), n'est pas flatteur. Il remet en cause les trois piliers fondateurs de la police de proximité que sont l'action de terrain, la polyvalence des agents et la fidélisation des agents à un secteur donnée²⁶.

Concernant l'action de terrain, il s'agit là du coeur même de la police de proximité. Pourtant, le contact avec la population est difficile quand les policiers ont peur pour leur propre intégrité physique et morale. Avant d'envoyer les forces de police au contact de la population, il faut les assurer d'un triple soutien : celui de la hiérarchie, celui d'une justice dissuasive, et celui d'un équipement adéquat. Aujourd'hui encore ce soutien fait débat. Le député Sylvain Maillard défendait le 17 novembre 2020 qu'il fallait avant tout « *protéger ceux qui nous protègent* »²⁷.

Deux difficultés compliquent encore la présence accrue des forces de police sur le terrain. Tout d'abord, ce sont principalement les jeunes policiers, fraîchement sortis d'école, qui sont envoyés dans les quartiers difficiles. Ils ont peu d'expérience et leur demander en outre de s'exposer dans des zones dangereuses peut s'avérer périlleux. En outre, pour alléger les dépenses publiques, le nombre d'adjoints de sécurité a été fortement augmenté. Mais ces agents sont moins bien formés et armés. La présence de policiers vulnérables dans les quartiers les plus difficiles est une des raisons majeures de l'échec relatif de la police de proximité.

Ensuite, la polyvalence des agents est un pilier de la police de proximité qui n'a pas non plus apporté satisfaction. Pour cause, les agents envoyés dans les quartiers compliqués, notamment en région parisienne, demandant leur mutation dès qu'ils le peuvent. Par conséquent, il est extrêmement difficile d'établir un lien durable entre la police et la

²⁵ En date du 20 avril 2001, à destination du ministre de l'Intérieur et du directeur général de la Police nationale.

²⁶ Jean-Marc LECLERC, « *Police de proximité : le rapport qui accuse* », *Le Figaro*, 10 janvier 2011.

²⁷ Cyrielle CABOT, « *Il faut protéger ceux qui nous protègent* ». *Le député Sylvain Maillard appelle à armer la police municipale parisienne.* », *BFM TV*, 17 novembre 2020.

population, lien qui permettrait aux policiers d'être en mesure de patrouiller tout en dialoguant avec la population et les partenaires sociaux.

Enfin, et comme cela a déjà été souligné en filigrane en amont, le troisième pilier de la police de proximité, à savoir la fidélisation des policiers à leur secteur, est aussi un échec. Les commissariats des quartiers difficiles ne sont pas la base arrière de policiers expérimentés et connaissant parfaitement le terrain et la population, mais davantage des centres de formation de jeunes recrues missionnées sans le vouloir dans ce quartiers et qui aspirent à les quitter dès que l'opportunité se présentera.

Ainsi, la relation de confiance qui doit unir la police et la population est mise à mal. La méfiance du citoyen, couplée au malaise policier, rend souvent compliqué la construction d'une relation saine aux intérêts réciproques. C'est pour rétablir cette relation et pour permettre aux forces de police de protéger pleinement la population qu'est repensée la police de proximité. Cette proximité doit être relationnelle mais, avant tout, territoriale.

**TITRE 2. LA PROXIMITÉ TERRITORIALE : UNE
PRÉSENCE PHYSIQUE SUR LE TERRAIN**

La police doit assurer la sécurité de tous en tout lieu. « *L'État a le devoir d'assurer la sécurité* »¹. Cette obligation a valeur constitutionnelle car la protection de l'ordre public, qui englobe la sécurité des personnes et des biens, est un objectif de valeur constitutionnelle². Cette obligation a été rappelée plusieurs fois par le législateur. Ainsi, la sécurité est « *un devoir pour l'État, qui veille sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes* »³. Cette obligation de sécurité trouve à s'appliquer sur tout le territoire national. Alors même qu'une partie du territoire se désertifie, la police, s'il le faut, doit être le dernier service public présent car elle n'est pas négociable. C'est souvent le rôle rempli par les brigades de gendarmerie. Il semble donc nécessaire de repenser la proximité territoriale (chapitre 1).

À l'inverse, dans les zones urbaines fortement peuplées, les services de sécurité sont multiples : Police nationale, Gendarmerie nationale, polices municipales, sociétés privées de sécurité. Les forces de police étatiques sont souvent demandeuses de ce *continuum de sécurité* car il leur permet de se recentrer sur leurs missions essentielles. Il devient alors essentiel de renforcer les pouvoirs de la police municipale (chapitre 2).

La protection de la population doit passer par un renforcement de la proximité territoriale.

¹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

² Cons. const., n°80-127 DC, 20 janvier 1981, Loi Sécurité et liberté, Rec. p. 15

³ Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

CHAPITRE 1. REPENSER LA PROXIMITÉ TERRITORIALE

La police doit être présente sur tout le territoire. Cette présence physique classique correspond tout d'abord au maillage territorial, qui doit être régulièrement adapté (section 1). Mais cette présence doit aussi être renforcée dans les territoires nouvellement accessibles que sont le ciel, grâce aux drones, et le cyberspace, grâce au numérique (section 2).

Section 1. La proximité classique : le maillage territorial

Le maillage territorial des forces de police, à savoir la Gendarmerie nationale (§1) et la Police nationale (§2), doit être adapté aux exigences nouvelles.

§1. L'adaptation du maillage territorial de la Gendarmerie nationale

Le maillage territorial de la Gendarmerie nationale est aussi ancien que l'Arme. Les brigades sont créées dès 1642¹. Elles ont pour mission d'assurer la surveillance d'un territoire et de réprimer les crimes commis par les gens d'arme. Le secrétaire d'État Le Blanc déploie en 1720² un véritable maillage à l'échelle nationale. Des brigades de cinq hommes sont disséminées sur tout le territoire et oeuvrent dans un rayon de quatre à cinq lieues. Chaque brigade relève, à l'échelon supérieur, d'une compagnie de Maréchaussée³ avec à sa tête un prévôt général. L'organisation de la Maréchaussée se calque alors sur l'organisation administrative de la France. Ce maillage territorial est consacré par la loi de finance du 29 juillet 1850 qui fixe une brigade par canton.

Il apparaît clairement que la proximité fait partie de l'ADN de la Gendarmerie nationale. En effet, les gendarmes logent sur le territoire dont ils ont la charge. Ils sont souvent issus de ce terroir, se marient avec des habitants de la région, et connaissent la population et les langues locales.

¹ Commandant Laurent LÓPEZ, « *Le tricentenaire du maillage territorial en brigades* », *GENDInfo*, 29 novembre 2020.

² Édit du 9 mars 1720.

³ Ancêtre de la Gendarmerie nationale, créée par la loi du 16 février 1791.

La force de la gendarmerie est d'avoir entretenu cette proximité territoriale au fil des siècles. Par exemple, sous la Troisième République, des inspecteurs de la police mobile se rendent dans les territoires dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire. Ces inspecteurs sont souvent issus d'une ville lointaine, ne connaissent pas la région, et se fondent donc régulièrement sur les constatations rédigées par la brigade. Cette proximité a continuellement évolué en fonction des évolutions démographiques, des contraintes immobilières et des mutations de la délinquance, qui s'affranchit toujours plus des limites territoriales.

Il apparaît essentiel que la Gendarmerie nationale préserve ce maillage territorial. Un grand nombre de brigades de gendarmerie sont composées de six gendarmes, ce qui assure une capacité d'intervention en tout temps sur 95% du territoire national. Cependant, beaucoup de ces brigades n'effectuent pas plus de trois interventions urgentes sur une année⁴, alors qu'elles sont pourvues en véhicules ainsi qu'en infrastructures. La Gendarmerie nationale aspire donc à expérimenter des brigades composées de seulement trois gendarmes, ce qui permettrait de conserver une proximité auprès de la population, mais à moindres frais. L'objectif de ces brigades serait double. L'objectif prioritaire serait le contact auprès de la population. L'objectif secondaire, qui se fonde sur le statut général du militaire et l'obligation de disponibilité, réside en à la réalisation d'interventions urgentes. Pour attirer les militaires de la gendarmerie dans ces brigades, il leur serait proposé, à l'issue de cette affectation, de choisir plus simplement leur changement de poste et leur nouveau lieu d'affectation.

La question de la préservation du maillage territorial vise aussi à adapter les effectifs en fonction du taux de criminalité du territoire et des besoins en effectifs. Par exemple, en Corse, les effectifs de gendarmerie sont adaptés l'été mais supérieurs aux besoins en hiver. Il convient dès lors de retirer des gendarmes des zones sur-dotées au profit des zones sous-dotées. À cet effet, la gendarmerie dispose d'un nouvel outil : *Ratio*, qui mesure trois éléments : la densité de population, le niveau d'urbanisation du territoire, et le nombre d'interventions des forces de gendarmerie. Cet outil doit permettre d'adapter les effectifs aux besoins du territoire. L'ensemble de ces mesures cherche à atteindre un double objectif : accroître la proximité des gendarmes tout en améliorant les capacités d'intervention. Pour

⁴ *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, p. 11, *op. cit.*

préserver le maillage territorial de la Gendarmerie nationale, il semble donc nécessaire de l'adapter.

En 2017, la politique de la gendarmerie en matière de maillage territoire a connu une inflexion majeure⁵. Cette inflexion tient à une double réalité, la désertification de certains territoires et la numérisation de plusieurs services. La Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) a donc lancé plusieurs expérimentations.

La première innovation réside en le lancement de trente brigades territoriales de contact (BTC). Ces brigades, implantées dans des territoires avec une faible densité de population, se concentrent sur le contact avec la population et le développement de capacités numériques, avec notamment Néogend. Cet équipement numérique simplifie l'exécution du service en tout temps et en tout lieu, tout en conférant plus de proximité avec les citoyens. Ces BTC bénéficient du transfert de plusieurs missions opérationnelles, comme par exemple un rôle plus poussé dans les investigations. La raison profonde de cette expérimentation est de préserver le droit inaliénable à la sécurité, pour tous les citoyens français.

La deuxième innovation tient en la mise en place de douze dispositifs d'appuis interdépartementaux. La DGGN expérimente la possibilité, pour des gendarmes d'un département, d'intervenir dans le département limitrophe en cas de besoin grâce à un élargissement de la compétence judiciaire. Il pouvait sembler étrange que des gendarmes, situés proches du lieu d'intervention mais implantés administrativement dans un autre département, ne puissent pas intervenir.

Pour conserver une proximité avec la population, la Gendarmerie nationale a adapté son maillage territorial. Il apparaît aussi que la Police nationale doit elle aussi renforcer sa présence physique sur le terrain.

⁵ Lieutenant-colonel Thierry CRAMPE, « *L'adaptation du maillage territorial de la gendarmerie* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

§2. Le renforcement du maillage territorial de la Police nationale

Pour assurer un maillage territorial efficace, la Police nationale doit revoir sa politique en matière de rythmes de travail. Elle doit aussi se recentrer sur ses missions essentielles. La Police nationale, tout comme la Gendarmerie nationale, assure un certain nombre de missions qui ne relèvent pas de son coeur de métier. Par exemple, l'administration pénitentiaire est en manque d'effectifs et ces forces de police assurent beaucoup de transfèvements, des opérations coûteuses en temps et en personnel. La redéfinition des missions de la police nécessite donc de revoir l'articulation de toutes les forces de sécurité intérieure.

Par ailleurs, pour assurer une meilleure présence physique, la Police nationale doit revoir la question du logement des policiers. A l'inverse des gendarmes, les policiers ne sont pas logés en caserne mais à leurs frais, là où ils le souhaitent. Ainsi, dans certaines régions, notamment en Ile-de-France, le logement est coûteux et les policiers habitent loin de leur lieu de travail, ce qui freine leur insertion dans leur territoire de travail.

Néanmoins, au-delà de la présence territoriale traditionnelle des forces de police, la proximité passe désormais par une présence dans des territoires nouvellement accessibles.

Section 2. La proximité dans les espaces nouvellement accessibles

La police doit désormais être présente dans le ciel, avec les drones (§1), mais aussi et surtout dans le cyberspace, grâce au numérique (§2).

§1. Être présent dans le ciel : l'usage des drones

Les drones permettent d'appuyer les unités déployées au sol. La conduite d'évaluations technico-opérationnelles a montré en octobre 2014 que les drones étaient tout particulièrement efficaces en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre public⁶. En avril 2016, la Gendarmerie nationale a acquis quatre micro-drones NX-110 auprès la société française Novadem et a formé vingt-neuf télépilotes. La gendarmerie possède aujourd'hui 11 systèmes de drones. D'autres programmes de livraison de drones sont actuellement en cours.

Les micro-drones sont aujourd'hui affectés à des unités spécialisées tel que l'Institut de recherches criminelles de la Gendarmerie nationale (IRCGN), mais aussi à des unités conventionnelles, comme des escadrons de gendarmerie mobile⁷. Les modalités d'engagement d'un drone sont les mêmes que celles des hélicoptères, à savoir une demande de mission préalable, à laquelle le commandant du groupement des forces aériennes donne un avis. La région autorise alors ou non l'usage du drone.

Concernant la doctrine d'emploi, il s'agit souvent d'opérer en complémentarité avec les hélicoptères⁸. Leur capacité d'imagerie leur confère un rôle important en matière de renseignement. Ainsi, les drones peuvent être déterminants pour l'aide à la décision. Ils permettent d'être au plus près de la zone d'action, en images. La proximité n'est ici vécue que par les forces de police et non pas la population. Les drones sont donc particulièrement intéressants pour les gendarmes des zones rurales, très étendues mais faiblement peuplées. En

⁶ Laurent LE GOFF, « *Les drones en gendarmerie : la maîtrise d'une nouvelle capacité dans le domaine de la troisième dimension* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

⁷ « *Le régime juridique des drones* », Note du CREOGN, 11 avril 2014.

⁸ Instruction provisoire n° 94 000 relative à l'emploi des systèmes de drones de la gendarmerie nationale, avril 2017.

effet, les drones peuvent assurer la surveillance d'un axe routier, ou encore d'un flux de personnes. Enfin, les drones jouent évidemment un rôle dissuasif à l'égard des délinquants. Cependant, la mise en œuvre des drones est encadrée par un cadre juridique qui s'étoffe.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de se prononcer sur l'usage de drones par la Préfecture de police pour vérifier le respect des mesures de confinement⁹. La Préfecture de police a rappelé que les drones étaient utilisés pour détecter des rassemblements sur la voie publique et non pour identifier les personnes. Néanmoins, les drones étaient équipés d'un zoom optique conférant la capacité technique d'identifier des personnes, et rien ne garantissait qu'une telle capacité ne pouvait pas être mise en œuvre. Dès lors, le juge des référés du Conseil d'État a estimé que l'usage de ces drones relevait d'un traitement de données à caractère personnel et qu'il devait par conséquent respecter le cadre juridique posé par la loi Informatiques et Libertés du 6 janvier 1978, qui impose notamment de solliciter l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le drone permet donc aux forces de police une certaine proximité aérienne. Mais la proximité dans le cyberspace relève un intérêt encore plus grand.

§2. Être présent dans le cyberspace : l'usage du numérique

La proximité numérique fait partie intégrante de la proximité territoriale car le cyberspace est un espace, un territoire numérique¹⁰. En réalité, le numérique permet d'améliorer la proximité territoriale au sens classique du terme, mais aussi de développer une proximité numérique.

Le numérique peut améliorer la proximité physique car les équipements Néogend permettent aux gendarmes de se déplacer sur le territoire avec sur eux, en permanence, l'ensemble des outils nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. En quelque sorte, Néogend permet au gendarme d'apporter son bureau sur le terrain. Beaucoup de démarches,

⁹ CE ord., 18 mai 2020, *Surveillance par drones*.

¹⁰ Lieutenant-Colonel Michaël FUMERY, « Proximité territoriale et numérique », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

qui devaient auparavant être faites en brigade, peuvent aujourd'hui être faites directement auprès de l'utilisateur. Néogend permet donc d'améliorer le temps de présence des gendarmes sur le terrain mais aussi la qualité de leurs relations avec la population car ils peuvent répondre directement à ses besoins. En réalité, cette numérisation de l'action de la gendarmerie répond aussi à une attente de la population qui répugne quelques fois à se rendre dans les brigades pour satisfaire à des procédures papiers chronophages et peu exaltantes. Dans le cadre du plan Action publique 2022, la numérisation du service public permet d'améliorer l'image de l'action publique et la qualité de la relation avec les usagers.

Si le numérique permet d'améliorer la proximité physique des forces de police, il permet aussi de créer une nouvelle proximité dans le territoire virtuel qu'est le cyberspace.

En 2020, les français consacraient environ 2h25 de leurs journées à surfer sur Internet¹¹. Un nombre croissant d'actions peuvent désormais être réalisées sur Internet, telle que la prise de rendez-vous en ligne. Sur ce territoire virtuel, la délinquance opère, à l'image des rançongiciels. Ainsi, ACYMA est un dispositif national de sensibilisation sur les risques et les menaces cyber, de prévention et d'assistance aux victimes d'actes de cybermalveillance. Les forces de police doivent prendre en compte, au quotidien, l'espace numérique. Sur le cyberspace, les usagers doivent pouvoir communiquer avec les forces de police. C'est la mission confiée à la brigade numérique.

Créée à Rennes en 2016, la brigade numérique compte vingt gendarmes et est opérationnelle 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. L'objectif de cette brigade est de communiquer avec les usagers qui ne se rendent pas en brigade. Elle traite des demandes qui ne sont pas urgentes, à un rythme d'environ 250 par jour. Très important en gendarmerie, l'accueil de l'utilisateur se fait ici à distance. Les gendarmes sont spécialement formés à cet exercice.

Cette brigade joue aussi un rôle essentiel en matière de lutte contre les violences sexuelles. En effet, les témoins ou les victimes de ces violences, qu'elles soient conjugales, sexuelles ou sexistes, informent les forces de police grâce au Portail des violences sexuelles ou sexistes, et sont ensuite pris en charge par la brigade numérique.

¹¹ « *L'année Internet 2020* », Communiqué de presse, Médiamétrie, 17 février 2021.

Enfin, la brigade numérique a aussi pour mission d'orienter l'utilisateur vers le service qui correspond à son besoin. À ce titre, elle peut par exemple l'aider à prendre rendez-vous en ligne dans une brigade. Par ailleurs, bien que la brigade ne soit pas en mesure de recevoir des plaintes, ses personnels officiers de police judiciaire peuvent, en vertu de leur habilitation nationale, se saisir des faits qui constituent une infraction pénale et les transmettre à l'unité compétente.

La Brigade numérique a naturellement connu une croissance importante de son activité avec la crise sanitaire et les mesures de confinement. Les demandes quotidiennes ont par exemple été multipliées par dix. Par conséquent, les effectifs de la brigade sont passés de vingt à cent militaires de la gendarmerie.

Enfin, la proximité numérique passe aussi aujourd'hui par les réseaux sociaux¹². L'objectif, toujours le même, est d'accompagner la transformation numérique de la société et de créer un nouveau canal de communication entre les forces de police et la population.

La gendarmerie est extrêmement active sur les réseaux sociaux. Sur Facebook par exemple, la page de la Gendarmerie nationale est la page institutionnelle la plus suivie en France, avec plus de 847 000 abonnés¹³. Elle dispose aussi d'un compte Twitter et Instagram. Les Groupements de gendarmerie départementale disposent quant à eux d'un compte Facebook. Ce sont donc en tout plus de deux millions de français qui suivent l'activité de la gendarmerie.

Cela permet de mettre en avant les belles actions réalisées par les gendarmes. Ainsi, une publication du 2 mai 2021 sur Facebook mettait à l'honneur les gendarmes de la compagnie de Villefranche de Rouergue qui avaient retrouvé un enfant de 2 ans et demi, à l'aide d'un dispositif de recherche qui avait mobilisé un hélicoptère, un drone, quinze gendarmes, la cellule d'identification criminelle, deux motos et l'équipe cynophile de Montauban. Cette forte présence sur les réseaux sociaux a donc un intérêt en terme d'image mais peut aussi présenter des avantages opérationnels.

¹² Colonel Nicolas GARRIER, « Réseaux sociaux - gendarmerie et proximité numérique », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

¹³ Nombre relevé le 10 mai 2021.

Par exemple, les appels à témoins sont très rapidement et largement diffusés. En outre, les réseaux sociaux peuvent être le lieu de diffusion de messages de prévention, en matière de sécurité routière par exemple, mais aussi de publicité pour les différents recrutements.

Les réseaux sociaux ont aussi une grande utilité en période de crise. En effet, les mauvaises informations circulent massivement, et les réseaux sociaux des forces de police permettent d'apporter une information fiable. Ainsi, à l'occasion de l'ouragan Irma, la Gendarmerie nationale a publié sur sa page Facebook en septembre 2017 plusieurs publications visant à montrer les interventions des forces de police en matière de secours aux victimes. Ces informations permettent de rassurer la population face à une crise et alors que les fausses informations peuvent circuler et brouiller les clés de compréhension de la population. Mais les réseaux sociaux n'ont pas pour seule utilité d'informer les citoyens. Ils visent aussi à communiquer avec eux, et donc à les écouter.

Les réseaux sociaux permettent cette interaction et renforcent donc la proximité des forces de police avec la population. Certains groupements de gendarmerie communiquent avec les usagers, mais cela demeure encore très rare. La page Facebook de la Gendarmerie nationale a par exemple bloqué la possibilité de discussion avec des messages privés, car les demandes étaient trop nombreuses à traiter, avec parfois jusqu'à cent messages par jour. Néanmoins, des temps d'échange sont parfois organisés, notamment pour faciliter le recrutement. Ces interactions, avec la possibilité de poser des questions en directe, sont de véritables succès.

Ainsi, l'activité des forces de police dans le cyberespace se développe de diverses manières pour assurer, en tout temps et en tout lieu, une vraie proximité avec les usagers.

Cependant, face à une demande croissante de sécurité, les forces étatiques de sécurité doivent être épaulées par les polices municipales. La montée en puissance de ces dernières est une nécessité.

CHAPITRE 2. RENFORCER LA POLICE MUNICIPALE

La police municipale renvoie à la fois aux pouvoirs de police du maire et aux agents placés sous son autorité. Elle est une police de proximité naturelle. Les agents de police municipale tendent à s'affirmer progressivement comme une troisième force de sécurité, en complément de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale. La police municipale est proche des administrés et lutte activement contre la délinquance.

Parmi les agents municipaux qui exercent des missions de police, ce mémoire s'attachera à développer l'action des policiers municipaux mais non celle des gardes champêtres et des agents de surveillance de la voie publique (ASVP). Les premiers ne sont plus très nombreux. Alors qu'ils étaient 925 en 2017, ils n'étaient plus que 726 en 2018¹. Les seconds, les ASVP, ont pour missions principales de constater et de verbaliser les infractions au Code de la route. Leur nombre est aussi décroissant. Il a baissé de 10% entre 2017 et 2018, passant ainsi à 7982 agents. Une des raisons de cette baisse est que beaucoup d'ASVP intègrent la police municipale.

Dans un contexte de défiance croissante à l'égard des forces de police étatiques, la police municipale représente une belle opportunité. Force de proximité par essence, la police municipale est véritablement ancrée dans les territoires urbains, dispose parfois d'un matériel de meilleure qualité que celui dont dispose la Police nationale ou la Gendarmerie nationale. Néanmoins, les policiers municipaux sont aujourd'hui aussi exposés que la police étatique, en témoigne l'assassinat en service de Clarissa Jean-Philippe en 2015 à Montrouge².

Il convient donc de renforcer les pouvoirs des maires en matière de sécurité publique (section 1) et de véritablement faire des polices municipales la troisième force de sécurité (section 2).

¹ « Statistiques 2019 : armement, baisse des ASVP et des Gardes champêtres », *Syndicat de Défense des Policiers Municipaux*, 30 juillet 2019.

² Marion VAN RENTERGHEM, « Attentats de janvier 2015 : Clarissa Jean-Philippe, l'abandonnée de Montrouge », *Le Monde*, 5 janvier 2016.

Section 1. Renforcer les pouvoirs des maires en matière de sécurité publique

Dans le temps, les maires étaient responsables de la sécurité urbaine (§1). Ils ont par la suite été partiellement amputés de cette responsabilité avec la nationalisation des polices municipales. L'objectif actuel est de refaire d'eux de véritables pivots de la sécurité quotidienne (§2).

§1. Les maires, responsables historiques de la sécurité urbaine

Les maires ont été un temps le bras armé de la sécurité en ville³. Sous la Troisième République, leur pouvoir a été renforcé. La loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale exige des maires qu'ils assurent « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Ces éléments, aujourd'hui utilisés pour définir l'ordre public en général, définissaient en réalité à l'époque l'ordre public communal. Les maires ont aussi la qualité d'officiers de police judiciaire⁴. Pour exercer leurs compétences, plusieurs maires se sont dotés de polices municipales. Certaines villes ont échappées à ce mouvement, à savoir les villes qui bénéficient d'un régime dérogatoire et pour lesquelles il est prévu que l'ordre public communal soit assuré par des forces de police étatiques. C'est le cas par exemple des villes de Paris, Lyon et Marseille.

En revanche, le régime de Vichy a étatisé l'ensemble des forces de police urbaines. Ainsi, la loi Darlan du 23 avril 1941⁵ étatisé les polices de toutes les villes de plus de 10 000 habitants. L'immense majorité des maires de l'époque a condamné cette étatisation, arguant que la police municipale était véritablement ancrée dans les territoires et qu'elle s'était intégrée dans le tissu social de la ville. Les maires conservent cependant la possibilité de créer une police municipale, mais ses attributions sont moindres qu'auparavant. Par exemple,

³ Christian LE BART, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2005.

⁴ Article 16 du Code de procédure pénale.

⁵ Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

la lutte contre la délinquance n'est plus une de leurs missions, alors que c'était leur coeur de métier jusqu'alors.

Entre 1884 et 1941, donc pendant cinquante-sept ans, la protection des personnes et des biens était une mission qui incombait aux maires et non à l'État. Aujourd'hui, au contraire, cette fonction apparaît solidement attachée aux missions régaliennes de l'État. À la Libération, le Général de Gaulle veut accélérer la nationalisation de la police afin de la moderniser et de l'extirper de la pression des élus locaux. La centralisation apparaissait alors comme gage de rationalisation et de professionnalisation des forces de police. La police des villes n'était donc plus une police locale mais une police nationale qui exécutait les décisions prises au niveau national.

Néanmoins, dans les années 1970, les maires réinvestissent le devant de la scène sur les questions d'ordre public communal. Face à la montée en puissance de la délinquance dans les villes, les maires revendiquent une reconsidération de leurs pouvoirs de police locale. L'État prend conscience de cette réalité, et tente alors de présenter la police non plus comme une force au service des institutions mais bien au service de la population. Ainsi, le ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski déclare en 1974 qu'il est le ministre de la « *sécurité des Français* ». L'accent est mis non plus sur la lutte contre les insurrections des mouvements de gauche qui déstabilisent les institutions mais sur la criminalité de droit commun qui fait grandir l'insécurité en France.

L'insécurité s'impose dans le débat politique. En mars 1983, le Front National réalise de bons résultats à l'occasion des élections municipales. Le journaliste Edwy Plenel parle même à l'époque des « *urnes de la peur* »⁶. « *La peur a payé. Cette peur, insidieuse et déraisonnable, manipulable à souhait ; la pire des peurs : celle de l'Autre, l'immigré, le jeune, le délinquant, les trois se mêlant souvent en un seul imaginaire, le criminel.* » La hausse de la criminalité devient un sujet de préoccupation majeur des français, et les maires s'en font les porte-parole. Même si l'État prend très au sérieux cette question sécuritaire, il ne revoie pas à la hausse le rôle des maires.

⁶ Edwy PLENEL, « *Les urnes de la peur* », *Le Monde*, 12 mars 1983.

Pourtant, les réformes ne présentent que de très faibles résultats. La police n'arrive plus à retrouver la proximité d'antan avec la population, pourtant nécessaire pour lutter contre la délinquance. Et pour cause, la police étatisée rend des comptes au ministre de l'Intérieur et non plus au maire, et les agents des forces de police sont recrutés à l'échelle nationale et non locale. Néanmoins, les Français attendent beaucoup de leurs maires pour lutter contre l'insécurité.

Les maires vont peu à peu retrouver une place primordiale dans la sécurité du quotidien.

§2. Les maires, pivots de la sécurité quotidienne

Face à l'insécurité, l'État ne peut plus agir seul. La coopération avec les maires est devenue nécessaire. Les élus locaux doivent être pleinement associés à la lutte contre la délinquance du quotidien. Il est dès lors primordial de renouer le lien de confiance entre les forces de police et les maires. Cette confiance se fonde d'abord sur une priorité : partager au mieux l'information avec les maires pour qu'ils répondent ensuite de manière adaptée aux enjeux sécuritaire qui se posent sur le territoire de leur commune⁷.

Le Gendarmerie nationale, pour améliorer l'échange d'informations entre avec les maires, prépare un kit à destination des élus. Forces de police et élus locaux peuvent avoir, sur un même individu, des informations différentes et complémentaires. L'échange de renseignements est donc profitable aux deux. L'objectif de ce kit est d'éclairer les maires sur l'ampleur de l'insécurité dans leur commune. Le commandant de compagnie doit être en mesure de conseiller le maire sur des questions d'insécurité. Par ailleurs, le passage de patrouilles de gendarmes au domicile des élus locaux pourrait aussi être encouragé. Néanmoins, ce kit n'est pas le seul exemple d'échange accru d'informations.

En effet, d'autres questions méritent d'être mûries par les forces de police et les maires, comme c'est le cas par exemple de la vidéo-surveillance. Cette dernière est coûteuse

⁷ *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, pp. 42-47, *op. cit.*

mais la gendarmerie estime qu'elle permet d'élucider 21% des délits à l'échelle nationale. Dans les années à venir, ces caméras seront en mesure d'inclure des technologies d'intelligence artificielle. Les discussions sur l'installation de ces matériels onéreux mais performants doivent inclure les élus locaux et la police.

Si l'échange d'informations doit s'accroître en matière de sécurité du quotidien, cela doit aussi être le cas en matière de délinquance et de radicalisation. Dans ce domaine, les CLSPD jouent un rôle extrêmement important. Leur existence est une obligation pour les communes qui dépassent les 10 000 habitants ou qui comportent un quartier prioritaire de la politique de la ville. Ces conseils, présidés par les maires, sont le lieu d'élaboration des contrats locaux de sécurité. Cependant, un certain nombre d'élus se plaignent de la difficulté d'accès aux informations relatives à la radicalisation.

Ainsi, il faut que les élus locaux aient un accès privilégié aux dossiers des individus domiciliés dans leurs communes et fichés S. À cet égard, le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) donne la possibilité aux maires d'accéder aux informations des fichés S dès lors qu'ils ont signé une charte de confidentialité. Plus de 150 chartes ont été signées jusqu'à aujourd'hui. Il est évidemment inefficace de demander aux maires de s'investir dans la lutte contre la radicalisation s'ils ne peuvent avoir accès aux informations qui permettent de poser des choix en connaissance de cause. Cependant, certains accès à l'information sont aussi mal connus des maires.

C'est le cas du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Ce fichier, bien qu'il ne contienne pas l'ensemble des infractions liées au terrorisme, contient en revanche le nom de toutes les personnes qui ont fait l'objet d'une décision judiciaire relative à une infraction terroriste. En tout état de cause, le ministère de l'Intérieur a conscience des lacunes qui peuvent exister en matière d'échanges d'informations. C'est pourquoi une circulaire du 13 novembre 2018 vise à mieux encadrer les échanges d'informations relatives à la menace terroriste entre préfets et maires.

La lutte contre la radicalisation, qui n'est pas que préventive, doit impliquer les élus locaux à tous les niveaux. Par exemple, dans quinze quartiers a été expérimenté un dispositif de lutte contre la radicalisation. Le coeur de cette expérimentation réside en la mise en place d'une Cellule de lutte contre l'islam radical et le repli communautaire (CLIR). Il est particulièrement fait attention à la présence d'élus locaux pour apporter un point de vue différent de celui des forces de police.

Au sein de la *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024*, les Conseils départementaux de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation sont en perte de vitesse car ils sont trop éloignés des territoires alors que les CLSPD ont vu leur nombre augmenter de 20% ces dernières années. Il faut accompagner cette montée en puissance par un échange accru d'informations. Même si l'impulsion de la politique de prévention émane du ministère de l'Intérieur, qui dispose par exemple de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) ou encore de la plateforme nationale de signalement, cette politique de prévention doit trouver une véritable application au niveau local. Pour allier proximité et rentabilité, l'idée d'une mutualisation des moyens au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doit être étudiée. En effet, si le département opère sur un territoire trop vaste, la commune peut quant à elle être trop petite, surtout si plusieurs villes sont situées très proches les unes des autres et que la délinquance fait fi des frontières administratives.

Enfin, au-delà de l'échange d'informations, les maires doivent être à leur tour formés aux questions de délinquance et de radicalisation. C'est pourquoi les préfets ont organisé des formations et des sensibilisations à la question de la prévention de la radicalisation. Ces formations peuvent être assurées par des organismes publics ou privés. Par exemple, la Gendarmerie nationale apporte son expertise à cette mission de formation. Un kit pédagogique doit même être élaboré à leur intention.

Si les maires ont vu leur place renforcée en matière de lutte contre l'insécurité du quotidien, notamment à travers un meilleur échange d'informations, leur principal outil dans la lutte contre la délinquance reste la police municipale.

Section 2. Faire des polices municipales la troisième force de sécurité

Bien que l'articulation des polices municipales avec les forces de police étatiques soit encore compliquée (§1), il est primordial qu'elles montent en puissance et qu'elles soient reconnues, à l'image de la police municipale parisienne (§2).

§1. Une difficile articulation avec les forces de sécurité nationale

L'articulation entre les polices nationales et municipales n'est pas toujours aisée, et varie en fonction des pays. En Belgique par exemple, la loi du 7 décembre 1998 crée un service de police intégré, structuré à deux niveaux, avec la police fédérale et les polices locales⁸. Les deux polices sont indépendantes l'une de l'autre mais, et c'est là la particularité belge, beaucoup d'interactions aussi bien fonctionnelles que hiérarchiques sont organisées. Ce haut niveau d'interaction s'explique par plusieurs raisons. D'une part, policiers locaux et fédéraux passent par la même voie de recrutement, ont la même formation, le même statut et sont soumis au même Code de déontologie. D'autre part, tout policier peut, au cours de sa carrière, basculer dans la police locale ou fédérale. Le cas de la police belge peut donc être un exemple d'articulation réussie entre les forces de sécurité nationales et locales. En France, cette articulation est plus difficile à opérer.

Les polices municipales montent en puissance depuis les années 1980. À cette époque, la France ne comptait que 6000 policiers municipaux. Ils sont plus de 20 000 aujourd'hui, répartis dans environ 3 850 communes⁹. Pendant vingt ans, ces forces de police souffraient d'un statut relativement pauvre : leurs compétences juridiques étaient extrêmement limitées, de même que leur formation et leurs équipements. La loi du 15 avril 1999 est venue instaurer un statut commun à tous les policiers municipaux et revaloriser leurs missions¹⁰.

⁸ *Police de sécurité du quotidien - 13 propositions pour la PSQ*, Association Nationale des Auditeurs Jeunes de l'IHEDN - Comité Sécurité Intérieure, Mission d'expertise et d'appui, mars 2018.

⁹ « *La Police Municipale en France : missions, recrutement* », *Police-Nationale.net*, <https://www.police-nationale.net> (page consultée le 12 mai 2021).

¹⁰ Jean-Paul DELEVOYE et Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Sénat, rapport d'information, 1er janvier 2000.

Leur coeur de métier réside dans l'exercice de pouvoirs de police administrative pour préserver l'ordre public local.

À ce titre, les policiers municipaux « *sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés* »¹¹. Ils sont aussi chargés d'assurer les missions de la police rurale et l'exécution des actes de l'État qui s'appliquent sur le territoire communal. Mais les policiers municipaux se sont vus aussi reconnaître des prérogatives de police judiciaire depuis qu'ils ont la qualification d'agents de police judiciaire adjoints¹². Ils sont donc habilités à constater certaines infractions, comme par exemple les contraventions aux dispositions du Code de la route. Cependant, en dépit de cette montée en puissance, les polices municipales ont rencontré des difficultés à coordonner leurs actions avec les forces étatiques.

Ce manque de coordination s'explique par le fait que les autres forces de police, Police nationale et Gendarmerie nationale, ainsi que l'autorité judiciaire, n'accordent pas leur pleine confiance aux polices municipales¹³. Bien que ces dernières soient souvent primo-intervenantes et assurent la sécurité du quotidien, ce manque de reconnaissance de la part de leurs pairs est sans doute à la base du problème de coordination. Professionnaliser les polices municipales devrait donc permettre de les intégrer pleinement aux forces de sécurité. Accroître le nombre de policiers municipaux participe à la police de sécurité du quotidien et améliore les relations avec la population.

L'idée d'une coproduction de sécurité doit vraiment se réaliser au travers notamment de la montée en puissance de la police municipale. À cet égard, les conventions de coordination leur permettent de s'impliquer davantage dans les dispositifs locaux de sécurité publique. Malheureusement, un grand nombre de conventions n'approfondit pas véritablement la question de la coordination entre les différents forces de police.

¹¹ Article L511-1 du Code de la sécurité intérieure.

¹² Article 21 du Code de procédure pénale.

¹³ *L'état des forces de sécurité intérieure*, pp. 103-106, *op. cit.*

Il serait sans doute préférable que ces conventions soient négociées avec le procureur de la République pour qu'il puisse d'une part rappeler aux policiers municipaux quelle est l'étendue de leurs pouvoirs de police judiciaire, que certains méconnaissent, et d'autre part répartir ces prérogatives entre les différentes forces de police en prenant compte les caractéristiques propres du territoire. En outre, à l'occasion de ces négociations, il serait souhaitable de s'assurer de la conformité des équipements de la police municipale aux missions qui lui sont confiées. Il convient ici de souligner que l'armement de la police municipale dépend du maire qui peut, s'il le souhaite, demander, pour chaque policier municipal, auprès du préfet de département, une autorisation individuelle de port d'arme pour l'accomplissement de certaines missions¹⁴. Enfin, la coproduction de sécurité ne sera véritablement possible que si les forces de police peuvent agir en interopérabilité. Par exemple, les mêmes systèmes de communication doivent pouvoir être utilisés par toutes les polices.

En ce qui concerne la professionnalisation des polices municipales, elle doit être renforcée. Il semble opportun de continuer à élargir les prérogatives de police judiciaire des agents de police municipale. Cela a déjà été fait pour partie. Par exemple, les policiers municipaux peuvent désormais avoir accès aux fichiers relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules¹⁵. Ces efforts sont approfondis par la loi relative à la sécurité globale, qui dispose dans son premier article que, à titre expérimental, les communes peuvent demander à ce que leurs agents de police municipale exercent des compétences de police judiciaire supplémentaires, comme par exemple la possibilité de relever l'identité des auteurs des délits que la loi les autorise à constater, aux fins d'en dresser procès-verbal. Par ailleurs, sans modifier le statut des policiers municipaux, l'instauration d'amendes forfaitaires permet également de conférer aux policiers municipaux un pouvoir de constatation d'infractions. Une autre solution serait de modifier le statut des policiers municipaux et de leur conférer le statut d'agents de police judiciaire.

¹⁴ Article R511-18 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁵ Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules.

En dépit de ces difficultés persistantes relatives à la coordination entre les différentes forces de police, les polices municipales sont aujourd'hui pleinement reconnues.

§2. Une reconnaissance progressive des polices municipales : l'exemple parisien

« *Je crois qu'il est naturel et légitime que ce soit l'Etat qui ait la police* »¹⁶. Ces propos tenus par Jacques Chirac en 1985, alors qu'il était maire de Paris, s'expliquent par le fait qu'il ne souhaitait pas concurrencer la Police nationale. Le maire de Paris fait l'objet d'un statut particulier. En effet, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII et l'arrêté du 12 messidor an VIII pris par Napoléon Bonaparte, les pouvoirs de police de la ville de Paris appartiennent au préfet de police (à l'époque préfet de la Seine). Il dispose à Paris d'un pouvoir en matière d'ordre public depuis l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

Par ailleurs, ce n'est qu'avec la loi du 31 décembre 1975 qu'une véritable fonction de maire à Paris est créée¹⁷. À cette époque, l'éventuelle création d'une police municipale fut rejetée. En 1975, les polices municipales n'étaient pas aussi importantes qu'aujourd'hui, les questions de délinquance et de sécurité intérieure n'étaient pas aussi préoccupantes dans le cadre des élections municipales, et l'administration pas aussi décentralisée qu'aujourd'hui. Par conséquent, le préfet de Police a gardé l'essentiel des pouvoirs de police relatifs à la commune.

Ce n'est qu'en 1999 qu'une police de proximité se déploie à Paris sous l'impulsion de Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur. Mais cette police reste de la compétence du ministère de l'Intérieur et de la Police nationale. Cependant, cette police de proximité fut supprimée par Nicolas Sarkozy en 2003, à son tour ministre de l'Intérieur. C'est par une loi du 28 février 2017¹⁸ que les pouvoirs du maire de Paris ont été élargis afin de rapprocher la répartition des compétences entre le maire et le préfet du droit commun, en

¹⁶ Jérémy GAPIN, *Une police municipale à Paris ? Le serpent de mer politique*, France Info INA, 30 novembre 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=g-bOOL0Vyu8> (page consultée le 13 mai 2021).

¹⁷ *Les polices municipales*, Cour des Comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, rapport public thématique, octobre 2020, pp. 44-47.

¹⁸ Article 25 de la loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

transférant par exemple des pouvoirs en matière de verbalisation du stationnement payant et gênant ou de sécurité des baignades.

En 2013, à l'époque candidate à la mairie de Paris, Anne Hidalgo se refuse à créer une police municipale, avant de changer d'avis en 2017¹⁹. La décision de créer une police municipale est annoncée par la maire de Paris en janvier 2019. Cela s'est juridiquement concrétisé par l'article 4 de la loi relative à la sécurité globale. La création d'une police municipale à Paris, bien que très importante symboliquement, ne devrait cependant pas apporter de profonds bouleversements en matière de répartition des compétences.

La création de la police municipale parisienne ne remet pas en cause les attributions de la Police nationale car l'idée est celle d'une hiérarchisation dans les forces d'intervention entre la Police nationale et la police municipale : la Police nationale intervenant dans les missions les plus complexes et judiciaires ; la police municipale occupant de son côté des missions au plus proche de la population. Comme le souligne Michel Felkay, le directeur de la future police municipale parisienne, « *On est sur une police de présence, pas sur une police de l'intervention urgente* »²⁰.

D'ailleurs, la mairie de Paris disposait déjà, avant la loi relative à la sécurité globale, d'agents assurant des missions de maintien de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publique. La future police municipale à Paris reprend de nombreux éléments de l'ancienne Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP). L'ensemble des agents de la DPSP qui souhaitent intégrer la future police municipale le pourront, sous réserve de satisfaire aux critères médicaux et opérationnels. Jusqu'ici, la DPSP était structurée autour de trois grands corps. Les Agents d'accueil et de surveillance (AAS) étaient chargés de la surveillance et du contrôle des parcs et jardins gérés par la mairie. Les Agents de surveillance de Paris (ASP), autrefois placés pour emploi auprès de la Préfecture de police jusqu'en 2018, étaient chargés des missions de circulation et de stationnement. Enfin, les Inspecteurs de la

¹⁹ Alexandre G. et Elodie D., « *Paris : la nouvelle création d'une police municipale approuvée par l'Assemblée Nationale* », *SolidaireParis.com*, 19 novembre 2020.

²⁰« *Police municipale parisienne : "Nous serons au plus proche du terrain"* », Ville de Paris, 8 février 2021.

ville de Paris (ISVP) se concentraient quant à eux sur les différentes incivilités, tels que les jets de mégots ou les nuisances sonores.

L'un des principaux objectifs de la future police municipale parisienne va être de rendre les différents agents polyvalents. Polyvalence qui sera gage de lisibilité tout autant que d'accessibilité pour les usagers de la capitale. La polyvalence des agents sera la norme, ce qui signifie qu'un ex-ASP continuera d'exercer ses anciennes missions afférentes à la circulation et au stationnement, tout en exerçant également celles autrefois attribuées aux ISVP. L'objectif de la mairie de Paris est bien que la fin de cette spécialisation permette aux différents policiers municipaux d'intervenir pour l'ensemble des missions autrefois gérées par les différents agents des corps de la DPSP. En étant plus polyvalent, les agents gagneront en efficacité opérationnelle.

Le lien police- population trouve son fondement dans une plus grande proximité qui passe elle-même par une parfaite lisibilité des missions attribuées aux agents de police, qu'ils soient municipaux ou nationaux. Avoir des agents qui soient tous dotés d'un même uniforme, floqué de l'inscription « police municipale » va évidemment dans ce sens.

Ainsi, la proximité territoriale est évidemment renforcée par la montée en puissance des polices municipales. Mais une véritable police de proximité nécessite aussi une proximité relationnelle avec la population.

**TITRE 3. LA PROXIMITÉ RELATIONNELLE : UN
LIEN PRIVILÉGIÉ AVEC LA POPULATION**

Pour améliorer le lien police-population, la relation de confiance doit reposer avant tout sur de bonnes relations humaines. La police de proximité doit intégrer cette dimension humaine, qui fait partie par essence du métier de la police.

Il conviendra d'éviter un écueil couramment répandu qu'est l'opposition entre une police de répression et une police de prévention. L'objectif ici est d'aborder de manière globale la question de l'insécurité. C'est d'ailleurs précisément l'objectif que s'est fixé la police de sécurité du quotidien (PSQ).

Pour améliorer le lien avec la population, il semble extrêmement important de réaffirmer le sens des missions de police pour légitimer son action (chapitre 1). Par ailleurs, la relation de confiance avec la population doit être renforcée afin de permettre un contact plus simple au quotidien (chapitre 2).

CHAPITRE 1. RÉAFFIRMER LE SENS DES MISSIONS DE POLICE

La réaffirmation du sens des missions de police passe par un recentrage des ces missions sur celles qui sont essentielles (section 1) mais aussi par la redéfinition des conditions d'intervention de la police (section 2).

Section 1. Recentrer la police sur ses missions essentielles

Ce recentrage se fait en deux temps. D'abord, il convient de réduire au maximum les missions périphériques qui ont été confiées aux forces de police (§1). Ensuite, il faut renforcer la place des missions essentielles de la police (§2).

§1. Réduire les missions périphériques

Cela fait un certain nombre d'années que les forces de police demandent à ce que soient revues à la baisse les missions périphériques, c'est-à-dire les missions qui relèvent du domaine de la sécurité mais qui ne font pas partie du coeur du métier de policier ou de gendarme. Pourtant, plusieurs ont été confiées aux forces de police, souvent par manque de moyens d'autres acteurs. Aujourd'hui, alors que le contexte sécuritaire national se durcit, il est nécessaire que la police soit exonérée de l'accomplissement de ces missions et que celles-ci soient transférées aux administrations compétentes ou à des entreprises privée de sécurité.

Ces missions ne sont pas la priorité des forces de police et portent atteinte à leur organisation, leur disponibilité et, surtout, à leur motivation. La réalisation de ces missions périphériques conduit à une perte de sens du métier. Ces missions ne correspondent ni à la formation des forces de police, ni aux attentes de la population. Elles occupent 8,7% de l'activité de la Police nationale, et 3,2% de celle de la Gendarmerie nationale¹. C'est autant de temps qui n'est pas consacré à la protection des français.

¹ *Livre blanc de la sécurité intérieure*, pp. 124, *op. cit.*

Les missions périphériques doivent donc être transférées. Mais les solutions existantes sont relativement restreintes. Par exemple, le transfert de ces missions aux polices municipales est difficilement envisageable car, bien qu'en pleine croissance, les polices municipales ne couvrent pas toutes les villes, et les trois-quarts de ces polices comptent moins de cinq agents. Le transfert tant souhaité est donc difficile, d'autant plus qu'il se heurte à un manque de volonté, au détriment de la police.

Les missions périphériques recouvrent la plupart du temps deux grands types de missions : les transferts et gardes d'une part, les missions parajudiciaires d'autre part.

Depuis 2010, il a été acté que le ministère de la Justice reprenne à son compte les missions d'extractions judiciaires qui visent à amener un détenu auprès d'un juge. En février 2017, un arbitrage interministériel a rappelé qu'il était nécessaire que ce transfert de mission soit effectif au plus tôt.

En outre, la question des gardes de détenus dans les hôpitaux est préoccupante. Une circulaire interministérielle en date du 8 avril 1963 fixe que les gardes inférieures à 48 heures doivent être réalisées par la police tandis que celles d'une durée supérieure sont confiées à l'administration pénitentiaire. Malheureusement, par manque de places dans les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), les gardes durent souvent plus longtemps que prévu et compliquent l'organisation des forces de police. Une solution intéressante serait de créer un service de sécurité interne aux établissements de soin. Cette mission pourrait dès lors être remplie par des entreprises privées de sécurité.

Concernant les missions parajudiciaires, elles sont aussi particulièrement chronophages.

Par exemple, la médecine légale de proximité doit être assouplie. En effet, l'examen médical des gardés à vue doit s'effectuer dans les locaux de police. Mais cette règle est rarement respectée et les forces de police sont souvent contraintes d'emmener les gardés à vue à l'hôpital pour que ces derniers se voient remettre un certificat médical qui assure que la garde à vue est compatible avec leur état de santé.

Dernier exemple, un protocole signé entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur, en date du 6 janvier 2011, prévoit que les forces de police soient déchargées de la mission de transport des scellés illicites ou dangereux. Cependant, la loi interdisait alors de confier cette mission à des sociétés privées. Ce verrou législatif a sauté en 2015². Mais le ministère de la Justice a estimé que la réglementation applicable aux sociétés de transport sécurisé était incompatible avec la mission de transport des scellés illicites ou dangereux. Par conséquent, le ministère de la Justice a demandé à celui de l'Intérieur de continuer à remplir cette mission. Il serait pertinent d'aligner la réglementation applicable aux sociétés privées sur les besoins des forces de police.

La réduction des missions périphériques est donc un travail de longue haleine, qui doit cependant parvenir à recentrer les forces de police sur leurs missions essentielles.

§2. Renforcer les missions essentielles

Mise en œuvre à partir de 2017, la PSQ vise à définir des stratégies locales de sécurité, établies en lien avec la population. L'objectif est d'établir une coproduction de sécurité dans une approche qualitative. La PSQ se fonde sur un contact amélioré avec la population et participe au recentrage des missions des forces de police. En effet, la PSQ repose sur trois actions principales : la tranquillité publique, l'activité judiciaire, et enfin le recueil de renseignements. De manière plus particulière, 47 quartiers de reconquête républicaine (QRR) ont été mis en place. Dans ces territoires, face à une délinquance et à une criminalité accrues, les moyens déployés sont renforcés. Par exemple, dans chacun de ces QRR, une Cellule de lutte contre les trafics (CLCT) est déployée et vise à lutter contre les trafics de stupéfiants mais aussi d'armes ou encore d'êtres humains. Ainsi, la PSQ permet entre autres de recentrer les forces de police sur leurs missions essentielles.

Ces missions essentielles sont multiples et comprennent par exemple les luttes contre les violences aux personnes, contre le trafic de stupéfiants, contre l'insécurité routière, contre la délinquance, contre le terrorisme et la radicalisation, contre la criminalité, ou encore contre

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

l'immigration irrégulière. Ce mémoire s'attachera à développer un aspect de la mission essentielle qu'est la lutte contre les violences aux personnes.

Cette lutte est une préoccupation majeure, en atteste par exemple la multiplication des violences intrafamiliales. Entre 2017 et 2019, le nombre de coups et blessures portés à l'encontre de personnes du cercle familial est passé de 100 000 à 120 000. Suite à plusieurs mobilisations massives contre les féminicides, le Gouvernement a lancé le 3 septembre 2019 le Grenelle des violences conjugales. Un certain nombre de mesures ont été prises à l'issue de ce Grenelle, telles que la reconnaissance du phénomène d'emprise au sein des violences psychologiques ou encore la création de quatre-vingt postes d'intervenants sociaux dans les commissariats et brigades de gendarmerie³. L'objectif est d'améliorer la prise en charge des victimes.

Le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) publie chaque mois le nombre de violences sexuelles et sexistes enregistré en France par les force de police. Ainsi, pour le mois d'avril 2021, 16 568 violences sexuelles ont été enregistrées, soit une hausse mensuelle de 5%⁴. Malheureusement, le taux de plainte a un impact direct sur l'évolution de la délinquance. Ainsi, entre 2011 et 2018, seules 12% des victimes de violence sexuelle ont porté plainte, contre 72% des victimes de cambriolage. Pour encourager les victimes à se manifester, le Portail de signalement des violences sexuelles et sexistes a été inauguré le 27 novembre 2018. Accessible en permanence, ce site doit simplifier la démarche des victimes. Sur ce Portail, il est possible de dénoncer de nombreuses infractions, comme le viol, l'exhibition, les violences conjugales, les harcèlements de rue, ou encore le proxénétisme⁵. Le site simplifie la démarche de la victime en l'aidant à déterminer la compétence de la Police nationale ou de la Gendarmerie nationale et en permettant une communication via un tchat. Cette communication écrite permet de déposer plainte en toute

³ Solène CORDIER, « Un an après, le bilan mitigé du Grenelle contre les violences conjugales », *Le Monde*, 3 septembre 2020.

⁴ *Analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie à la fin du mois d'avril 2021*, SSMSI, Interstats Conjoncture N° 68, 6 mai 2021.

⁵ « Dans les coulisses du nouveau portail de signalement des violences sexuelles et sexistes », *Le Monde*, 27 novembre 2018.

discrétion, ce qui est souvent pratique dans le cadre des violences conjugales. À côté des violences conjugales, un autre type d'infraction se développe, le proxénétisme des mineurs.

Cette question de la prostitution des mineurs est extrêmement préoccupante, de par son ampleur croissante et sa gravité. En cinq ans, le nombre d'enquêtes a été multiplié par six. Le profil type du mineur qui se prostitue est celui d'une jeune fille (neuf cas sur dix) de nationalité française (huit cas sur dix). Ces jeunes filles cumulent souvent une vie familiale compliquée et un parcours scolaire difficile. Le développement de cette nouvelle forme de prostitution fait de la France le seul pays d'Europe qui voit sur son sol renaître une prostitution nationale.

Pourtant, lutter contre ce proxénétisme est compliqué. D'une part, la société contemporaine banalise les relations sexuelles des mineurs. D'autre part, les jeunes filles refusent d'être considérées comme des victimes et se qualifient plutôt d'escorts. De même, le proxénète est pour elles un protecteur qui leur offre la possibilité d'accéder à une vie sociale. Les enquêteurs sont désormais formés à ce problème. Par ailleurs, le ministère de la Justice encourage à ce que les parquets requalifie le proxénétisme des mineurs en traite d'êtres humains⁶.

Ainsi, il semble important de réaffirmer le sens de missions de police. Mais, pour établir un lien de confiance avec la population, il est aussi primordial de revoir certaines conditions d'intervention de la police.

⁶ Circulaire du 22 janvier 2015.

Section 2. Redéfinir les conditions d'intervention de la police

La police, lorsqu'elle intervient, doit respecter un certain nombre de règles déontologiques (§1). Par ailleurs, plusieurs interventions doivent être réencadrées (§2).

§1. Améliorer le respect des règles déontologiques

Le respect des règles déontologiques suppose deux efforts, l'un en amont relatif à la formation du personnel, l'autre en aval, afférent à différents types de contrôles.

Face à la montée de l'insécurité, l'action des forces de police doit être plus forte, mais aussi plus légitime. C'est pour cela que le personnel doit être correctement formé. En 2015, le temps de formation initiale en école des policiers est passé de douze à dix mois⁷. Avec six mois de stage, cela porte le temps de formation total à seize mois. Le ministre de l'Intérieur inspire à passer à un temps de formation total de vingt-quatre mois, en incluant notamment des temps de formation continue. Au sein de la formation, il serait pertinent d'incorporer un temps d'apprentissage relatif aux relations avec les collectivités territoriales. Il est aujourd'hui primordial que les agents aient une parfaite connaissance de l'environnement dans lequel ils évoluent. La formation doit aussi évoluer sur certains points en matière d'intervention professionnelle. Ainsi en est-il par exemple des techniques d'immobilisation.

Par ailleurs, le respect des règles déontologiques passe par un certain nombre de contrôles. Ces contrôles sont nombreux et ce mémoire ne s'attachera à développer que trois d'entre eux.

Tout d'abord, le 1er janvier 2014, un Code de déontologie commun à la Police nationale et à la Gendarmerie nationale est entré en vigueur. Il a été intégré au Code de la sécurité intérieure⁸. Ce Code de déontologie met l'accent sur la relation avec la population puisqu'un chapitre entier y est consacré. Il rappelle que « *le policier ou le gendarme est au*

⁷ *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, p. 22, *op. cit.*

⁸ Codifié au livre IV, titre 3, chapitre 4 de la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure.

service de la population »⁹ et que « *respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* ». Ce Code rappelle l'importance des valeurs inhérentes aux métiers de police, tels que le secret, la probité, le discernement, ou encore l'impartialité. Comme le rappelle le Code, la Police nationale et la Gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits¹⁰.

La révision constitutionnelle de 2008¹¹ a consacré la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI) : le Défenseur des droits. Il cumule les missions qui étaient auparavant confiées à des AAI distinctes, à savoir le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité¹². Contrairement au Médiateur de la République qui ne pouvait être saisi que par un parlementaire, le Défenseur des droits peut désormais être saisi « *par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme investi d'une mission de service public* »¹³. Il dispose d'importants pouvoirs d'investigation. Il peut par exemple convoquer à une audition la personne mise en cause. Il peut aussi recourir au *testing*¹⁴ en vue de démontrer un comportement discriminatoire. Il dispose aussi de pouvoirs d'injonctions et peut saisir la juridiction compétente. Avec la création du Défenseur des droits, la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) est supprimée et est remplacée par un collège qui, au sein du Défenseur des droits, porte son travail sur le respect des règles déontologiques par les forces de police.

⁹ Article R. 434-14 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁰ Article R. 434-24 du Code de la sécurité intérieure.

¹¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

¹² Guillaume PERRAULT, « *Les pouvoirs du Défenseur des droits* », *Le Figaro*, 03 juin 2011.

¹³ Article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁴ Moyen d'investigation en situation réelle destiné à déceler une situation de discrimination.

Dans son rapport annuel¹⁵, le Défenseur des droits Jacques Toubon critique la manque d'effectivité de son travail en matière de contrôle de l'action policière. « *Depuis le début de son mandat, le Défenseur des droits a demandé l'engagement de poursuites disciplinaires dans 36 dossiers. Or, aucune de ses demandes, pourtant rares et circonstanciées au regard du nombre de dossiers traités sur la même période (3987 réclamations, soit 1%), n'a été suivie d'effet.* » Selon lui, le manque de coopération des forces de police complique l'apaisement des relations avec la population. Quoiqu'il en soit, le Défenseur des droits représente un contrôle externe extrêmement efficace, qui intervient en compléments des contrôles internes.

Au sein de la Police nationale, l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN) doit veiller à ce que les fonctionnaires de police agissent conformément au Code de déontologie. Pour ce faire, elle a le pouvoir de conduire des enquêtes judiciaires d'initiative ou sur demande de l'autorité judiciaire. Elle peut aussi mener des enquêtes administratives d'initiative ou sur instruction des autorités administratives¹⁶.

Pour améliorer ses relations avec la population et répondre aux critiques relatives à son manque d'ouverture, l'IGPN va créer un comité d'évaluation de la déontologie policière. Ce comité sera constitué de personnalités extérieures à l'IGPN, tels que « *un journaliste, deux magistrats, un avocat, une personnalité désignée par le conseil économique, social et environnemental, le Défenseur des droits*¹⁷ ». Ce comité aura pour mission de se pencher sur les dossiers de fond afférents au respect, par les policiers, des règles déontologiques.

Si l'amélioration du respect des règles déontologiques est une étape nécessaire, la redéfinition des conditions d'intervention des forces de police passe aussi par le réencadrement de certaines de ces interventions, comme c'est le cas par exemple des contrôles d'identité.

¹⁵ Jacques TOUBON, *Rapport annuel d'activité 2019, Défenseur des droits*, 8 juin 2020, p. 60.

¹⁶ « *Inspection générale de la Police nationale* », Ministère de l'Intérieur, site officiel de la Police nationale, <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Inspection-generale-de-la-Police-nationale> (page consultée le 14 mai 2021).

¹⁷ « *Un comité d'évaluation de la déontologie policière va être créé, annonce l'IGPN* », 20 Minutes, 10 décembre 2020.

§2. Réencadrer certaines interventions

Certaines interactions entre la police et la population sont plus à même d'engendrer des difficultés, c'est le cas par exemple des contrôles d'identité.

Les forces de police disposent d'une importante marge d'appréciation à l'occasion de ces contrôles¹⁸. En effet, s'il s'agit d'un contrôle de police judiciaire, les officiers de police judiciaire ou, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire ou les agents de police judiciaire adjoints peuvent contrôler l'identité d'une personne dès lors qu'il « *existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit* »¹⁹. Les agents de police se fondent pour cela sur l'apparence ou le comportement de la personne.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un contrôle d'identité réalisé sur réquisitions écrites du procureur de la République, ce contrôle peut viser « *toute personne* »²⁰. Il apparaît que, souvent, ce n'est pas le procureur qui est à l'initiative d'une telle réquisition, mais ce sont les forces de police qui la lui demande. Ces demandes de réquisitions sont le plus souvent satisfaites. Même si le procureur doit limiter le champ des possibles en précisant l'infraction qui est visée, les agents de police peuvent aussi contrôler l'identité de toute autre personne qui pourrait présenter un risque de trouble à l'ordre public. La limite est la suivante : les contrôles d'identité ne doivent pas être systématiques. En revanche, le critère de qualification d'un contrôle non systématique est relativement large. Par exemple, le « *contrôle, circonscrit à la partie de la gare où circulait un train utilisé par des filières d'immigration irrégulière, réalisé pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, pendant une durée n'excédant pas six heures, d'une manière ciblée, dans le temps et l'espace* »²¹ suffit à garantir le caractère non systématique des opérations de contrôle d'identité.

¹⁸ *Avis sur les rapports entre police et population : rétablit la confiance entre la police et la population*, CNCDH, 11 février 2021, pp. 12-14.

¹⁹ Article 78-2 alinéa 1 du Code de procédure pénale.

²⁰ Article 78-2 alinéa 2 du Code de procédure pénale.

²¹ Civ. 1^{re}, 25 mai 2016, n° 15-50.063.

Enfin, dans le cas d'un contrôle de police administrative qui vise à préserver l'ordre public, « *l'identité de toute personne, quel que soit son comportement* »²² peut être contrôlée. Pour éviter les opérations de contrôle d'identité discrétionnaires, le Conseil constitutionnel a établi que l'agent de police « *doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* »²³. Le Code de déontologie oeuvre dans le même sens, en rappelant que « *le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle* »²⁴. Le contrôle ne doit donc se fonder que sur des éléments factuels liés à l'environnement ou au comportement de la personne.

Les agents de police disposent dans tous les cas d'un cadre légal relativement large qui leur permet d'effectuer aisément des contrôles d'identité. En outre, 94% de ces contrôles ne font l'objet d'aucune suite judiciaire. Une réflexion relative à un encadrement plus strict de ces opérations est en cours. Plusieurs idées sont envisageables. L'une d'elles vise à rendre obligatoire la remise d'un récépissé qui mentionnerait le lieu, l'heure et les raisons du contrôle. Cette solution, bien que chronophage, permettrait d'aborder la question des contrôles d'identité de manière dépassionnée, et c'est peut-être là le principal intérêt. Mettre fin au sentiment d'arbitraire permettrait sans nul doute d'améliorer les rapports entre la police et la population.

Quoi qu'il en soit, l'objectif principal doit être de renforcer la relation de confiance entre la police et la population.

²² Article 78-2 alinéa 3 du Code de procédure pénale.

²³ CC, Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*.

²⁴ Article R434-16 du Code de sécurité intérieure.

CHAPITRE 2. RENFORCER LA RELATION DE CONFIANCE AVEC LA POPULATION

Les Français aspirent à un contact simple avec les forces de police. Certains veulent même plus, ils veulent être acteurs de la sécurité.

Le 8 octobre 2019, le président de la République avait appelé à « *bâtir une société de vigilance* »¹. Bien souvent, les citoyens sont les primo-intervenants et les donneurs d'alerte. Cependant, les citoyens sont difficilement intégrés aux réflexions sur la sécurité. Ainsi, les habitants sont souvent absents des partenariats locaux de sécurité qui sont surtout constitués d'acteurs institutionnels .

Par ailleurs, il existe peu de situations dans lesquelles les forces de police peuvent rendre compte de leurs actions auprès de la population.

Il semble donc nécessaire d'améliorer les échanges avec la population (section 1), mais aussi de faire en sorte que les Français soient vraiment acteurs de la sécurité (section 2).

¹ Discours d'Emmanuel Macron au Mans, 11 octobre 2016.

Section 1. Améliorer les échanges avec la population

Il existe deux manières d'améliorer les échanges avec la population, lui rendre compte (§1), et la rencontrer (§2).

§1. Rendre compte à la population

La police est un service public. Les usagers doivent en avoir une meilleure connaissance. Le principal problème est celui de l'accessibilité².

Par exemple, les rapports annuels qui suivent la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sont trop complexes. Ils sont illisibles pour la population. De même, les citoyens sont très peu au fait des effectifs des forces de police, de leur répartition sur le territoire national et de leur doctrine d'emploi. Ainsi, les chiffres officiels de la délinquance dans les arrondissements parisiens ne sont pas publiés, à la différence de Londres qui publie ces chiffres sur le site du *Metropolitan Police Service*³. Même à plus petite échelle les lacunes perdurent.

Les Français ne connaissant souvent pas l'identité du commissaire de police ou de l'officier de gendarmerie en charge de la sécurité sur leur territoire. Encore une fois, la politique britannique, sur cette question, est radicalement différente. Les agents déployés dans les unités de proximité sont connus de la population, qui a accès à leur nom, leur photo, un numéro de téléphone et une adresse email. En France, une telle transparence semble compliquée, d'autant plus que ce développe un phénomène inquiétant qui vise à afficher dans la rue des photos de policiers avec des avis de recherche. Dans la commune d'Echirolles par exemple, les photos de trois policiers du Groupe de soutien de proximité (GSP) ont été placardées sur un mur de la ville, avec la mention « *mort ou vif* »⁴.

² *Police et population : pour des relations de confiance*, pp. 46-48, *op. cit.*

³ Force de police responsable du Grand Londres.

⁴ « *Isère : "mort ou vif", trois policiers menacés de morts, leurs photos collées sur un mur d'Echirolles* », *Franceinfo*, 25 avril 2021.

Aujourd'hui malheureusement, la transparence représente une menace pour les membres des forces de police. Néanmoins, si la transparence absolue n'est pas souhaitable, il semble important que la police rende davantage compte à la population de son action.

Il est légitime que les citoyens soient tenus un minimum au courant de l'utilisation de leurs deniers par la force publique. Comme le rappelle la Déclaration des droits des 1789, « *la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* »⁵. Le compte-rendu est en quelque sorte le pendant de l'impôt. Ainsi, les forces de police doivent rendre compte à leur hiérarchie mais aussi à la population. Cela est d'autant plus important à une époque où une part de la population a des doutes concernant la capacité de la police à se policer elle-même, c'est-à-dire à donner suite aux plaintes déposées contre des agents de police, accusés notamment d'usage illégitime de la force.

Peut-être qu'il serait opportun que la police communique davantage sur le nombre d'usages de la force, le nombre d'enquêtes relatives à des membres de forces de l'ordre, et le nombre de sanctions. Cependant, cette communication doit être globale et doit aussi mentionner le nombre de policiers ou de gendarmes blessés en opération, le nombre de manifestants ultra-violents, ou encore le nombre d'enquêtes portant sur des dégradations ou violences commises par des manifestants. En réalité, l'objectif n'est pas de pointer du doigt la police mais au contraire de mettre en lumière la dureté des opérations de police dans un climat sécuritaire toujours plus difficile.

Si rendre compte est important pour informer la population d'un certain nombre d'informations, la relation de confiance passe avant tout par des rencontres.

⁵ Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

§2. Rencontrer la population

C'est en rencontrant la population directement que la police peut extraire du renseignement, demander le concours des citoyens, accueillir les questions et critiques des habitants mais aussi leur faire part des difficultés quotidiennes⁶. Cet échange d'information est primordial pour assurer la confiance réciproque entre la police et la population. Même si ces temps d'échange peuvent être conflictuels, ils sont primordiaux pour combattre les représentations biaisées que bon nombre d'habitants ont de la police.

Ces rencontres ont par exemple lieu à l'occasion des conseils de quartier. Il est important que le responsable de la sécurité d'un territoire soit présent à ces réunions publiques. Si l'ambiance de ces conseils est tendue, le maire peut par exemple jouer le rôle d'intermédiaire. Mais ces rencontres ont aussi lieu au commissariat de police ou en brigade de gendarmerie.

« L'accueil du public constitue une priorité majeure pour la Police nationale et la Gendarmerie nationale »⁷. C'est une priorité pour l'action policière, car une bonne prise en charge de la victime permet une réponse opérationnelle adaptée. Mais c'est aussi une priorité pour les bonnes relations qui doivent unir la police et la population⁸. Un accueil chaleureux génère des externalités positives telle qu'une pacification de la relation avec le public. L'accueil peut se faire de différentes façons, qui doivent toutes être soignées au maximum. Dans tous les cas, la victime doit avoir « l'assurance d'être écoutée, d'être assistée et secourue »⁹ et « la qualité de l'accueil doit s'appuyer sur un comportement empreint de politesse, de retenue et de correction »¹⁰.

⁶ *Police et population : pour des relations de confiance*, pp. 48-49, *op. cit.*

⁷ Article 1 de la Charte de l'accueil du public et des victimes du 14 janvier 2016.

⁸ *Livre blanc de la sécurité intérieure*, pp. 57-60, *op. cit.*

⁹ Article 2 de la Charte de l'accueil du public et des victimes du 14 janvier 2016.

¹⁰ Article 3 de la Charte de l'accueil du public et des victimes du 14 janvier 2016.

L'accueil peut tout d'abord être physique. La personne qui se rend d'elle-même dans un commissariat ou une brigade doit être bien accueillie, dans des locaux propres¹¹ et qui garantissent la confidentialité des échanges. Il est d'ailleurs essentiel d'être en capacité de dissocier l'accueil des victimes de la prise en charge des personnes mises en causes.

Le développement de la police de proximité doit permettre d'extérioriser ces moments d'échange en allant au devant de la population.

Enfin, concernant la politique de ressources humaines de la police, l'affectation à un poste d'accueil doit être valorisée. Il ne faut surtout pas que l'accueil devienne une affectation par défaut. Le recours à des réservistes pour assurer cette mission semble être une bonne idée car les réservistes peuvent avoir plus de facilité à échanger avec la population, qui se sent plus proche d'eux.

L'accueil est aussi aujourd'hui en grande part dématérialisé. Pourtant, la Charte de l'accueil du public et des victimes du 14 janvier 2016 trouve toujours à s'appliquer car la qualité de l'accueil n'en est pas moins importante. D'ici à 2022, 100% des services publics doivent bénéficier d'un accès numérique¹². Le téléservice doit répondre aux mêmes exigences que l'accueil physique.

Si la qualité des échanges avec la population est essentielle, la relation de confiance entre la police et la population passe aussi par l'engagement des Français au service de la sécurité.

¹¹ D'où l'importance de l'effort de rénovation du parti immobilier des forces de police.

¹² Dans le cadre du programme Action Publique 2022.

Section 2. Inciter les Français à devenir acteurs de la sécurité

Les Français participent activement à la sécurité, et ce de différentes manières. Ce mémoire s'attachera à mettre en lumière deux visages de cette participation, à travers le développement de Voisins vigilants et l'engagement dans les réserves (§2).

§1. Le développement de Voisins vigilants

En 2011, le ministre de l'Intérieur Claude Guéant lance les Voisins vigilants. S'inspirant du concept anglo-saxon de *NeighbourhoodWatch* (surveillance de quartier), il vise « *l'engagement des habitants d'une même aire géographique (...) dans une démarche collective visant à accroître le niveau de sécurité du secteur* »¹³. Ce concept englobe deux dispositifs¹⁴.

Le premier, créé en 2011, et appelé « Participation citoyenne », implique des citoyens qui, régulièrement, quadrillent le quartier. La zone de quadrillage est délimitée par la mairie, les forces de police et la préfecture. Plus de 800 communes y ont adhéré¹⁵. Il est intéressant de noter que ce dispositif est principalement utilisé par la Gendarmerie nationale, ce qui démontre une approche différente entre les forces de police vis-vis des problématiques d'insécurité du quotidien.

Le second concept émane d'une initiative privée. La société *Voisins Vigilants* a lancé ce qui s'appelle des « communes autogérées ». Le système d'alerte permet, grâce à un sms envoyé au site en ligne, de prévenir l'ensemble du voisinage d'une menace sécuritaire, comme un cambriolage par exemple. Les forces de police sont elles aussi immédiatement

¹³ Circulaire du 22 juin 2011 relative au dispositif participation citoyenne.

¹⁴ Matthijs GARDENIER, « *Les Voisins Vigilants : le sentiment d'insécurité peut-il recréer du lien social ?* », *Sociétés*, 2017/4 (n° 138), pp.53-64.

¹⁵ « D'autres moyens de lutte contre les cambriolages », site officiel du Ministère de l'Intérieur, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2014-Dossiers/Des-unites-dediees-a-la-lutte-contre-les-cambriolages/D-autres-moyens-de-lutte-contre-les-cambriolages> (page consultée le 15 mai 2021).

alertées. D'après le Ministère de l'Intérieur, Voisins Vigilants permet de réduire de 40% le nombre de cambriolages dans les communes dans lesquelles il est implanté¹⁶.

L'objectif du Ministère de l'Intérieur est d'étendre ces dispositifs à l'ensemble du territoire, sans caractère obligatoire, mais en suscitant l'adhésion de la population. L'objectif est d'accroître la coproduction de sécurité sur le territoire national. Mais cela passe inévitablement par l'adhésion de la population.

L'engagement de la population au service de la sécurité est peut-être encore plus visible à travers les différentes réserves.

§2. L'engagement dans la réserve

La réserve civile de la Police nationale et la réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale contribuent à la sécurité et renforcent la relation de confiance qui unit les forces de police à la population. Pour autant, ces deux réserves répondent à des logiques différentes.

La réserve de la gendarmerie est très développée et représente 45% des effectifs de la réserve militaire en France¹⁷. Elle se compose d'une réserve opérationnelle et d'une réserve citoyenne.

La réserve opérationnelle participe directement aux activités de la Gendarmerie nationale et remplit un certain nombre de missions identiques à celles effectuées par leurs camarades d'active, comme la surveillance générale ou encore la lutte contre la délinquance. Ces réservistes exercent la plupart du temps leurs missions au sein des brigades, mais rejoignent parfois quelques unités plus spécialisées tels que les Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG).

¹⁶ Thierry CHICHA, *Voisins vigilants et solidaires*, site en ligne, <https://youtu.be/-BsBRiBiZkk> (page consultée le 15 mai 2021).

¹⁷ Ministère de l'Intérieur, « Réserve gendarmerie », site officiel, <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/generalites/nos-effectifs/reserve-gendarmerie> (page consultée le 15 mai 2021).

Cette réserve opérationnelle se compose d'un niveau 1 (RO1), qui regroupe les 25 000 volontaires qui ont signé un contrat d'engagement à servir dans la réserve (ESR) dont la durée varie de un à cinq ans. Ces volontaires sont souvent des étudiants ou des jeunes professionnels qui consacrent une partie de leur temps libre à la protection de la population. Ils ont le statut d'agents de police judiciaire adjoints (APJA).

La réserve opérationnelle de niveau 2 (RO2) est quant à elle composée de 28 000 anciens militaires d'active de la gendarmerie qui sont soumis à une obligation de disponibilité de cinq ans. La réserve citoyenne poursuit elle un dessein différent. Elle se compose de personnes qualifiées du monde civil et a pour mission de faire rayonner la gendarmerie et de contribuer activement au lien Armées-Nation.

La réserve civile de la Police nationale fonctionne sur un schéma différent. Auparavant exclusivement réservée aux policiers à la retraite, elle est depuis 2011¹⁸ ouverte à tout Français majeur. Les missions confiées aux réservistes ne sont pas des missions opérationnelles comme c'est le cas en gendarmerie mais sont davantage des missions de soutien, d'accueil du public, de prévention ou encore des missions spécialisées liées aux compétences propres du réserviste¹⁹. Néanmoins, la jeunesse est désireuse de s'engager dans des missions opérationnelles.

C'est pour cela que la Police nationale a décidé, à son tour, de créer une réserve opérationnelle. Le ministre de l'Intérieur en a fait l'annonce en début d'année avant le début du Beauvau de la sécurité²⁰. L'objectif est d'imiter ce qui se fait en gendarmerie et d'atteindre 30 000 réservistes. Aujourd'hui, la réserve civile de la Police nationale est composée à 90 % de retraités. La réserve opérationnelle devrait permettre de favoriser l'engagement de la jeunesse. Cette montée en puissance est d'autant plus nécessaire que d'importantes échéances arrivent, à l'instar de la Coupe du monde de rugby qui se tiendra en France en 2023 ou encore

¹⁸ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

¹⁹ « Réserve civile », site officiel du Ministère de l'Intérieur, <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Nos-metiers/Reserve-civile/Vous-etes-citoyen> (page consultée le 15 mai 2021).

²⁰ Bernard GORCE, « La police va avoir, comme la gendarmerie, sa réserve opérationnelle », *La Croix*, 26 janvier 2021.

les Jeux Olympiques de Paris en 2024. Ces grands évènements se dérouleront principalement en zone urbaine, et donc en zone police.

Il s'agira d'être vigilant s'agissant des crédits accordés à la création de cette réserve. Alors que le ministère de l'Intérieur prévoit une montée en puissance des réserves opérationnelles, les crédits sont parfois manquants. Ainsi, les crédits accordés à la réserve de la gendarmerie sont passés de 100 à 70 millions d'euros alors que, dans un même temps, l'objectif affiché est d'augmenter les effectifs.

En dépit de ces questions budgétaires, les différents engagements dans la réserve permettent d'impliquer directement une partie de la population dans les missions de police. Ces engagements sont formateurs et renforcent la confiance de la population dans les forces de police.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Étymologiquement, le terme « police » vient du grec *politeia* (art de gouverner la cité). La mission de la police est donc intimement liée à la société. Ainsi, son action sera d'autant plus légitime que la population lui accordera sa confiance.

Néanmoins, la société est en perpétuelle évolution, ce qui modifie en permanence ses relations avec les forces de police. D'une part, d'importantes transformations spatiales et démographiques sont en cours. D'autre part, le rapport à l'information et aux institutions évolue.

Les transformations sont d'abord spatiales, avec un double mouvement de densification et de désertification du territoire national. Par ailleurs, les questions liées aux mobilités et aux quartiers sensibles ont de fortes conséquences sur l'insécurité. Les transformations sont aussi démographiques. La population française vieillit, ce qui modifie son regard sur les enjeux sécuritaires. Par ailleurs, l'immigration massive fait éclore de nouvelles menaces, comme la multiplication des demandes d'accommodement ou encore l'inquiétante hausse de la radicalisation.

Par ailleurs, le rapport à l'information change. L'information officielle tend à être discréditée et le poids de la parole publique s'amointrit. La numérisation de la société affecte profondément le rapport aux institutions, qui sont moins connues qu'auparavant. Le véritable rôle des acteurs publics de la sécurité est souvent ignoré. Enfin, la montée des violences dans la société se répercute immédiatement sur les forces de police, qui se sentent souvent agressées et peu soutenues.

Le relation avec la population est difficile, et pourtant elle est fondamentale pour que les forces de police mènent à bien leurs missions. En effet, la confiance que les citoyens leur accordent et leur participation active permettent de lutter efficacement contre l'insécurité. Cette relation doit se nourrir d'un contact quotidien et d'une connaissance partagée des différents acteurs.

La police de proximité, relancée avec la PSQ en 2018, commence à produire ses effets. Mais son efficacité dépend aussi d'autres réformes qui doivent permettre de libérer les forces de police des missions périphériques, d'alléger la procédure pénale, ou encore d'augmenter les effectifs. En tout état de cause, la police de proximité modifie le lien que la police entretient avec la population car elle prévoit un pilotage local de la politique de sécurité. Cet effort de réappropriation territoriale est nécessaire. Les partenariats et échanges avec la population et les élus doivent être systématiques.

Néanmoins, la police de proximité modifie surtout la relation que la police veut entretenir avec la population. Tout l'enjeu est qu'elle modifie aussi la relation que la population veut, elle, entretenir avec la police. Et pour cela, pour que le citoyen accorde pleinement sa confiance à la police, il faut qu'il soit convaincu qu'elle est « *une force publique au service du public* »¹.

¹ *Gendarmerie, service public, service au public, op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Jean-Louis ARAGON, *Police en péril*, Le Cherche midi, Paris, 2020.

David BEETHAM, *The legitimization of power*, 2^{de} édition, Londres, Palgrave MacMillan, 2013.

Nicolas BOILEAU-DESPRÉAUX, *L'Art poétique*, « Chant I », Aug. Delalain, 1815.

Karen S. COOK, Margaret LEVI et Russel HARDIN, *Whom can we trust ?*, Russell Sage Fondation, New York, 2009.

François DIEU, *Politiques publiques de sécurité*, coll. Sécurité et société, L'Harmattan, Paris, 1999.

François DIEU, Xavier LATOUR et Christian VALLAR, *Gendarmerie, service public, service au public, Mare et Martin*, janvier 2017.

Christophe GUILLUY, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, Paris, 2014.

Thomas HOBBS, *Léviathan*, 1651.

Christian LE BART, *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Presses universitaires de Rennes, 2005.

Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011.

Bertrand SEILLER, *Droit administratif, Tome 2, L'action administrative*, 7^{ème} éd., Flammarion, Paris, 2018.

Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, coll. « Folio », rééd. 1967.

Articles

Simon AUFFRET, « *La loi 'sécurité globale' définitivement adoptée par l'Assemblée nationale* », *Le Monde*, 15 avril 2021.

Christophe BARBIER et Éric MANDONNET, « *Raffarin contre la rue* », *L'Express*, 29 mai 2003.

Jean-Paul BRODEUR, « *Policer l'apparence* », *Revue Canadienne de Criminologie*, juillet- octobre, 1991.

Alexandre BOUDET, « *Manifestation des policiers devant le bureau de Taubira: il y a 32 ans, ils réclamaient la démission de Badinter* », *Huffpost*, 14 octobre 2010.

Cyrielle CABOT, « *Il faut protéger ceux qui nous protègent* ». *Le député Sylvain Maillard appelle à armer la police municipale parisienne.* », *BFM TV*, 17 novembre 2020.

Solène CORDIER, « *Un an après, le bilan mitigé du Grenelle contre les violences conjugales* », *Le Monde*, 3 septembre 2020.

Christophe CORNEVIN, « *Plan de bataille pour protéger les écoles de la délinquance* », *Le Figaro*, 1^{er} février 2010.

Christophe CORNEVIN et Jean-Marc LECLERC, « *Police-population : le plan de l'exécutif pour rétablir la confiance* », *Le Figaro*, 30 novembre 2020.

Denis COSNARD et autres, « *La mort de George Floyd a donné un nouvel élan à la lutte contre les violences policières en France* », *Le Monde*, 4 juin 2020.

Lieutenant-colonel Thierry CRAMPE, « *L'adaptation du maillage territorial de la gendarmerie* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

Colonel Nicolas GARRIER, « *Réseaux sociaux - gendarmerie et proximité numérique* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

Lieutenant-Colonel Michaël FUMERY, « *Proximité territoriale et numérique* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

Alexandre G. et Elodie D., « *Paris : la nouvelle création d'une police municipale approuvée par l'Assemblée Nationale* », *SolidaireParis.com*, 19 novembre 2020.

Matthijs GARDENIER, « *Les Voisins Vigilants : le sentiment d'insécurité peut-il recréer du lien social ?* », *Sociétés*, 2017/4 (n° 138).

Bernard GORCE, « *La police va avoir, comme la gendarmerie, sa réserve opérationnelle* », *La Croix*, 26 janvier 2021.

Mike HOUGH, Jonathan JACKSON et Ben BRADFORD, *La légitimité de la police : conclusions de l'Enquête Sociale Européenne, Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014.

Lieutenant-colonel Jean-Marc JAFFRÉ, « *Proximité et contact au coeur de la sécurité publique* », CREOGN, Note numéro 24, juin 2017.

Lieutenant-colonel Jean-Marc JAFFRÉ, « *Approche territoriale de l'action de la gendarmerie* », *Res Militaris*, hors-série "Gendarmerie", novembre 2019.

Franck JOHANNES, « *Le choc des mots de Ministère amer. Le groupe est jugé pour des propos contre la police tenus en 1995* », *Libération*, 20 septembre 1997.

Brendan KEMMET, « *Viry-Châtillon, retour sur l'attaque qui a révolté la police* », *Le Parisien*, 20 octobre 2017.

Jean-Marc LECLERC, « *Police de proximité : le rapport qui accuse* », *Le Figaro*, 10 janvier 2011.

Laurent LE GOFF, « *Les drones en gendarmerie : la maîtrise d'une nouvelle capacité dans le domaine de la troisième dimension* », *Revue de gendarmerie nationale*, n°259, *La proximité territoriale*, novembre 2017.

Hélène L'HEUILLET, « *La généalogie de la police* », *Cultures et conflits*, n° 48, 2003.

Commandant Laurent LÓPEZ, « *Le tricentenaire du maillage territorial en brigades* », *GENDInfo*, 29 novembre 2020.

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, « *Police et proximité ou le paradoxe du policier* », *revue Cahiers de la sécurité*, numéro 26, décembre 2013.

Gilles MÉDIONI et autres, « *L'affaire NTM en sept questions* », *L'Express*, 21 novembre 1996.

Michaël MEYER, « *Voir et être vu. L'image de la police entre professionnels, médias et public* », Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, Actualité de la recherche, décembre 2012.

Guillaume PERRAULT, « *Les pouvoirs du Défenseur des droits* », *Le Figaro*, 03 juin 2011.

Edwy PLENEL, « *Les urnes de la peur* », *Le Monde*, 12 mars 1983.

Olivier RENAUDIE, « *Les rapports entre police et population au prisme du modèle français de police* », *Revue générale du droit*, Chronique de droit administratif français et comparé, 2021.

Jean-Alphonse RICHARD, « *Des "gilets jaunes" crient "suicidez-vous" à des policiers : la justice ouvre une enquête* », *RTL*, 21 avril 2019.

Marion VAN RENTERGHEM, « *Attentats de janvier 2015 : Clarissa Jean-Philippe, l'abandonnée de Montrouge* », *Le Monde*, 5 janvier 2016.

« *Toulouse. L'ancien patron de la police toulousaine règle ses comptes avec Sarkozy* », *La Dépêche*, 24 septembre 2010.

« *Le régime juridique des drones* », Note du CREOGN, 11 avril 2014.

« *Quand le gouvernement Jospin lançait la police de proximité* », *acteurspublics.com*, 5 février 2018.

Police de sécurité du quotidien - 13 propositions pour la PSQ, Association Nationale des Auditeurs Jeunes de l'IHEDN - Comité Sécurité Intérieure, Mission d'expertise et d'appui, mars 2018.

« *Dans les coulisses du nouveau portail de signalement des violences sexuelles et sexistes* », *Le Monde*, 27 novembre 2018.

« *Attaque au couteau à la préfecture de police de Paris* », *L'Express*, 3 octobre 2019.

« *"Pendez les Blancs" : 5000 euros d'amende avec sursis pour le rappeur Nick Conrad* », *L'Express*, 19 mars 2019.

« *Epinal – Un major de police du commissariat se suicide* », *Remiremontvallées.com*, 25 mars 2021.

« *"La sécurité est l'affaire de tous" : Jean Castex annonce des mesures contre l'insécurité* », *Orange actu*, 25 juillet 2020.

« *Un comité d'évaluation de la déontologie policière va être créé, annonce l'IGPN* », *20 Minutes*, 10 décembre 2020.

« *Police municipale parisienne : "Nous serons au plus proche du terrain"* », Ville de Paris, 8 février 2021.

« *Isère : "mort ou vif", trois policiers menacés de morts, leurs photos collées sur un mur d'Echirolles* », *Franceinfo*, 25 avril 2021.

Rapports

Pierre ANDRÉ, *Le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années*, Sénat, rapport d'information, 30 octobre 2006.

Gilbert BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport au Premier ministre, 1982.

Michel BOUTANT et autres, *L'état des forces de sécurité intérieure*, Sénat, rapport n°612, 27 juin 2018.

Jean-Paul DELEVOYE et Michel MERCIER, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Sénat, rapport d'information, 1er janvier 2000.

Éric DIARD et Éric POUILLIAT, *Les services publics face à la radicalisation*, Assemblée nationale, rapport d'information, 27 juin 2019.

Jean FAURE, *Rapport sur le projet de loi relatif à la gendarmerie nationale*, Sénat, n° 66, 29 octobre 2008.

Corinne FÉRET et Rémy POINTERAU, *L'ancrage territorial de la sécurité intérieure*, Sénat, rapport d'information, 9 juillet 2020.

Alain PEYREFITTE, Robert SCHMELCK et Roger DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République, La documentation française*, juillet 1977.

Jaques TOUBON, *Rapport sur trois moyens de force intermédiaire*, Défenseur des droits, 28 mai 2013.

Jacques TOUBON, *Rapport annuel d'activité 2019*, Défenseur des droits, 8 juin 2020.

La police de proximité, un concept appliqué à la Francophonie, FRANCOPOL, Montréal, décembre 2015.

Police et population : pour des relations de confiance, Fondation Terra Nova, rapport, 2 novembre 2016.

Les polices municipales, Cour des Comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, rapport public thématique, octobre 2020.

Avis sur les rapports entre police et population : rétablit la confiance entre la police et la population, CNCDH, 11 février 2021.

Documents institutionnels

Compte-rendu intégral des débats parlementaires, Sénat, Journal officiel de la République française, 18 juillet 1985.

Des villes sûres pour des citoyens libres : actes du colloque de Villepinte, *La documentation Française*, 24-25 octobre 1997.

Guide Pratique de la Police de Proximité, *La Documentation Française*, Paris, 2000.

Code européen d'éthique de la police, recommandation Rec(2001)10 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001.

Charte de l'accueil du public et des victimes du 14 janvier 2016 (art. 1, 2 et 3).

Schéma national d'intervention des forces de sécurité, Ministère de l'Intérieur, 19 avril 2016.

Instruction provisoire n° 94 000 relative à l'emploi des systèmes de drones de la gendarmerie nationale, avril 2017.

Schéma national de maintien de l'ordre, Ministère de l'Intérieur, 16 septembre 2020.

Livre blanc de la sécurité intérieure, Ministère de l'Intérieur, 16 novembre 2020.

Législation

Dispositions constitutionnelles

Article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Dispositions codifiées

Code de la sécurité intérieure (art. L211-1 à L211-14, art. L511-1, art. R511-18, art. R. 434-14, art. R434-16, art. R. 434-24).

Code de procédure pénale (art. 14, art. 16, art. 21, art. 78-2).

Code général des collectivités territoriales (art. L2212-2).

Code pénal (art. 431-3).

Lois

Loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse.

Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.

Loi n°70-480 du 8 juin 1970 tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance.

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations.

Décrets

Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules.

Arrêts et Décisions

Cons. const., n°80-127 DC, 20 janvier 1981, *Loi Sécurité et liberté*.

Cons. const., n° 93-323 DC, 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*.

CEDH, 27 juill. 1998, *Gülec c/Turquie*.

CE, Ass., 17 juin 1932, *Commune de Castelnaudary*.

CE, sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*.

CE ord., 18 mai 2020, *Surveillance par drones*.

Civ. 1re , 25 mai 2016, n° 15-50.063.

TC, 07 juin 1951, *Dame Noualek*.

Enquêtes et sondages

Sandrine ASTOR et Sebastian ROCHÉ, *Enquête "POLIS-autorité": Premiers résultats*, 2013.

« *Sondage exclusif IFOP : Les gendarmes de plus en plus populaires* », *L'essor de la Gendarmerie nationale*, n°489, janvier 2016.

Aline DAILLÈRE, *L'ordre et la force, enquête sur l'usage de la force par les représentants de la Loi en France*, ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), rapport d'enquête, 14 mars 2016.

Baromètre « *Santé et prévention* », mutuelle Intériale, 16 juillet 2018.

Cadre de vie et sécurité, « *Sentiment d'insécurité et préoccupation sécuritaire* », Ministère de l'Intérieur, rapport d'enquête, 2019.

« *Statistiques 2019 : armement, baisse des ASVP et des Gardes champêtres* », *Syndicat de Défense des Policiers Municipaux*, 30 juillet 2019.

Marion GUÉMAS, *Maintien de l'ordre : à quel prix ? Enquête sur l'évolution des pratiques de maintien de l'ordre en France et leurs incidences sur les libertés*, ACAT, rapport d'enquête, 11 mars 2020.

« *Insécurité et délinquance en 2020 : une première photographie* », *Interstats Analyse N°32*.

« *L'année Internet 2020* », Communiqué de presse, Médiamétrie, 17 février 2021.

Analyse conjoncturelle des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie à la fin du mois d'avril 2021, SSMSI, *Interstats Conjoncture N° 68*, 6 mai 2021.

Discours et débats officiels

Discours d'Emmanuel Macron au Mans, 11 octobre 2016.

Ouverture du Beauvau de la sécurité par le Premier ministre Jean Castex, 1er février 2020.

Première table ronde du Beauvau de la sécurité sur le lien police-population, 8 février 2021.

Webographie

<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr>

<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr>

Thierry CHICHA, *Voisins vigilants et solidaires*, site en ligne, <https://youtu.be/-BsBRiBiZkk>.

Jérémy GAPIN, *Une police municipale à Paris ? Le serpent de mer politique*, France Info INA, 30 novembre 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=g-bO0L0Vyu8>.

TABLE DES MATIÈRES

Table des abréviations	4
Sommaire	6
Introduction générale	7
Section 1. L'importance de la relation de confiance entre la police et la population	7
Section 2. Le concept de police de proximité	9
Section 3. Histoire du modèle policier français : d'une police au service de l'État à une police au service de la population	12
Section 4. Les enjeux relatifs à la police de proximité	19
Titre 1. Police et population : une relation de confiance abîmée	21
Chapitre 1. La méfiance du citoyen	23
Section 1. La peur du citoyen : l'insécurité	23
§1. <i>L'insécurité objective : la hausse de la criminalité</i>	23
§2. <i>L'insécurité subjective : le sentiment d'insécurité</i>	26
Section 2. La colère du citoyen : la défiance à l'égard de la police	29
§1. <i>Un niveau de défiance élevé chez une partie de la population</i>	29
§2. <i>Un niveau de défiance alimenté par les bavures policières</i>	32
Chapitre 2. Le malaise policier	37
Section 1. Un état préoccupant des forces de police	37
§1. <i>Le constat : un moral dégradé</i>	37
§2. <i>La cause : un quotidien difficile</i>	39
Section 2. Une relation compliquée avec la population	43

<i>§1. Une sources d'inquiétude pour les forces de police</i>	43
<i>§2. La difficile mise en place de la police de proximité</i>	46
Titre 2. La proximité territoriale : une présence physique sur le terrain	48
Chapitre 1. Repenser la proximité territoriale	50
Section 1. La proximité classique : le maillage territorial	50
<i>§1. L'adaptation du maillage territorial de la Gendarmerie nationale</i>	50
<i>§2. Le renforcement du maillage territorial de la Police nationale</i>	53
Section 2. La proximité dans les espaces nouvellement accessibles	54
<i>§1. Être présent dans le ciel : l'usage des drones</i>	54
<i>§2. Être présent dans le cyberspace : l'usage du numérique</i>	55
Chapitre 2. Renforcer la police municipale	59
Section 1. Renforcer les pouvoirs des maires en matière de sécurité publique	60
<i>§1. Les maires, responsables historiques de la sécurité urbaine</i>	60
<i>§2. Les maires, pivots de la sécurité quotidienne</i>	62
Section 2. Faire des polices municipales la troisième force de sécurité	65
<i>§1. Une difficile articulation avec les forces de sécurité nationale</i>	65
<i>§2. Une reconnaissance progressive des polices municipales : l'exemple parisien</i>	68
Titre 3. La proximité relationnelle : un lien privilégié avec la population	71
Chapitre 1. Réaffirmer le sens des missions de police	73
Section 1. Recentrer la police sur ses missions essentielles	73
<i>§1. Réduire les missions périphériques</i>	73
<i>§2. Renforcer les missions essentielles</i>	75

Section 2. Redéfinir les conditions d'intervention de la police	78
§1. Améliorer le respect des règles déontologiques	78
§2. Réencadrer certaines interventions	81
Chapitre 2. Renforcer la relation de confiance avec la population	83
Section 1. Améliorer les échanges avec la population	84
§1. Rendre compte à la population	84
§2. Rencontrer la population	86
Section 2. Inciter les Français à devenir acteurs de la sécurité	88
§1. Le développement de Voisins vigilants	88
§2. L'engagement dans la réserve	89
Conclusion générale	92
Bibliographie	94
Table des matières	101