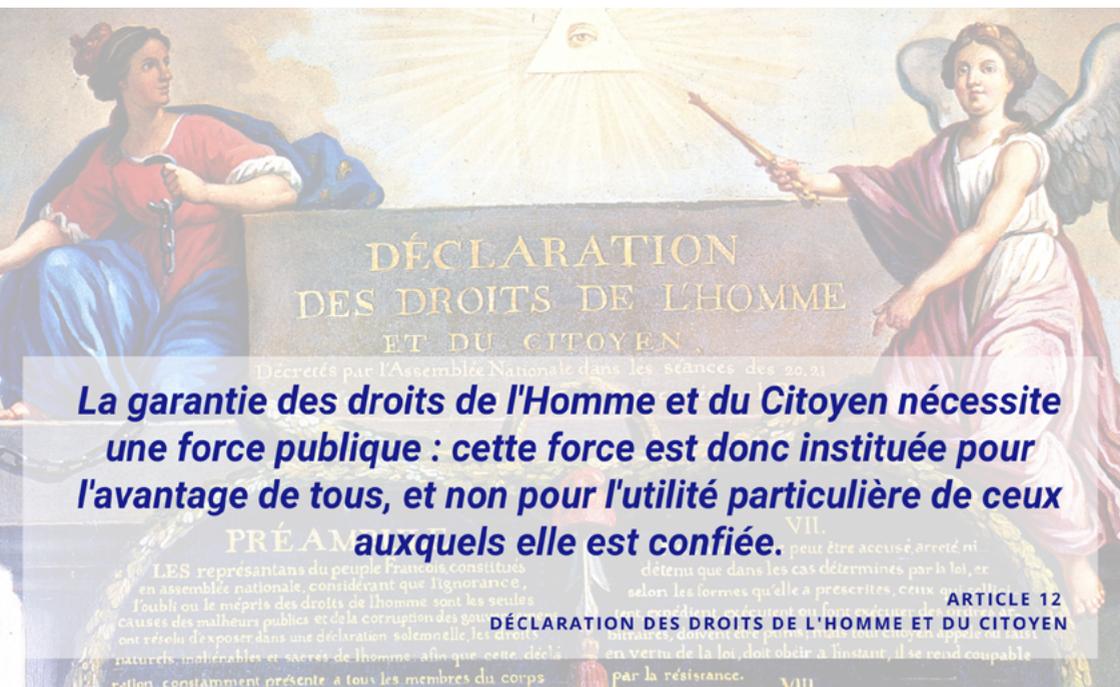


AVIS SUR LES RAPPORTS ENTRE POLICE ET POPULATION : RÉTABLIR LA CONFIANCE ENTRE LA POLICE ET LA POPULATION

11 FÉVRIER 2021



DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

Décretés par l'Assemblée Nationale dans les séances des 20, 21

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.

PRÉAMBULE

LES représentants du peuple Français, constitués en assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer dans une déclaration solennelle les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps

VII.
peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites, ceux qui s'opposent à son exécution, méritent d'être punis.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

en vertu de la loi, doit obéir à l'instant, il se rend coupable par la résistance.

VIII

*Avis sur les rapports entre police et population :
Rétablir la confiance entre la police et la population
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 11 février 2021.
(Adoption à l'unanimité moins quatre abstentions)*

RÉSUMÉ

La France se situe depuis plusieurs années dans le tiers inférieur des États de l'Union européenne pour le niveau de confiance exprimé par la population à l'égard de sa police. Parfaitement consciente des difficultés auxquelles sont confrontés les policiers dans l'exercice de leur mission, la CNCDH invite les pouvoirs publics, dans plus d'une vingtaine de recommandations, à mettre en place des réformes structurelles (cadre d'intervention, formation, encadrement, services d'enquête et d'inspection, etc.) afin de promouvoir une police républicaine, au service de la population et garante des droits et libertés fondamentaux. En se donnant les moyens de poursuivre cet objectif, les autorités contribueront ainsi non seulement à restaurer la confiance entre les citoyens et la police, mais également à revaloriser et faciliter le travail de cette dernière.

1. « 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 ». Aux termes de l'article 12 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, la garantie des droits et des libertés fondamentaux est la raison d'être d'une police républicaine¹. Parce que la police est un service public au service de la garantie des droits et des libertés des citoyens, l'altération de ses relations avec la population constitue une préoccupation majeure dans un État de droit. C'est la raison pour laquelle la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), particulièrement inquiète de cette situation, souhaite par le présent avis, fruit d'une réflexion menée depuis près d'un an et nourrie de nombreuses auditions², contribuer au rétablissement de la confiance entre la police et la population à l'heure où un débat public s'engage avec le « Beauvau de la sécurité ».

2. La CNCDH a pleinement conscience de la complexité des tâches accomplies au quotidien par les personnels de police et de gendarmerie. Les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles ils travaillent ont conduit à évoquer l'existence d'un véritable « malaise policier » : au-delà de la vétusté du matériel et de nombre de locaux³, les auditions auxquelles a procédé la CNCDH ont fait état de rythmes de travail irréguliers et éreintants, aggravés par la diminution du nombre d'agents ainsi que la disparition du lien social au sein même des commissariats liée à la réduction des temps de relève, ce qui ne permet plus de « debriefer » entre collègues et de résorber la surcharge opérationnelle et émotionnelle liée à l'exercice de ce métier. En 2018, la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure alertait sur le taux de suicide anormalement élevé au sein de la profession⁴. De nombreux agents des forces de l'ordre expriment une véritable souffrance au travail et notamment la peur de travailler sur la voie publique où ils se sentent confrontés à l'hostilité d'une partie de la population. L'objet de cet avis est donc de pointer les facteurs structurels (cadre légal et institutionnel, pratiques discriminatoires banalisées, culture professionnelle, défaut d'encadrement, carences dans la formation, mise en cause des services d'enquête, etc.) susceptibles d'avoir progressivement rendu cette situation possible et d'engager une réflexion sur la manière d'y remédier.

3. La relation « police-population » est plus que jamais au cœur des préoccupations politiques et sociétales. Les sondages d'opinion ou les enquêtes relatives à la confiance des français à l'égard de la police laissent apparaître des résultats mitigés.

1 La « police » est entendue dans cet avis au sens fonctionnel du terme, soit comme une mission, et non en son sens organique désignant les forces diverses (Police et Gendarmerie nationale, douanes, polices municipales, etc.) qui l'exercent. L'avis porte cependant une attention particulière à la Police nationale.

2. Voir en annexe la liste des trente-cinq personnes auditionnées.

3. D'après le rapport d'une commission d'enquête de 2019, un quart des commissariats sont jugés vétustes : AN, Commission d'enquête, Rapport sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, qu'il s'agisse de la police nationale, de la gendarmerie ou de la police municipale, 2019, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/ceforsec/15b2111_rapport-enquete#

4. Sénat, Commission d'enquête, « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : un exigence républicaine », 2018.

Indépendamment des controverses auxquelles peuvent donner lieu la méthodologie ou l'interprétation des enquêtes mises en avant par les autorités publiques⁵, force est de constater que l'analyse comparée des chiffres au niveau européen n'est pas favorable à la police française⁶. En outre, et surtout, une attention plus particulière à certaines catégories de la population conduit à nuancer les résultats des évaluations globales positives⁷. Dans un [avis de 2016 sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires](#)⁸, la CNCDH soulignait les répercussions de la récurrence de ces contrôles à l'égard des jeunes hommes issus des minorités visibles « sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble ».

4. Les travaux en sciences sociales soulignent plus largement depuis de nombreuses années les dynamiques conflictuelles à l'œuvre dans les relations entre la police et les jeunes des quartiers sensibles⁹. Par ailleurs, des journalistes¹⁰ et des ONG¹¹ ont particulièrement documenté, ces deux dernières années, les dérives policières observées dans certains contextes d'intervention, en particulier la récurrence des contrôles d'identité et des abus à l'égard de ces jeunes, ou encore l'encadrement brutal d'un certain nombre de manifestations, des « gilets jaunes » en particulier, attesté par le nombre sans précédent de blessés¹².

5. La France s'est vue condamnée à cinq reprises, ces dernières années, par la Cour européenne des droits de l'homme pour des violations du droit à la vie et/ou du droit à l'intégrité physique liées à des recours excessifs ou injustifiés à la force,

5. A. Condomines, « 85% de la population est-elle satisfaite de la police comme l'affirme Christophe Castaner ? », *Libération*, *CheckNews.fr*, 11 juin 2020. Pour une approche plus générale des difficultés suscitées par l'analyse de la confiance de la population à l'égard de la police, voir : S. Roché, « Trois concepts clés pour analyser la relation police-population : confiance, légitimité et justice procédurale », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2017, n° 40.

6. L'enquête sociale européenne (European social survey) conduite en 2010-2011 dans vingt-huit pays comporte une série de questions autour de la confiance dans les institutions pénales : la France se classe 13^{ème} sur 20 pour les opinions positives à la suite d'un contact à l'initiative de la police ; 14^{ème} sur 20 pour l'appréciation du caractère impartial des décisions des policiers ; 19^{ème} sur 26 pour le traitement respectueux des personnes. Voir J. de Maillard : Interview, *DéfiS*, 2018, n° 9.

7. Voir par exemple : Défenseur des droits, « Relations police/population : le cas des contrôles d'identité », Enquête sur l'accès aux droits, vol. 1, 2017.

8. Avis adopté le 8 novembre 2016, JORF n°0054 du 4 mars 2017 texte n°81

9. J. de Maillard, C. Gayet-Viaud, S. Roché, M. Zagrodzki, « Les relations entre la population et les forces de police. Un état des travaux en France », 2020

10. Voir not. : David Dufresne, Pascale Pascariello, Valentin Gendrot.

11. Voir not. : « Maintien de l'ordre : à quel prix ? », ACAT, 2020 ; « « Ils nous parlent comme à des chiens » : Les contrôles de police abusifs en France », Human Rights Watch, 2020.

12. S. Roché, « Les violences policières en France », *Esprit*, Janvier 2020.

ou des enquêtes en la matière jugées insuffisantes¹³. Dans le prolongement de la condamnation des contrôles d'identité discriminatoires par la Cour de cassation en 2016¹⁴, le tribunal judiciaire de Paris a admis en octobre 2020 la responsabilité de l'État pour faute lourde en raison des contrôles d'identité irréguliers, parfois assortis de violences ou d'arrestations arbitraires, ciblant des adolescents et des jeunes adultes dans le 12^{ème} arrondissement de Paris¹⁵.

6. À l'instar des militaires et des magistrats, les personnels de police ont une double responsabilité : ils exercent pour le compte de l'État le monopole de la violence légitime, et ils en sont l'incarnation aux yeux des citoyens. C'est pourquoi lorsque leurs agissements sont illégaux, non seulement ils engagent la responsabilité de l'État, mais encore ils entament plus fondamentalement la confiance de la population dans les institutions publiques.

7. Rendre compte des rapports entre forces de l'ordre et population peut, à première vue, paraître malaisé étant donné la coexistence de deux corps, police et gendarmerie, marqués par des différences culturelles, d'organisation et de fonctionnement. Ils exercent de surcroît une grande diversité de métiers. Or, la nature des rapports entre forces de l'ordre et citoyens est évidemment conditionnée par le cadre dans lequel ils sont amenés à interagir (contrôle d'identité, dépôt de plainte, interpellation, interrogatoire dans le cadre d'une enquête, encadrement d'une manifestation, etc.). Par ailleurs, la « police » peut recouvrir, aux yeux du public, différents types d'acteurs, tels que des policiers municipaux ou des agents de surveillance de la voie publique (ASVP), voire des agents privés de sécurité appelés à accomplir auprès des officiers de police judiciaire des actes de police¹⁶. La CNCDH est consciente que la question des rapports entre forces de sécurité et population mériterait une réflexion plus large, en particulier dans un contexte de transfert accru, à l'égard duquel elle exprime sa plus grande réserve, des fonctions de contrôle et de surveillance au bénéfice de policiers municipaux et, surtout, d'agents privés de sécurité¹⁷. Le présent avis ne concerne toutefois que les personnels des forces de l'ordre et, plus particulièrement, de la police nationale.

8. La résonance dans les médias et sur les réseaux sociaux des violences policières

13. CEDH, *Castellani c. France*, 30 avril 2020, req. n° 43207/16 (violation de l'article 3, volet matériel) ; *Chebab c. France*, 23 mai 2019, req. n° 542/13 (violation de l'article 2, volet procédural) ; *Semache c. France*, 21 juin 2018, req. n° 36083/16 (violation de l'article 2, volet matériel) ; *Toubache c. France*, 7 juin 2018, req. n° 19510/15 (violation de l'article 2, volet matériel) ; *Boukrourou c. France*, 16 novembre 2017, req. n° 30059/15 (violation de l'article 3, volet matériel). On pourrait également évoquer le cas de M. Dieng, décédé à la suite d'une interpellation policière, et dont la famille a introduit en 2017 une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. La requête a finalement été retirée en mai 2020 après un accord amiable entre les parties.

14. Cass, 1^{ère} civ., 9 novembre 2016, n° 15-24210 et autres.

15. Tribunal judiciaire de Paris, 28 octobre 2020, n° 19/08420.

16. Voir not : les art. L 226-1 et L 613-2 et L 613-3 du code de la sécurité intérieure (CSI).

17. Voir l'[avis de la CNCDH sur la proposition de loi relative à la sécurité globale](#) (A - 2020 - 16) du 26 novembre 2020, JORF n°0289 du 29 novembre 2020, Texte n° 150.

a pris une telle ampleur ces dernières années que les plus hauts responsables de l'État ont finalement reconnu des problèmes d'ordre structurel dans la police. Revenant sur une position largement partagée par ses prédécesseurs, qui consistait à réduire les violences policières à des cas rares et isolés, le ministre de l'Intérieur a énuméré le 30 novembre 2020 devant les députés ce qu'il a qualifié de « péchés capitaux » commis dans le passé par les responsables politiques en matière de police¹⁸. Au terme de son énumération, il a évoqué les rapports entre police et population, sans toutefois préciser la nature du problème et en restant sur ce point au milieu du gué. Dans le prolongement de cette intervention, le Président de la République a annoncé le 8 décembre 2020 la mise en place d'un « Beauvau de la sécurité » afin d'améliorer les conditions d'exercice de la profession et rétablir la confiance avec la population¹⁹.

9. L'analyse des dérives policières ne peut pas faire l'impasse sur une interrogation plus globale relative aux lois sécuritaires qui renforcent toujours plus les pouvoirs de la police²⁰. La CNCDH souhaite aussi insister sur la responsabilité des donneurs d'ordre, autorités politiques ou administratives, lorsqu'ils mobilisent la force publique aux fins de préserver l'ordre public, avec des modalités peu soucieuses du respect des droits et libertés fondamentaux (par exemple : la stratégie d'encadrement de certaines manifestations ou l'évacuation de certains campements de migrants, à Paris ou aux alentours de Calais).

10. Ces autorités comme certains élus devraient également porter une attention particulière aux propos qu'ils tiennent sur les forces de l'ordre et à l'image qu'ils en renvoient dans les médias, qui peuvent concourir à renforcer la défiance de la population. L'affirmation trop fréquente d'un soutien inconditionnel aux forces de l'ordre de la part des ministres de l'Intérieur, traditionnellement qualifiés de « premier flic de France », tend à renforcer le sentiment d'impunité des forces de l'ordre, surtout quand les déclarations politiques sont ensuite contredites par les enquêtes²¹. La CNCDH appelle donc le personnel politique à faire preuve de plus de prudence dans ses prises de parole publique et à mettre en avant la diversité des missions des forces de l'ordre au lieu de ne se référer, dans les médias, qu'aux actions répressives. Revaloriser la dimension de « service public » d'une police bienveillante et au « service de la

18. Assemblée nationale, Commission des Lois, Audition de M. Gérald Darmanin, 30 octobre 2020. Outre les rapports entre police et population, parmi les autres « péchés capitaux » évoqués : un défaut de formation, initiale et continue ; un manque d'encadrement ; des locaux vétustes et un matériel défaillant ; un manque de suivi des préconisations de sanction formulées par l'IGPN.

19. D'après un communiqué de presse du ministère de l'Intérieur, en date du 12 janvier 2021, parallèlement à des séances de travail entre janvier et mai, réunissant des experts français et internationaux ainsi que des maires et des parlementaires, le ministre de l'Intérieur se rendra dans les territoires pour échanger directement, sous la forme de grands débats, avec les policiers et les gendarmes, ainsi que des « débats citoyens ».

20. Voir not. : Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, etc.

21. Voir par exemple l'affaire Legay (militante d'ATTAC blessée à l'occasion d'une charge policière en marge d'une manifestation des Gilets Jaunes à Nice) : « Affaire Legay : l'IGPN pointe une charge policière disproportionnée », *Le Monde*, 22 septembre 2020.

population »²², avec des agents « gardiens de la paix »²³, s'avère en effet essentiel.

11. Si la question des relations entre la police et la population doit donc nécessairement prendre place dans le cadre d'une réflexion politique et sociale plus globale, la CNCNDH souhaite, dans la continuité de son avis de 2016, formuler un certain nombre d'observations et de recommandations destinées à restaurer le lien de confiance entre la police et la population, en replaçant la police prioritairement au service des droits et libertés fondamentaux des personnes et en garantissant un « juste exercice de la force »²⁴.

12. Assurer la garantie de ces droits et restaurer la confiance avec certaines catégories de la population implique de s'interroger sur les priorités de la police et de reconsidérer un certain nombre d'éléments relatifs à son fonctionnement actuel, issus d'une évolution au long cours, et qui ont trait à ses champs d'action (I), au cadre juridique de ses interventions (II), à l'insuffisance de la formation et de l'encadrement (III), ainsi qu'à des défaillances dans le contrôle et le manque de transparence de cette institution (IV).

I - RÉINVESTIR LE CHAMP D'UNE POLICE RÉPUBLICAINE

13. Depuis le début des années 2000, l'institution policière n'a pas échappé au virage managérial issu de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) de 2001. Elle s'est ainsi retrouvée soumise à des critères de performance et à une culture du résultat qui ont irrigué l'ensemble des services. Parallèlement à cette « politique du chiffre », une réorientation des politiques publiques de sécurité a été amorcée dans les années 1990, axée sur la lutte contre la petite et la moyenne délinquance. Dans son avis de 2016, la CNCNDH relevait également la valorisation de l'anti-criminalité en France, conduisant mécaniquement à valoriser le répertoire d'actions qui lui est traditionnellement associé (contrôles d'identité, interpellations, recherche du flagrant délit, etc.).

I.1. Rééquilibrer les missions de la police

14. La politique de « tolérance zéro » et la culture de la performance sont susceptibles

22. Selon les termes du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (R. 434-14 du CSI), code de déontologie institué en 1986 à l'initiative du ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe.

23. Selon les termes du code de déontologie (R.434-28 du CSI).

24. C.Vigouroux, *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017.

de privilégier la recherche du « petit délit » comme en matière de législation sur les étrangers ou certaines infractions à la législation sur les stupéfiants, où le fait constaté est automatiquement élucidé, aux dépens d'infractions qui impliquent des enquêtes plus complexes. Ainsi, les policiers ont tendance à contrôler ceux qui ont « l'air étranger » ou ceux qu'ils estiment plus « susceptibles » de détenir des substances illicites. La fréquence des contrôles ainsi observée²⁵ engendre inévitablement chez celles et ceux qui en font l'objet un sentiment de discrimination et de défiance envers les institutions policières, d'autant plus que ces contrôles s'accompagnent souvent de fouilles intrusives des sacs et des téléphones portables, ainsi que de palpations corporelles également intrusives et d'autres attitudes d'intimidation qui peuvent être parfois illégales²⁶.

15. Si la CNCDH ne conteste évidemment pas la dimension répressive de l'activité policière, elle appelle les pouvoirs publics à envisager une réorientation des politiques publiques de sécurité, une remise en cause de l'évaluation chiffrée de la performance policière et une redéfinition des missions attribuées par les acteurs politiques à la police, dès lors qu'elles influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population.

16. À ce titre, la CNCDH recommande la réécriture de l'article du code de déontologie de la police et de la gendarmerie définissant leurs missions, en revalorisant la place donnée à la « protection des personnes et des biens » et en rappelant que la police a pour raison d'être la garantie des libertés et des droits fondamentaux²⁷.

I.2. Restaurer une police de proximité

17. Rapprocher la police de la population, à partir d'un meilleur ancrage territorial, d'une présence visible et du développement de partenariats locaux, était déjà au cœur de la police de proximité mise en œuvre à la fin des années 1990²⁸. Remise en cause en 2002 par le ministre de l'Intérieur d'un nouveau gouvernement, elle n'a pas eu le temps de produire des effets mesurables sur le terrain. Pourtant, comme le rappelle un rapport du Sénat de 2006, la plupart des élus locaux avaient jugé positive cette initiative, mettant en avant une « meilleure présence sur le terrain », un « dialogue plus facile avec la population », un « recueil d'informations plus ciblées, une occupation plus

25. Voir not. : F. Jobard, R. Lévy, J. Lamberth, S. Névanen, « Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris », *Population*, 2012, n° 3

26. Human Rights Watch, « « Ils nous parlent comme à des chiens », Contrôles de police abusifs en France », Juin 2020.

27. L'article R 434-2 du code de la sécurité intérieure définit ainsi cette mission : « (...) la police nationale et la gendarmerie nationale ont pour mission d'assurer la défense des institutions et des intérêts nationaux, le respect des lois, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens ».

28. Les premières émeutes urbaines (Quartier des Minguettes à Vénissieux, 1981) avaient conduit à la mise en œuvre dans les années 1980 d'une nouvelle politique de développement social des quartiers (DSQ) caractérisée par son ancrage local et une plus grande proximité avec les habitants.

pertinente du territoire et un meilleur traitement d'approche des victimes »²⁹.

18. D'après plusieurs personnes auditionnées, la police de sécurité du quotidien, lancée en février 2018, n'a pas rempli ses promesses. Annoncée comme visant à « replacer le service du citoyen au cœur de l'action des forces de sécurité », à renouer le dialogue entre les agents et les jeunes des quartiers difficiles, elle s'est manifestée en pratique par un renforcement des effectifs dans ces quartiers, sans redéfinition de leurs missions. Elle ne s'est concrétisée, depuis 2018, que par la création de 47 « quartiers de reconquête républicaine » que leur désignation même inscrit dans une rhétorique stigmatisante, non démentie par la priorité donnée à l'approche répressive (notamment en matière de lutte contre les trafics) dans les discours qui lui sont consacrés.

19. La CNCDH considère donc qu'il est urgent de rétablir une authentique police de proximité dont la priorité soit la reconstruction d'une relation privilégiée et bienveillante avec la population, se substituant à la réponse principalement réactive et punitive actuelle. Une présence policière accrue, assurée par un maillage territorial resserré et des agents ancrés dans leurs territoires, disponibles et à l'écoute des citoyens, faciliterait les échanges avec toutes les catégories de la population. Des partenariats doivent être systématiquement mis en place avec les maires, les bailleurs sociaux, les associations de résidents et de quartier, et se traduire par l'organisation de rencontres fréquentes entre les habitants et les policiers affectés à leur territoire. La revalorisation des missions sociales de la police est essentielle. La CNCDH a été particulièrement intéressée par l'opération #RépondrePrésent lancée par la gendarmerie nationale pour accompagner les populations vulnérables ou fragilisées pendant le confinement du printemps 2020, qui s'est traduite par des mesures d'assistance aux personnes âgées ou malades, de transports de médicaments, de distribution de devoirs, etc., en liaison avec les acteurs économiques locaux. La CNCDH est convaincue de la nécessité d'encourager ce type d'initiatives pour favoriser le dialogue et restaurer la confiance, tout en répondant au sentiment d'insécurité des habitants. Les spécialistes soulignent combien la qualité du lien social est importante pour maintenir la qualité du renseignement. En outre, l'instauration d'un climat de confiance entre les agents de police et les jeunes d'un quartier sensible s'avérera plus efficace sur le long terme qu'une approche exclusivement répressive pour prévenir les incivilités et la petite délinquance.

20. La CNCDH déplore, par ailleurs, l'attribution croissante de missions de police judiciaire à la police municipale³⁰. Cette tendance ne va pas dans le sens d'une pacification des rapports entre la police et la population, et ne peut qu'encourager un désengagement de l'État et de la police nationale au profit d'agents chargés de mettre en œuvre les priorités de certains élus locaux, particulièrement sensibles aux enjeux électoraux.

29. Sénat, « Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers », Rapport d'information, 2006.

30. Voir l'avis de la CNCDH sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, op.cit

1.3. Améliorer l'accueil des usagers

21. Comme l'explique le livre Blanc de la sécurité intérieure, publié en novembre 2020, « améliorer la qualité de l'accueil du public est (...) l'un des vecteurs premiers d'une relation de confiance entre la population et les forces de sécurité intérieure ». L'amélioration de la qualité de la relation entre les forces de l'ordre et la population doit être mise en œuvre à l'échelon local dans chaque commissariat ou gendarmerie. C'est une question d'organisation et de gestion de ces structures locales, qui doivent être davantage orientées vers la satisfaction des habitants-usagers. À cet échelon local, l'amélioration de la qualité de la relation police-habitants ne doit pas seulement être un objectif, mais elle doit être pensée, mise en œuvre et enfin évaluée systématiquement.

22. La qualité de l'accueil policier devrait donc faire l'objet d'un « programme d'action local » adapté à chaque situation qui identifie d'une part les besoins et les attentes des usagers et, d'autre part, les manques et les actions à entreprendre. Ce programme devrait être élaboré en concertation avec des représentants des habitants par un « responsable de la qualité » dans l'unité de police et de gendarmerie, qui serait chargé également de sa bonne exécution. Ce responsable devrait être haut placé dans la hiérarchie de l'unité considérée. Il serait chargé également d'organiser des réunions régulières avec les représentants des habitants.

23. L'amélioration de la qualité des relations entre la police et la population implique également des programmes de formation afin d'améliorer le professionnalisme de cet accueil. Ces formations devraient notamment porter sur l'acquisition de savoir-faire en communication (accessibilité ; clarté et fiabilité des informations et des échanges) en psychologie/victimologie (empathie, respect et adaptation de la réponse) et en gestion (qualité et facilité des procédures). L'ensemble des forces de police devraient être formées aux méthodes d'accueil³¹, en mettant l'accent, conformément au code de déontologie, sur le traitement respectueux et égalitaire des usagers.

24. L'amélioration de la qualité de la relation avec les usagers passe également par une amélioration des lieux d'accueil. Si la situation est très hétérogène d'un commissariat ou d'une gendarmerie à l'autre, les salles d'accueil doivent être spécialement adaptées pour recevoir et orienter les visiteurs de façon rassurante, avec des temps d'attente limités. Des zones d'accueil confidentielles doivent être systématiquement prévues. Au besoin, dans certains territoires où une partie importante de la population éprouve des difficultés spécifiques pour accéder aux forces de l'ordre, par exemple en cas de grande précarité sociale ou de non maîtrise de la langue française, la Commission suggère la mise en place de médiateurs, sur le modèle des médiateurs en santé.

25. L'orientation et le parcours des usagers doivent faire l'objet d'un protocole

31. Sénat, Rapport d'information sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure, fait au nom de la commission des finances, 2003.

précis, accessible et facilement compréhensible, qui doit être régulièrement réévalué. L'objectif est de « *renforcer le sentiment de personnalisation de la prise en compte des usagers* »³². Par exemple, la prise de plainte ne peut être réalisée que dans un « *espace de réception dédié et standardisé* »³³.

26. La CNCDH recommande en définitive d'évaluer régulièrement la qualité de cette relation avec les habitants à partir d'indicateurs précis et participatifs évaluant la satisfaction des usagers, qui doivent être tout autant pris en compte en termes de carrière, d'avancement et d'évaluation de l'activité policière que les indicateurs traditionnels (taux d'élucidation d'affaires, taux de présence policière sur la voie publique, etc.).

27. Il importe également de faciliter l'accès aux forces de l'ordre, d'autant qu'il s'agit souvent de la première étape pour l'accès à la justice des victimes de crimes ou délits. Or, cet accès reste difficile pour certaines catégories de la population, par exemple pour des raisons liées à l'accessibilité des locaux : éloignement géographique, manque de desserte par les transports en commun, ou problèmes d'accès pour les personnes en situation de handicap. C'est pourquoi la CNCDH recommande que tous les commissariats et gendarmeries soient rendus pleinement accessibles à toutes les personnes en situation de handicap et qu'il en soit de même pour les démarches dématérialisées. À cet égard, il convient de rappeler que cette dématérialisation croissante ne saurait conduire à rendre trop difficile, voire exclure un accès physique aux services. La Commission recommande également de veiller à une répartition égale sur tout le territoire des commissariats et gendarmeries, quitte à mettre en place des permanences régulières en mairie quand les locaux sont trop éloignés.

28. Un autre frein important à l'accès aux forces de l'ordre est la peur de recevoir un accueil défavorable ou de subir des discriminations. Il n'existe pas de mesures d'accompagnement pour les victimes de discriminations racistes, xénophobes, LGBTphobes ou handiphobes. Ainsi, trop de personnes victimes de ce type de discriminations n'osent pas porter plainte, à l'instar des femmes victimes de violences³⁴. Pour y remédier, un certain nombre de référents ont été mis en place : référents « accueil », référents « violences conjugales », référents « LGBT », etc. Il ressort toutefois des auditions menées par la CNCDH que ces référents ne sont pas toujours formés, voire que certains ne sont pas informés de leurs nouvelles attributions. C'est pourquoi la Commission suggère de réserver le système de référent aux contentieux les

32. Rapport d'information précité.

33. Rapport d'information précité.

34. On se réfère généralement à ces actes inconnus avec la notion de chiffre noir. Selon le bilan statistique 2017 du SSMSI, seules 8% des victimes d'agression ou d'atteinte sexuelle portent plainte. Selon le *rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie* de la CNCDH 2019, 1,1 millions de personnes ont été victimes d'acte raciste, antisémite ou xénophobe, mais seules 6603 affaires ont été transmises à la justice. Concernant les actes LGBTphobes, selon l'enquête 2020 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), seuls 15% des personnes LGBTI victimes de violence physique ou sexuelle ont rapporté cet acte à la police.

plus massifs, comme les violences faites aux femmes, et plutôt que la multiplication de référents, recommande la création de services dédiés, plus en lien avec la population et plus faciles à former, localisés dans quelques commissariats très exposés. Ce modèle qui est expérimenté avec succès à Paris pour les personnes LGBT, et vient d'être mis en place en Guyane, devrait être étendu à d'autres agglomérations et aux victimes de handiphobie, de xénophobie ou de racisme. Les coordonnées des référents devront être publiques afin que tout policier ou gendarme puisse les contacter en cas de besoin, mais aussi toute victime confrontée à des difficultés pour porter plainte.

II – REDÉFINIR LES CONDITIONS D'INTERVENTION DES FORCES DE L'ORDRE

29. Au-delà de la remobilisation d'une police de proximité, attachée à nouer des contacts avec la population sur un territoire donné, certains types d'interactions entre police et population sont plus particulièrement susceptibles d'engendrer de la tension et, à plus long terme, de la défiance. Le cadre légal, l'organisation des services, peuvent favoriser des comportements policiers inadéquats, voire clairement abusifs à l'occasion des contrôles d'identité, de l'exercice d'un pouvoir de verbalisation, ou encore de l'encadrement des manifestations.

II.1. Réencadrer les contrôles d'identité

30. La CNCDH a déjà relevé antérieurement que les contrôles d'identité représentent une des principales occasions d'interaction entre les forces de l'ordre et certaines catégories de la population, à la source de tensions. Les articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale, dont les révisions successives ont élargi les possibilités de recours au contrôle d'identité, confèrent aux policiers un pouvoir d'appréciation extrêmement étendu sur l'opportunité de contrôler ou non une personne.

31. Dans le cadre d'un contrôle de police judiciaire, le contrôle doit être justifié par « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* » qu'une personne a commis

ou tenté de commettre, ou bien encore s'apprête à commettre une infraction³⁵. Cette formulation ne peut que favoriser l'expression des préjugés et stéréotypes relatifs à l'apparence physique et, par conséquent, des contrôles au faciès. Si les juridictions examinent l'objectivité des raisons du soupçon lorsque le contrôle a donné lieu à la constatation d'une infraction, il sera en revanche malaisé d'en contester le bien-fondé si le contrôle n'a donné lieu à aucune suite judiciaire.

32. Dans le cas où le contrôle est exercé sur réquisition écrite du procureur de la République « *aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise* »³⁶, il peut viser n'importe quelle personne pendant un délai et au sein d'un périmètre déterminés³⁷. Le policier a donc toute latitude pour contrôler sur le territoire visé toutes les personnes qu'il souhaite. En précisant les infractions à rechercher, le procureur est censé éviter que les contrôles ne soient déclenchés de façon purement aléatoire. Cependant, la loi dispose expressément que le fait que les contrôles révèlent des infractions autres que celles initialement visées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Dès lors, la réquisition peut facilement être détournée à d'autres fins que celles prévues. De manière générale, la mise en œuvre de ces contrôles est en théorie placée sous le contrôle a priori du procureur. Le Défenseur des droits relevait toutefois, dans une décision publiée en février 2015, l'absence en pratique de mécanisme de contrôle « *du fait de la demande croissante de réquisitions par les forces de l'ordre* », qui seraient rarement refusées par le parquet, lui-même encouragé dans cette voie par les pouvoirs publics³⁸. De ce fait, les rôles ont tendance à être inversés, le procureur répondant souvent aux sollicitations des agents de la force publique. En outre, le Défenseur des droits soulignait que « *leur enchaînement systématique revient à généraliser dans certaines zones la pratique de contrôles d'identité discrétionnaires* »³⁹ pratique jugée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁴⁰.

35. Art. 78-2, al.1^{er} du code de procédure pénale (CPP). Pour être tout à fait complet, le code de procédure pénale prévoit la possibilité d'un contrôle d'une personne s'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 ; ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ; ou qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines; ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire (art. 78-2, al. 2 et s.).

36. Art.78-2, al. 7 du CPP.

37. Le contrôle d'identité sur réquisition du procureur a été conçu pour répondre à une forte demande de sécurité dans des zones désignées comme sensibles, « *là où les autorités compétentes savent que des infractions sont commises régulièrement mais sans en avoir précisément identifié les auteurs* » (Assemblée nationale, Commission des lois, Rapport sur la loi n° 93992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité, n°259, p.17).

38. Instructions du 22 mars 2016 adressées par le directeur des affaires criminelles et des grâces aux procureurs de la République relatives à la délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et de visites de véhicules, 2015/F/0128/T24.

39. Décision du Défenseur des droits MSP-MDS-MLD-2015-021, « Observations devant la cour d'appel de Paris », 3 février 2015, p. 11.

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

33. Dans le cadre d'un contrôle de police administrative, aux fins de prévenir un risque d'atteinte à l'ordre public⁴¹, le gendarme ou policier peut contrôler l'identité de toute personne se trouvant sur un lieu ouvert au public, quel que soit son comportement, sous réserve de « *justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* »⁴². Autrement dit, les contrôles ne doivent pas être motivés par des considérations générales mais par des éléments concrets, pouvant relever des caractéristiques d'un lieu, d'un moment donné ou encore résulter du comportement de la personne contrôlée⁴³. Ces précisions offrent d'autant moins de garanties, en pratique, qu'aucune exigence de justification formelle ne pèse sur les officiers ou agents de police judiciaire procédant à de tels contrôles.

34. À proximité des frontières, ou dans les lieux de transit international⁴⁴, la police peut aussi contrôler n'importe qui aux fins de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents de séjour (contrôles dits « Schengen »). À l'instar des contrôles effectués sur réquisitions du procureur, la police n'a pas à motiver ces contrôles⁴⁵.

35. Dans tous les cas de figure, quelle que soit la nature du contrôle, la Cour de cassation prohibe les contrôles discriminatoires⁴⁶. De son côté, le Conseil constitutionnel avait déjà affirmé que « *la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires est incompatible avec le respect de la liberté individuelle* »⁴⁷. De surcroît, le code de déontologie rappelle que l'agent ne peut se fonder « *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* »⁴⁸. Néanmoins, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère *de facto* à l'agent de police

41. Art. 78-2, al. 8 du CPP.

42. Pendant longtemps, la possibilité d'interpeller une personne afin de contrôler et de vérifier son identité relevait essentiellement des pouvoirs et des missions de la police judiciaire. Une loi du 27 novembre 1943 autorisait les contrôles d'identité « en cas de recherches judiciaires », tandis qu'une ordonnance du 2 février 1961 les instaurait dans le cadre de l'enquête de flagrance. Aucun texte, mis à part un décret du 20 mai 1903 sur les services de la gendarmerie, ne prévoyait la mise en œuvre de contrôles indépendamment de la commission d'une infraction déterminée, c'est-à-dire aux seules fins de surveillance et de prévention (voir C. Girault, « Contrôles et vérifications d'identité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2010).

43. Le Conseil constitutionnel, a émis, dans sa décision n°93-323 DC du 5 août 1993, cette réserve d'interprétation.

44. La loi du 10 août 1993 vise à pallier la suppression des contrôles systématiques aux frontières de certains pays européens, en application de l'accord de Schengen, en autorisant des contrôles aléatoires dans une zone de 20 kilomètres située entre la frontière terrestre de la France avec les États signataires ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international. Voir art. 78-2, al. 9 à 16, CPP.

45. La Cour de cassation a rappelé que les contrôles « Schengen » ne nécessitent pas de l'autorité administrative de rapporter les circonstances particulières tenant au comportement de l'intéressé (Civ., 1^{ère}, 25 mars 2009, n°08-11587). L'article L 611-1 du CESEDA précise que le contrôle de la situation administrative des étrangers « ne [peut] être effectué que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger ». Ces précisions n'offrent pas en pratique des garanties suffisantes aux personnes contrôlées.

46. Civ.1^{ère}, 9 novembre 2016, n° 15-24210 et autres, précités.

47. Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993.

48. Art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

une latitude importante dans la sélection des personnes à interpellé, créant un risque d'arbitraire.

36. De plus, une des grandes difficultés posées par les contrôles d'identité réside dans leur caractère massivement invisible et incontrôlé : 94% d'entre eux ne donnent lieu à aucune suite judiciaire, et donc à aucun contrôle de leur légalité⁴⁹. Ainsi, se sont développés, dans certains quartiers sensibles, des pratiques qui, si elles relèvent juridiquement d'un contrôle d'identité, confinent le plus souvent à un contrôle social, selon des modalités qui conduisent parfois à la violence et empruntent souvent à l'humiliation⁵⁰, à l'origine d'un sentiment d'injustice chez les personnes ainsi contrôlées. La remise d'un récépissé papier nominatif, qui préciserait l'heure, le lieu et les motifs du contrôle, permettrait non seulement de réduire les contrôles abusifs, mais également, en informant les personnes contrôlées, sinon de dissiper ce sentiment d'arbitraire, du moins de leur donner les moyens de contester en justice leur bien-fondé. Afin d'éviter la constitution d'un fichier nominatif, le carnet à souche du policier ou gendarme devrait reproduire toutes les indications du récépissé, sauf l'identité de la personne contrôlée. Au-delà de leur traçabilité, il conviendrait de mettre place un dispositif de suivi des contrôles, pour permettre aux hiérarchies de prendre connaissance des conditions de leur mise en œuvre (quels agents ? pour quels motifs ?).

37. La CNCDH recommande d'engager une réflexion de fond sur l'encadrement légal et la pratique des contrôles d'identité afin de lutter contre leur banalisation, à l'origine d'un sentiment d'arbitraire et d'injustice au quotidien. À cette fin, elle recommande de reconsidérer les motifs pouvant justifier un contrôle.

II.2. Réencadrer le pouvoir de verbalisation

38. Les auditions ont permis à la CNCDH de prendre acte d'un dévoiement du pouvoir de verbalisation de la police à l'encontre de certaines catégories de la population à des fins d'éviction de l'espace public ou d'intimidation⁵¹. Cela prend notamment la forme de contraventions à répétition, liées à des « incivilités », ou à des troubles à la tranquillité publique : le tapage (nocturne ou diurne), le « déversement de liquide insalubre » (qui s'applique en général aux crachats) et le « dépôt de déchets hors des emplacements autorisés » (le jet de n'importe quel détritrus sur la voie publique : un mouchoir usagé, un papier...). Dans le même sens, les infractions à la circulation routière (stationnement, conduite sans certificat d'immatriculation, etc.) peuvent donner lieu également à des verbalisations multiples et cumulées, soumettant les jeunes à des amendes dont

49. D'après le Défenseur des droits, 94% des contrôles d'identité ne donnent lieu à aucune suite : Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, vol.1 : Relations police/population, le cas des contrôles d'identité, 2017, p. 19.

50. D. Fassin, *La force de l'ordre, une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, 2011.

51. Phénomène confirmé par les chercheurs. Voir notamment les travaux d'Aline Daillère sur le « pouvoir contraventionnel » de la police, restitués par exemple dans : A. Polloni, « Les amendes, « une forme de justice rendue dans la rue », Entretien avec Aline Daillère », *Mediapart*, 9 avril 2020.

l'accumulation peut aboutir à des montants exorbitants. Il a ainsi été fait état, lors des auditions de la CNCDH, de la création de situations d'endettement pouvant atteindre 13 à 14.000 euros pour des jeunes sans emploi qui sont alors poussés vers la délinquance.

39. La CNCDH a également maintes fois dénoncé⁵² des pratiques policières analogues à l'encontre de bénévoles et de salariés d'association venant en aide aux personnes migrantes, faisant l'objet de contrôles d'identité et de verbalisations à répétition. La Commission a constaté de telles pratiques lors de ses missions dans la région de Calais et dans celle de Briançon, et souligne qu'elles contribuent à renforcer les tensions sur le terrain et attisent chez les associatifs un sentiment de défiance envers la police.

40. Cet exercice du pouvoir de verbalisation conduit, voire vise, à évincer certains individus jugés indésirables dans certains quartiers, ou encore à décourager des militants.

41. Ce « pouvoir contraventionnel » est d'autant plus préoccupant que la contestation des amendes s'avère très difficile en pratique. D'abord, les procès-verbaux « *font foi jusqu'à preuve contraire* »⁵³ : ils ne peuvent être contestés que par écrit ou par témoins, ce qui rend la preuve contraire compliquée à rapporter. En outre, la Commission s'inquiète des cas qui lui ont été rapportés de verbalisations à distance, sans que le destinataire en soit informé avant de recevoir l'avis de contravention, voire d'amendes parvenant à leurs destinataires en étant déjà majorées.

42. La CNCDH déplore le risque de dévoiement de ce pouvoir de verbalisation, d'autant plus préoccupant qu'il laisse le gendarme ou le policier seul dans l'appréciation des faits constitutifs de l'infraction, engendrant ainsi un risque d'arbitraire. La proposition de loi *relative à la sécurité globale* actuellement en discussion au Parlement, en octroyant de nouveaux pouvoirs de verbalisation au bénéfice de la police municipale, ne peut d'ailleurs que nourrir les craintes d'une instrumentalisation locale des questions de sécurité.

II.3. Réencadrer les manifestations

43. La Commission rappelle en préalable qu'il appartient à l'État de garantir la liberté de manifestation, droit fondamental pour la démocratie. Elle constate que cette liberté est actuellement limitée par les violences autour, voire au sein des cortèges, décourageant notamment les personnes âgées, de santé fragile ou accompagnées

52. [Avis « Mettre fin au délit de solidarité »](#) du 18 mai 2017, JORF n°0131 du 4 juin 2017, texte n°82 ; [Déclaration « Alerte sur le traitement des personnes migrantes »](#), du 17 octobre 2017, JORF n°0270 du 19 novembre 2017, texte n°27 ; [Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne](#) du 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24 ; [Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe](#), février 2021.

53. Selon les termes de l'article 537 du CPP. En revanche, ils ne valent qu'à titre de simples renseignements lorsqu'ils constatent un délit (art. 430 du CPP).

d'enfants de s'y rendre.

44. L'encadrement des manifestants lors des mobilisations collectives, ou des occupations du domaine public ou privé, a donné lieu ces dernières années à un recours inédit à l'usage de la force, engendrant de nombreuses violences illégitimes. La CNCDH constatant l'augmentation du nombre de blessés du fait de l'usage d'armes mutilantes, qui causent des blessures irréversibles aux manifestants, recommande d'abandonner notamment l'usage des lanceurs de balles de défense (LBD) et des grenades de désencerclement⁵⁴. Si la CNCDH est consciente des difficultés auxquelles les forces de l'ordre ont été confrontées, lors de manifestations qui ne répondaient pas aux standards des cortèges habituels – déclarés et généralement encadrés par les services d'ordre des syndicats –, ponctués le cas échéant par des débordements, l'histoire atteste pourtant que le niveau de violence des manifestants ne s'est pas significativement aggravé depuis la Seconde Guerre mondiale⁵⁵. Surtout, la Commission tient à revenir sur un certain nombre de problèmes récurrents.

45. Ce que l'on appelle habituellement la « doctrine du maintien de l'ordre à la française » consiste essentiellement dans la mobilisation d'unités spécialisées (CRS et gendarmerie mobile), le maintien à distance des manifestants en évitant les confrontations, et le recours à un usage proportionné de la force. Or, les auditions ont confirmé l'abandon progressif de cette doctrine, dont témoigne notamment le recours à des unités non spécialisées dans le maintien de l'ordre (BAC, compagnies de sécurisation, etc.), et à des agents surtout formés à l'interpellation en flagrance des auteurs d'infraction. Cela a pu engendrer beaucoup de confusion dans l'encadrement des manifestations, et contribuer à l'escalade de la violence, d'autant plus que ces agents sont équipés d'armes pour l'emploi desquelles ils ne sont pas suffisamment formés. Ce mélange des genres, imputé en partie à la réduction des effectifs des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, répond également à une volonté politique de renforcer la « *judiciarisation du maintien de l'ordre* »⁵⁶ d'une manière qui a pu être critiquée (voir ci-dessous n°50).

46. Le nouveau Schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) du 16 septembre 2020⁵⁷, s'il introduit quelques dispositions qui vont dans le bon sens –notamment la mise en place de dispositifs de liaison et d'information – suscite néanmoins beaucoup d'inquiétudes. Il ne fait notamment jamais référence à la notion de « désescalade »,

54. Sur l'augmentation de l'usage des armes par la police et la gendarmerie en France, notamment les LBD et les grenades explosives, et du nombre de mutilés par ces armes, voir : S. Roché, « Les violences policières en France », *Esprit*, janvier 2020.

55. Voir les auditions des chercheurs devant la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre, le 14 octobre 2020.

56. O. Fillieule et F. Jobard, *Politiques du désordre : la police des manifestations en France*, Seuil, 2020.

57. Auquel une publicité plus importante devrait être donnée afin que les citoyens n'en ignorent pas l'existence et puissent s'informer sur les gestes et techniques du maintien de l'ordre.

d'ailleurs expressément récusée par les dirigeants de la police nationale lors des auditions de la CNCDH, perpétuant ainsi l'isolement de la France par rapport à ses voisins européens⁵⁸. Alors même qu'ils sont confrontés à des manifestations parfois aussi violentes, ces derniers se sont résolument dotés de stratégies de désescalade qui paraissent à la CNCDH plus propices au rétablissement de l'ordre public que la volonté d'interpeller à tout prix. Ainsi le SNMO entérine l'intervention d'unités chargées d'interpeller les « casseurs », au risque de susciter des tensions au sein des cortèges et d'entretenir les tensions alors que l'objectif prioritaire devrait être de ramener le calme.

47. Par ailleurs, l'effort de dialogue affiché supposerait la mise en place d'agents de liaison comparables à ceux qui existent, par exemple, au Royaume-Uni. Les approches de dialogues et de désescalade supposent que le dialogue soit entendu comme une communication dans les deux sens. Les forces de l'ordre ne doivent pas se contenter de communiquer des informations ou instructions aux manifestants, mais doivent également écouter ce que ces derniers ont à dire, afin de parvenir à une gestion pacifiée du rassemblement. À l'inverse, l'utilisation de drones pour surveiller les manifestations, prévue par la proposition de loi *relative à la sécurité globale*, ne s'inscrit pas dans une démarche de dialogue et ne pourrait que susciter de la défiance parmi les manifestants⁵⁹. En outre, si le SNMO entend simplifier, à juste titre, la formulation des sommations en cas d'attroupement, les informations communiquées aux manifestants sont insuffisantes en l'état : la référence à « l'usage de la force » lors des deux dernières sommations demeure trop vague. La CNCDH recommande donc l'adoption dans les plus brefs délais du décret prévu par le SNMO pour mettre en œuvre des sommations plus compréhensibles, et annonçant explicitement l'emploi imminent des armes s'il est envisagé.

48. Enfin, la CNCDH regrette l'absence de prohibition expresse d'une pratique trop souvent observée, consistant à enserrer des manifestants à l'intérieur d'un cordon policier plus ou moins hermétique (« nasse »), non seulement restrictive de la liberté d'aller et venir mais pouvant aussi représenter un danger en cas de panique des

58. À titre d'illustration de cet isolement, la France n'a pas souhaité s'associer au programme de recherches Godiac (*Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*), soutenu par l'Union européenne (UE) et auquel neuf pays européens ont participé entre 2010 et 2013. Son objectif était de favoriser la diffusion de bonnes pratiques fondées sur la communication et la désescalade, l'amélioration des connaissances sur les profils des manifestants et activistes et leurs stratégies, la promotion de l'évaluation de l'encadrement des foules lors de grandes manifestations et le développement de coopérations institutionnelles transnationales entre praticiens, chercheurs et formateurs.

59. La CNCDH s'est déjà exprimée sur ce point : [Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale](#) (A - 2020 - 16) du 26 novembre 2020, JORF n°0289 du 29 novembre 2020, Texte n° 150. La CNCDH s'y alarmait de « la faiblesse de l'encadrement prévu par la proposition de loi et de la multiplicité des motifs susceptibles de justifier le recours aux caméras aéroportées ». Sa réprobation a été confortée par la décision du Conseil d'État du 22 décembre 2020 interdisant à la Préfecture de police l'emploi de drones pour surveiller les manifestations en l'état actuel de la législation. Plus récemment, la CNIL a prononcé un rappel à l'ordre à l'encontre du ministre de l'Intérieur pour avoir procédé, en dehors de tout cadre légal, à des vols de drones équipés de caméras, notamment pour assurer le respect des mesures de confinement : CNIL, Délibération n°SAN-2021-003 du 12 janvier 2021 concernant le ministère de l'Intérieur.

manifestants ainsi retenus. Les pouvoirs publics devraient également mettre un terme à la pratique dite des « contrôles délocalisés », encore trop souvent observée sur le terrain⁶⁰, qui consiste à interpellier et éloigner durablement un groupe de manifestants du cortège, éventuellement dans un commissariat, pour vérifier leur identité en l'absence de toute base légale⁶¹.

49. La CNCDH a par ailleurs été surprise d'apprendre, lors de ses auditions, que la gendarmerie nationale et la police nationale n'harmonisent pas leurs techniques de recours à la force et que des gestes d'intervention abandonnés par l'une pour leur caractère trop « vulnérant » pouvaient être maintenus par l'autre. Elle invite le ministère de l'Intérieur à conduire une réflexion globale, dont les conclusions soient déclinées au sein de l'ensemble des forces de l'ordre, sur des méthodes d'intervention et d'interpellation limitées à ce qui est strictement nécessaire, adapté et proportionné dans le respect de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants.

50. La CNCDH s'inquiète du recours excessif à des procédures de police judiciaire détournées de leur finalité dans un objectif de maintien de l'ordre, en ce qui concerne tant les gardes à vue pratiquées massivement en amont de certaines manifestations que les conditions d'interpellation des « casseurs » ou des « fauteurs de trouble ». Comme l'a observé la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la combinaison des contrôles et des fouilles sur réquisition du procureur de la République et de certains délits⁶² a donné lieu à de nombreuses interpellations et gardes à vue en raison de la détention d'objets jugés suspects par la police, parfois de manière contestable (un masque de plongée ou un gilet jaune par exemple)⁶³. Surtout, la plupart de ces gardes à vue n'ont donné lieu à aucune poursuite. La CNCDH déplore donc un défaut de proportionnalité dans les moyens judiciaires mis en place au regard de la liberté de manifester, pourtant fondamentale et « *nécessaire dans une société démocratique* »⁶⁴. Elle insiste également sur le discernement indispensable⁶⁵ qui doit présider au recours aux interpellations et aux arrestations en cours de manifestation. Les autorités publiques en charge de la stratégie d'encadrement des manifestations et des opérations doivent être attentives aux risques de tension et de désordre que ces dernières sont susceptibles de provoquer, en particulier lorsque des agents interpellent des personnes qu'elles jugent suspectes au milieu d'une foule.

60. Défenseur des droits, Décision n° 2020-131, Décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, 9 juillet 2020.

61. La vérification d'identité est possible lorsque la personne « refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité » : art. 78-3 du CPP.

62. En particulier le délit visé par l'article 222-14-2 du code pénal qui réprime « *le fait pour une personne de participer sciemment à un groupement, même formé de façon temporaire, en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de violences volontaires contre les personnes ou de destructions ou dégradations de biens* ».

63. Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, « Mémoire sur le maintien de l'ordre et la liberté de réunion dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » en France », 26 février 2019.

64. Selon la formulation, désormais consacrée, de la Cour européenne des droits de l'homme.

65. Conformément d'ailleurs aux exigences du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale : art. R 434-10 du CSI.

51. En définitive, le cadre légal des interventions de police envisagé dans ce nouveau schéma offre aux personnels de police de grandes latitudes pour exercer un pouvoir toujours plus coercitif sur la population. La CNCDH insiste néanmoins sur le fait que ces policiers obéissent à une hiérarchie et, in fine, à un pouvoir politique, qui fixe des objectifs, définit des doctrines et établit des stratégies d'intervention. Elle appelle ainsi encore une fois les pouvoirs publics à privilégier une approche destinée à pacifier les rapports entre la police et la population et à sortir d'une logique de confrontation. Ce changement de doctrine devra nécessairement être accompagné, en amont des interventions, par un renforcement de la formation et de l'encadrement, et en aval, par un contrôle plus indépendant et plus effectif.

III – AMÉLIORER LA FORMATION ET L'ENCADREMENT

III.1. Garantir une formation de meilleure qualité

52. Il ressort des auditions conduites par la CNCDH que la police nationale vit une période de crise de son recrutement (les derniers concours ne permettant pas de pourvoir tous les postes ouverts) vraisemblablement liée à la perte d'attractivité du métier de policier. Pour autant la CNCDH insiste sur la nécessité de ne pas sacrifier la qualité à la quantité dans les recrutements à venir.

53. Le ministre de l'Intérieur admettait récemment devant la représentation nationale que « *raccourcir la formation initiale [des gardiens de la paix] n'était pas une bonne mesure* »⁶⁶. La CNCDH partage cette analyse. La réduction de douze à huit mois de la période en école ne va pas, en effet, dans le bon sens. Il convient de fournir aux jeunes recrues une formation solide, tant du point de vue du cadre d'action (généralement méconnu du fait de leur lieu d'origine), des méthodes d'interpellation, que du respect de la déontologie et de l'éthique. Les périodes de stage ne peuvent pas combler l'acquisition de ces savoirs et compétences fondamentaux, d'autant plus qu'elles exposent des stagiaires, manquant encore de recul critique, au risque d'être influencés par l'exemple de mauvaises pratiques. Elles devraient être systématiquement suivies de retours à l'école pour analyser l'expérience acquise et la mettre en perspective. Quelle que soit la thématique abordée, il convient de remettre toujours au cœur des formations les notions de « service à la population »⁶⁷ et de garantie des droits, première mission d'une police républicaine.

66. AN, Commission des lois, Audition du 30 novembre.

67. Le code de déontologie rappelle que « *le policier ou le gendarme est au service de la population* » (art R. 434-14 du code de la sécurité intérieure).

54. La formation doit inclure non seulement des modules d'enseignement technique et juridique, comme c'est le cas actuellement, mais également d'enseignement des sciences humaines et sociales afin qu'y soit encouragée une réflexion des policiers sur la nature de leurs missions et leurs lieux d'exercice⁶⁸, de même qu'en communication (respect de l'autre, techniques de médiation, de gestion des tensions, de gestion du stress d'autrui...). Ces modules de formation doivent être abordés de manière pratique, pour être ancrés dans la réalité des interventions et du métier de policier et ne pas être perçus comme des données purement théoriques. L'incompréhension parfois constatée entre les forces de l'ordre et un système judiciaire facilement accusé par celles-ci de trop souvent remettre les délinquants en liberté pourrait en outre être atténuée par l'enseignement des alternatives à la détention ainsi que des principes d'application et de personnalisation des peines dans un objectif de réinsertion et de prévention de la récidive. Un enseignement d'éthique, qui favoriserait un retour critique de la part de l'agent sur sa pratique, aurait également toute sa place dans le cadre de cette formation⁶⁹.

55. Au terme des nombreuses auditions qu'elle a pu mener, la CNCDH est sensible aux arguments qui ont été exprimés devant elle en faveur d'un tronc commun dans la formation des agents des trois corps de la police nationale⁷⁰. Cela pourrait remédier à la fracture entre ces corps, « *nourrie, au fil du temps, d'un éloignement progressif du terrain des deux corps d'encadrement, de plus en plus accaparés par des problématiques administratives et comptables* », comme le relevait un rapport d'une commission d'enquête du Sénat en 2018⁷¹. Ce tronc de formation commun permettrait de développer un « esprit de corps » et une culture commune, fondés sur le respect de la dignité de la personne humaine et des droits fondamentaux.

56. S'agissant par ailleurs de la formation continue, tout aussi essentielle, la CNCDH s'inquiète de constater que les entraînements obligatoires au tir et aux pratiques professionnelles en intervention, prévus chaque année pour garantir le niveau d'aptitude des agents, ne sont pas systématiquement respectés dans la pratique. S'agissant particulièrement de l'entraînement à la maîtrise des armes de poing en dotation individuelle, il n'est actuellement prévu que trois séances de tir par an et par policier, ce que beaucoup d'auditions ont dénoncé comme étant largement insuffisant. L'argument avancé selon lequel ce volume se justifierait parce que la plupart des policiers ne sont pas censés utiliser leur arme tous les ans ne convainc pas la CNCDH. Tous les policiers armés sont en droit d'utiliser cette arme dans certaines circonstances

68. Sensibilisation aux problèmes de la ville et de sa périphérie.

69. Ce que n'envisage pas la déontologie qui se présente comme un corpus d'obligations propres à un corps professionnel.

70. Pour rappel, les agents de la police nationale sont répartis en trois corps : le corps de conception et de direction, le corps de commandement et le corps d'encadrement et d'application (qui inclut les gardiens de la paix, les brigadiers, les brigadiers-chefs et les majors). Les gardiens de la paix peuvent assurer l'encadrement des adjoints de sécurité (ADS), qui sont des contractuels de droit public.

71. Sénat, Commission d'enquête, « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : une exigence républicaine », 2018.

et il paraît impératif qu'un contrôle strict et régulier soit opéré du maintien de leurs compétences en ce domaine. Il en va de même des stages et modules de formation qu'exige la formation continue pour permettre de développer, en cours de carrière, des compétences et des savoir-faire professionnels. Réalisées sur la base du volontariat ces formations ne sont pas sollicitées en pratique. Ainsi que le déplorent les deux inspections générales de la police nationale (IGPN) et de la gendarmerie nationale (IGGN), la formation continue est traitée comme une « *variable d'ajustement* » pour les services qui, eu égard aux exigences opérationnelles, éprouvent des difficultés à libérer les fonctionnaires, voire la considèrent comme du « *temps perdu* »⁷².

57. La CNCDH insiste sur la nécessité de faire de la formation continue un « rendez-vous » régulier et obligatoire, en proposant notamment des modules de formation sur les discriminations, les violences domestiques, les phénomènes de violences urbaines. Cette formation continue pourrait être aussi l'occasion de rencontres avec les habitants au niveau local pour échanger sur les besoins de sécurité et les perceptions respectives des uns et des autres.

III.2. Restaurer l'encadrement, en particulier dans les quartiers sensibles

58. Les policiers en fonction, en particulier dans certains quartiers difficiles, témoignent d'un manque d'encadrement problématique. Un rapport de la Cour des comptes de décembre 2019 souligne notamment, en ce qui concerne Paris, que la préfecture de police « *souffre d'une faible attractivité, d'un déficit en personnel confirmé et d'un grave sous-encadrement* »⁷³. En effet, la majorité des jeunes gardiens de la paix recrutés par concours ne sont pas originaires d'Ile-de-France⁷⁴ et n'aspirent qu'à repartir dans leur région d'origine dès qu'ils acquièrent une expérience suffisante. Cette rotation des effectifs aboutit à un niveau très insuffisant d'encadrement de ces jeunes recrues. Les auditions de la CNCDH lui ont donné l'exemple d'un important commissariat de Seine Saint-Denis, couvrant plusieurs communes, qui a connu quatre titulaires en six ans alors que le rythme théorique de mutation d'un commissaire de police devrait être de trois ans.

59. À défaut d'encadrement suffisant, les jeunes gardiens de la paix se voient livrés à eux-mêmes sur la voie publique, tout en étant censés encadrer des adjoints de sécurité, tout aussi jeunes et peu formés. Ignorants des spécificités des territoires sur lesquels ils patrouillent, ils se retrouvent rapidement dans une position de confrontation avec des habitants dont ils ne partagent pas les codes culturels. Si l'on ajoute à cela le sentiment

72. Sénat, Commission d'enquête, « Vaincre le malaise des forces de sécurité intérieure : un exigence républicaine », 2018.

73. Cour des comptes, « La préfecture de police de Paris », 2019, p. 148.

74. D'après le rapport de la Cour des comptes, en 2018, 71,5 % des élèves gardiens de la paix sortant d'école ont été affectés en région parisienne contre 46,2 % en 2009.

très largement ressenti par ces policiers que la justice est trop laxiste à l'égard des jeunes de quartier, les contrôles d'identité discrétionnaires et discriminatoires assortis de fouilles et de palpations, évoqués précédemment, deviennent l'occasion d'un « *pur rapport de force qui fonctionne comme un rappel à l'ordre – non pas à l'ordre public, qui n'est pas menacé, mais à l'ordre social* »⁷⁵. Il a été relevé que certains jeunes de quartiers perçoivent les jeunes policiers comme une bande rivale, peut-être parce que certains se comportent parfois comme tels.

60. La CNCDH a pu constater à partir de ses auditions l'existence d'un encadrement plus étroit des agents de terrain dans la gendarmerie que dans la police : les agents de la gendarmerie agissent sous le contrôle permanent d'un chef plus expérimenté. Si une relation plus pacifiée avec les jeunes des quartiers sensibles pourrait déjà atténuer les difficultés à exercer des missions de police sur ces territoires, la CNCDH invite les pouvoirs publics à développer des moyens de fidélisation des personnels de police expérimentés, notamment pour compenser le surcoût de la vie en Île-de-France.

IV - RENFORCER LE CONTRÔLE DES FORCES DE L'ORDRE

IV.1. Renforcer les garanties d'indépendance et d'impartialité des organes de contrôle

61. L'impunité dont bénéficieraient les agents constitue une critique récurrente adressée à l'institution policière⁷⁶. La CNCDH souhaite attirer l'attention sur l'impérieuse nécessité de rétablir la confiance du public dans les organes de contrôle des forces de l'ordre, notamment l'IGPN et l'IGGN qui, étant internes à la police et à la gendarmerie, n'offrent pas l'apparence d'indépendance et d'impartialité requises par la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁷. Le défaut de célérité des enquêtes, constaté à plusieurs reprises, n'est pas non plus satisfaisant⁷⁸.

75. D. Fassin, *La force de l'ordre : une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, 2011, p. 145.

76. Récemment, voir : I. Halissat et F. Leboucq, « Sanctions dans la police, les chiffres d'une impunité croissante », *Libération*, 22 janvier 2021.

77. Voir not. : CEDH, *Chebab c. France*, 23 mai 2019, req. n° 542/13, § 86 : « La Cour considère que, pour qu'une enquête menée au sujet des faits d'homicide ou de mauvais traitements commis par des agents de l'État puisse passer pour effective, il est nécessaire que les personnes responsables de l'enquête et celles effectuant les investigations soient indépendantes de celles impliquées dans les événements ».

78. Dans l'arrêt *Chebab c. France*, la Cour européenne a précisé que « une réponse rapide des autorités, lorsqu'il s'agit d'enquêter sur le recours à la force meurtrière, peut généralement être considérée comme essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect du principe de légalité et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux » (§87).

62. La CNCDH rappelle que les agissements des forces de l'ordre peuvent donner lieu à deux types d'enquête : administrative ou judiciaire. Les premières concernent les manquements à la déontologie et peuvent aboutir à des poursuites disciplinaires. Les enquêtes sont alors menées soit par divers services dépendant du ministère de l'Intérieur (IGPN, IGGN, ou autres), à la demande de la hiérarchie ou d'un particulier, soit par le Défenseur des droits, s'il est saisi d'une réclamation individuelle. Les enquêtes judiciaires, quant à elles, sont diligentées lorsqu'une infraction peut avoir été commise et sont assurées, selon le choix de l'autorité judiciaire en charge de l'enquête ou de l'instruction, par un service d'enquête de police judiciaire, éventuellement l'IGPN/IGGN⁷⁹.

63. S'agissant des enquêtes administratives, la CNCDH s'interroge sur la pertinence, en termes de compréhension et de lisibilité du système, de l'existence d'une pluralité d'acteurs susceptibles de recevoir un signalement. Elle invite les pouvoirs publics à mettre en place une plateforme unique de signalements des manquements à la déontologie, commune au Défenseur des droits (DDD), à l'IGPN et à l'IGGN. La CNCDH recommande également de garantir effectivement l'information des victimes ou témoins de l'avancée du dossier dans les plus brefs délais, à tous les stades de l'enquête.

64. Si les manquements « ordinaires » à la déontologie (utilisation d'un véhicule public à des fins privées, consultation hors cadre légal d'un fichier, etc.) font l'objet d'un traitement efficace de la part de l'IGPN, certains observateurs ont pu considérer qu'elle ne traite pas avec la même diligence et la même célérité les affaires relatives aux violences policières. Afin de dissiper les soupçons de collusion en la matière, la CNCDH recommande que l'IGGN et l'IGPN soient prioritairement saisies des enquêtes demandées à l'initiative de l'administration tandis que le Défenseur des droits (DDD) aurait une compétence privilégiée pour donner suite aux signalements des victimes ou témoins d'atteinte aux personnes – sans préjudice du droit des inspections de s'en saisir parallèlement si elles l'estiment opportun.

65. Afin d'harmoniser les pratiques entre les agents du DDD en charge des questions disciplinaires et les services d'enquête des inspections générales, la CNCDH recommande de renforcer les échanges entre eux, à travers notamment des rencontres régulières, des détachements de personnels ou des initiatives communes.

66. Par ailleurs, depuis trois ans, les demandes de poursuite disciplinaire adressées par le DDD au ministre de l'Intérieur, concernant des abus policiers, n'ont pas été suivies d'effets. Plus largement, d'après les chiffres de la Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) révélés récemment par la presse, les

79. Olivier Cahn relève cependant que « s'agissant des allégations d'usage illégal de la force par un policier, la saisine systématique par les autorités judiciaires de l'IGPN laisse à penser que, malgré les termes de l'article 12-1 [du CPP], le choix du service d'enquête n'est pas toujours totalement libre » : O. Cahn, « Un Etat de (la) police », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2019, n° 4.

décisions administratives réprimant les manquements pour des faits de violences ont pratiquement été divisées par trois entre 2009 et 2018, tandis que les sanctions pour discrimination sont quasiment inexistantes⁸⁰. La CNCDH recommande donc de renforcer le pouvoir du DDD en rendant obligatoire l'engagement de poursuites disciplinaires lorsqu'il le demande, en liant ainsi la compétence de l'autorité de poursuite. En outre, la Commission préconise l'obligation pour l'autorité concernée, au terme de la procédure, de motiver de manière circonstanciée les refus de prononcer une sanction disciplinaire, le cas échéant à l'encontre de l'avis du conseil de discipline.

67. La CNCDH rappelle enfin que, si l'enquête administrative révèle que les agissements en cause sont constitutifs d'une infraction, le service en charge de l'enquête doit en alerter le procureur de la République⁸¹.

68. En ce qui concerne les enquêtes judiciaires, elles relèvent dans notre système juridique exclusivement des officiers de police judiciaire, seuls compétents pour constater les infractions, en rassembler les preuves et en rechercher les auteurs, sous l'autorité du parquet si une information judiciaire n'est pas ouverte, ou sous celle d'un juge d'instruction dans le cas contraire⁸². Cependant, le fait que ce soit ainsi la police qui enquête sur ses propres erreurs paraît constituer la principale cause du manque de confiance des victimes dans ces enquêtes et du sentiment d'impunité pouvant en résulter. Or l'expérience de l'*Independent Office for Police Conduct* au Royaume-Uni a démontré qu'il est possible de former et faire fonctionner un corps d'enquêteurs n'appartenant pas à la police. Afin de répondre pleinement aux exigences d'impartialité et d'indépendance, gages d'un regain de confiance de la population à l'égard du traitement judiciaire des affaires mettant en cause des policiers ou des gendarmes, la CNCDH recommande de privilégier la création d'un corps d'inspection *ad hoc*, composé d'officiers de police judiciaire spécialement dédiés à ces enquêtes, dotés d'un statut les soustrayant à l'autorité du ministère de l'Intérieur, entièrement rattachés au ministère de la Justice.

69. À défaut d'un tel service d'enquête, la CNCDH recommande *a minima* de renforcer les garanties d'indépendance et d'impartialité de l'IGPN et de l'IGGN. En premier lieu, il conviendrait de substituer au contrôle des directions générales de la police et de la gendarmerie un rattachement des services d'inspection directement au ministre de l'Intérieur. En second lieu, la Commission recommande la création, au sein de chacune des inspections, d'un organe collégial en charge de la supervision des enquêtes, compétent pour décider des suites à y donner. Cet organe collégial devrait être composé majoritairement de personnalités extérieures au ministère de l'Intérieur,

80. I. Halissat et F. Leboucq, « Sanctions dans la police : les chiffres d'une impunité croissante », Libération, 21 Janvier 2021.

81. Art. 40 du CPP.

82. Art. 17 du CPP.

notamment des magistrats, des avocats et des représentants de la société civile⁸³.

IV.2. Renforcer la protection des lanceurs d’alerte au sein de la police et de la gendarmerie

70. Les agents de la police et de la gendarmerie sont soumis comme tout fonctionnaire à un devoir de réserve. Souvent confrontés à une absence de réaction de leur hiérarchie lorsqu’ils transmettent des informations sur des dysfonctionnements internes, ils peuvent être alors tentés de les dénoncer publiquement, au risque de faire l’objet de sanctions disciplinaires pour manquement au devoir de réserve⁸⁴. Exposés à ce risque ou à des pressions de leur entourage, les agents peuvent être dissuadés de dénoncer les dysfonctionnements dont ils sont témoins.

71. La CNCDH considère que, pour remettre en cause la loi du silence qui règne dans certains services, il convient de faciliter la transmission de ce type d’informations à une instance administrative indépendante, dans le cadre du dispositif légal de protection des lanceurs d’alerte. Dans un avis récent, la CNCDH a recommandé aux pouvoirs publics de procéder à une transposition étendue de la directive européenne de 2019 sur les lanceurs d’alerte⁸⁵. Les agents ne devraient ainsi plus avoir l’obligation de s’adresser prioritairement à leur hiérarchie comme c’est le cas actuellement.

IV.3. Contrôle citoyen et liberté d’information

72. La CNCDH constate qu’il est actuellement compliqué, voire impossible, d’accéder à certaines informations : le nombre de contrôles d’identité par exemple, ou encore le nombre de personnes décédées, ou blessées, lors d’une intervention policière. Les rapports de l’IGPN et de l’IGGN ne permettent pas non plus de connaître les motifs des sanctions disciplinaires. La Commission recommande donc de prévoir plus de transparence, à tous les niveaux de la chaîne (inspections, DDD, ministre, justice), avec des indicateurs harmonisés permettant de suivre statistiquement et individuellement le traitement et l’issue administrative et/ou judiciaire des signalements, à partir d’une publication au moins annuelle dans le respect de l’anonymat des agents.

73. La CNCDH regrette également l’absence d’indicateurs sur la satisfaction des

83. La directrice de l’IGPN a annoncé le projet de créer en son sein un comité d’évaluation de la déontologie policière ainsi composé, à vocation consultative ; la présente recommandation propose donc de lui confier une responsabilité opérationnelle coupant le lien hiérarchique entre le ministre de l’Intérieur et la supervision des enquêtes.

84. Art. R 434-29 du CSI. Ces dernières années, les agents dénonçant des abus se sont multipliés : affaires Legay (*Figaro* du 29 mai 2020), Benmohamed (*Le Monde* des 28 juillet 2020 et 13 janvier 2021) ou IMC (*Le Monde* du 12 janvier 2021).

85. Voir l’[Avis de la CNCDH sur la transposition de la directive relative aux lanceurs d’alerte](#) (A – 2020 – 11) du 24 septembre 2021, JORF n°0242 du 4 octobre 2020, texte n° 77.

personnes prises en charge par la police en commissariat, et plus largement sur la qualité du lien entre police et population⁸⁶.

74. La CNCDH relève toutefois avec satisfaction que l'IGPN procède, depuis 2011, à des contrôles portant sur l'accueil du public dans les services de police. Ces contrôles sont réalisés par des auditeurs de l'IGPN qui interviennent de manière inopinée et anonymement, de jour comme de nuit, dans n'importe quel service de police accueillant du public. Ils se déclinent en plusieurs opérations permettant de mesurer la qualité du service rendu aux usagers : évaluation des conditions matérielles d'accueil (locaux, horaires, confort, temps d'attente) ; contrôle de la qualité de la prise de plainte et du dispositif de la pré-plainte en ligne, avec notamment une prise de contact avec les plaignants ; contrôle des déclarations de main courante d'usagers ; analyse de l'accueil téléphonique (au standard du service et sur le « 17 » police-secours) ; examen des suites réservées aux courriers et courriels adressés par les particuliers, etc. Au terme de chaque mission, un bilan est communiqué au chef de service afin qu'il prenne toute mesure utile pour remédier aux éventuelles anomalies relevées. La CNCDH regrette néanmoins le défaut de publicité de ces informations.

75. La CNCDH accueille favorablement l'initiative, adoptée dans le cadre du « Grenelle » consacré à la lutte contre les violences conjugales, de confier à l'IGPN l'évaluation de la qualité de l'accueil de ces victimes à partir du 1^{er} septembre 2019, tout en s'interrogeant sur la méthodologie retenue⁸⁷. Elle recommande par conséquent d'évaluer plus largement l'accueil des victimes de discrimination ou des femmes victimes de violence, à partir d'outils réalisés en concertation avec des chercheurs en sciences sociales.

76. Les débats récents autour de l'article 24 de la proposition de loi *relative à la sécurité globale* ont ravivé la question de l'information sur les opérations de police⁸⁸. Les agents doivent agir avec exemplarité, comme le rappelle le code de déontologie⁸⁹ et la CNCDH ne peut que souscrire aux propos du ministre de l'Intérieur lorsqu'il déclare : « *pour être respectée la police doit être respectable* »⁹⁰. Cela doit se constater au quotidien et les agents, parce qu'ils sont dépositaires de la force publique, doivent

86. Il n'existe à l'heure actuelle qu'une enquête de ce type, mise en œuvre par l'Université de Savoie Mont-Blanc. En avril 2019, dans le cadre de la « Police de sécurité du quotidien », le ministère de l'Intérieur a noué en effet un partenariat avec cette université afin d'engager un travail approfondi et dans la durée sur la qualité du lien entre la population et les forces de sécurité intérieure.

87. D'après le rapport d'activité de 2019 de l'IGPN, publié en 2020, 40 commissariats (région parisienne et province) ont été évalués sur cette thématique et 400 victimes de violences conjugales ont été contactées par les auditeurs de l'IGPN les quatre derniers mois de l'année 2019. Ce dispositif, également engagé au sein de la gendarmerie nationale, a été reconduit pour 2020. Pour cette nouvelle campagne, le rapport d'activité signale seulement que « *des constats sur sites ont été ajoutés au recueil des déclarations des victimes* ».

88. Sur cet article, voir l'*Avis de la CNCDH sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, op.cit.*

89. R 434-14 du CSI.

90. Déclaration d'octobre dernier à propos d'une fête organisée au sein de l'école nationale de police de Nîmes, sans respect pour le couvre-feu et les gestes barrières. Le ministre a réitéré ces propos en janvier 2021 à propos des mêmes comportements lors d'une fête dans un commissariat.

accepter qu'il soit rendu compte de leur action aux citoyens, comme le prévoit l'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*⁹¹.

77. Depuis 2014, les agents ont l'obligation de porter de manière visible un numéro d'identification individuel (« RIO »)⁹². Or, dans les faits, non seulement les policiers ne le portent pas systématiquement, mais un certain nombre de rapports pointent une absence fréquente de ce numéro. Cela s'explique en partie par l'absence de sanctions disciplinaires à l'encontre des agents, mais également, d'après les auditions, par des difficultés pratiques à porter le RIO dans certains cas, en particulier en raison de l'équipement de protection requis pour le maintien de l'ordre. La CNCDH recommande de revoir les modalités d'affichage du RIO afin de le rendre parfaitement visible en toutes circonstances.

78. Les caméras piétons, à condition que leur utilisation soit assortie des garanties légales de respect de la vie privée et de protection des données personnelles⁹³, peuvent contribuer à renforcer le contrôle des interventions policières. L'encadrement légal actuel n'est toutefois pas satisfaisant dès lors que le déclenchement de la caméra est laissé à l'appréciation des policiers⁹⁴. En outre l'état du matériel est souvent défectueux, ce qui conduit certains agents à acquiescer le leur. La CNCDH recommande donc aux autorités publiques d'équiper les agents avec du matériel approprié et d'ordonner un enregistrement systématique des interventions.

79. Enfin, la CNCDH s'inquiète des menaces qui pèsent de manière croissante sur la liberté d'information. Elle a déjà pu s'exprimer sur le sujet dans son avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale⁹⁵, actuellement en débat au Sénat. Des journalistes ont subi des violences, ont fait l'objet d'une confiscation de leur matériel ou d'un placement en garde à vue, tandis qu'ils couvraient une manifestation, alors même qu'ils étaient identifiables, en général par un bandeau « presse », et exerçaient seulement leur métier. Plusieurs informations, notamment issues d'une mission effectuée par la CNCDH à Calais et d'articles de presse, relatent des cas de journalistes empêchés de couvrir des démantèlements de camps de migrants. La CNCDH demande le respect de la liberté d'information. À cet égard, comme l'a fait le DDD, elle

91. « *La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

92. Arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale. Ce numéro d'identification individuel correspond au numéro référentiel des identités et de l'organisation « RIO » des agents

93. La CNCDH a récemment exprimé ses craintes à l'égard des modifications, envisagées par la proposition de loi relative à la sécurité globale, du cadre légal de l'utilisation de ces caméras. Elle s'inquiète notamment que les forces de l'ordre puissent désormais avoir un accès direct aux enregistrements auxquels ils procèdent, remettant ainsi en cause ce que la CNIL avait qualifié en 2016 de « garantie essentielle » de l'encadrement légal. (Délibération n° 2016-385 du 8 décembre 2016) : Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, op. cit.

94. Selon l'article L 241-1 du CSI l'enregistrement est notamment réalisé pour « toutes les opérations au cours desquelles « se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ».

95. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la sécurité globale*, op.cit

recommande que les observateurs citoyens, missionnés par une ONG, parfaitement identifiables et respectant une neutralité comportementale d'observation, tant lors des manifestations que des évacuations de camps, se voient reconnaître les mêmes droits que les journalistes en ce qu'ils peuvent observer, éventuellement avec du matériel de protection, jusqu'à la fin de l'opération policière⁹⁶.

80. La CNCDH a conscience de ce que le changement de doctrine à mettre en œuvre pour améliorer les relations de la police et de la population nécessitera de mobiliser des moyens budgétaires à la hauteur des enjeux. Elle est par ailleurs convaincue qu'il nécessite de valoriser l'implication des policiers et gendarmes eux-mêmes dans ce processus, afin qu'ils n'aient pas à en redouter les conséquences en termes de rémunération ou d'évolution de carrière. De même, il est essentiel que la plus haute hiérarchie du ministère de l'Intérieur s'y engage de manière visible et déterminée afin de montrer l'exemple. En définitive, en remplaçant la garantie des droits fondamentaux et le respect des personnes au cœur des préoccupations policières, non seulement la police regagnera la confiance de la population, mais c'est son travail lui-même qui en sera revalorisé et facilité.

96. Selon le Défenseur des droits : Décision n° 2020-131, Décision-cadre portant recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, 9 juillet 2020 du 9 juillet 2020 relative à des recommandations générales sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, pp. 18-19. Dans le même sens : voir les lignes directrices de l'OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, 2010, p. 92. La Cour européenne des droits de l'homme a également eu l'occasion de relever que le rôle des observateurs est aussi important que celui des journalistes et le qualifie de « chien de garde social » (CEDH, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, 14 avril 2009, n° 37374/05, § 36).

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

I – Réinvestir le champ d'une police républicaine

Recommandation n° 1 :

Réorienter les politiques publiques de sécurité, en remettant en cause l'évaluation chiffrée de la performance policière et en redéfinissant les missions attribuées par les acteurs politiques à la police, dès lors qu'elles influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population.

Recommandation n° 2 :

Réécrire l'article du code de déontologie de la police et de la gendarmerie relatif au cadre général de leur action, en accordant une place privilégiée à la « *protection des personnes et des biens* » et en rappelant que la police a pour raison d'être la garantie des libertés et des droits fondamentaux.

Recommandation n° 3 :

Rétablir une authentique police de proximité, adossée à une doctrine d'intervention fondée sur la construction d'une relation privilégiée avec la population, se substituant à la réponse uniquement réactive et punitive trop souvent constatée à l'heure actuelle face aux incivilités.

Recommandation n° 4 :

Évaluer régulièrement la qualité de la relation entre population et habitants, au sein des commissariats de police et des brigades de gendarmerie, à partir d'indicateurs précis et participatifs évaluant la satisfaction des usagers, qui doivent être tout autant pris en compte en termes de carrière, d'avancement et d'évaluation de l'activité policière que les indicateurs traditionnels (taux d'élucidation d'affaires, taux de présence policière sur la voie publique, etc.) ; les rendre pleinement accessibles à toutes les personnes en situation de handicap, ainsi que les démarches dématérialisées ; veiller à une répartition égale sur tout le territoire des commissariats et gendarmeries, en mettant en place, au besoin, des permanences régulières en mairie quand les locaux sont trop éloignés

Recommandation n° 5 :

Étendre le dispositif d'officier de liaison LGBT de la préfecture de police de Paris à d'autres agglomérations et aux victimes de handiphobie, de racisme ou de xénophobie.

II – Redéfinir les conditions d’intervention des forces de l’ordre

Recommandation n° 6 :

Sur les contrôles d’identité :

- Remettre aux personnes contrôlées un récépissé papier nominatif, précisant l’heure, le lieu et les motifs du contrôle. Afin d’éviter la constitution d’un fichier nominatif, le carnet à souche du policier ou gendarme devra reproduire toutes les indications du récépissé, sauf l’identité de la personne contrôlée ;
- Mettre en place un dispositif de suivi des contrôles, pour permettre aux hiérarchies de prendre connaissance des conditions de leur mise en œuvre (quels agents ? pour quels motifs ?) ;
- Engager une réflexion de fond sur l’encadrement légal et la pratique des contrôles d’identité afin de lutter contre leur banalisation, notamment en précisant les motifs légaux pouvant justifier un contrôle.

Recommandation n° 7 :

Engager une réflexion sur le pouvoir de verbalisation exercé par les policiers et les gendarmes dans certains quartiers et à l’égard de certaines catégories de personnes.

Recommandation n° 8

Pour les modalités du maintien de l’ordre en manifestation :

- Privilégier les stratégies de désescalade dans l’encadrement des manifestations ;
- Instaurer un dialogue effectif entre forces de l’ordre et manifestants ;
- Le cas échéant, s’assurer de l’intelligibilité des sommations ;
- Mobiliser exclusivement des unités spécialisées dans le maintien de l’ordre ;
- Interdire certaines pratiques, telles que les nasses, les « contrôles délocalisés », et harmoniser les techniques d’intervention entre police et gendarmerie en favorisant les moins « vulnérantes » ;
- Cesser les « gardes à vue préventives » en amont des manifestations.

III – Améliorer la formation et l’encadrement

Recommandation n° 9 :

Inclure dans la formation initiale des personnels de police et de gendarmerie des enseignements axés sur la pratique :

- de sciences humaines et sociales afin d’encourager une réflexion des policiers sur la nature de leurs missions ;
- en communication (respect de l’autre, techniques de médiation, de gestion des tensions, de gestion du stress d’autrui...);
- sur le fonctionnement de la justice (alternatives à la détention, principes d’application et de personnalisation des peines dans un objectif de réinsertion et de prévention de la récidive);
- d’éthique, qui favoriserait un retour critique des agents sur leur pratique.

Recommandation n° 10 :

Prévoir dans la formation initiale un tronc commun aux trois corps de police.

Recommandation n° 11 :

Développer et garantir la formation continue des personnels de police et de gendarmerie, tant pour maintenir leur aptitude à l'utilisation des armes et des gestes techniques que pour les sensibiliser aux difficultés éprouvées par les victimes et certaines catégories de la population dans leurs rapports avec la police.

Recommandation n° 12 :

Renforcer l'encadrement des jeunes recrues affectées dans des quartiers sensibles.

Recommandation n° 13 :

Développer des moyens de fidéliser les personnels de police expérimentés en Île-de-France, notamment pour compenser le surcoût de la vie.

IV – Renforcer le contrôle des forces de l'ordre

Recommandation n° 14 :

Mettre en place une plateforme unique de signalements des manquements à la déontologie, commune au DDD, à l'IGPN et l'IGGN ;
Informers les victimes ou témoins des suites de leur signalement et de l'état d'avancement de la procédure.

Recommandation n° 15 :

Accorder au DDD une compétence privilégiée pour donner suite aux signalements des victimes ou témoins d'atteinte aux personnes – sans préjudice du droit des inspections de s'en saisir parallèlement si elles l'estiment opportun.

Recommandation n° 16 :

Renforcer les échanges entre le DDD et les services d'inspection de la police et de la gendarmerie, notamment à travers des rencontres régulières, des détachements de personnels, ou des initiatives communes.

Recommandation n° 17 :

Accorder au DDD le pouvoir d'enjoindre à l'autorité compétente d'engager des poursuites disciplinaires ;
Soumettre cette autorité à l'obligation de motiver de manière circonstanciée, au terme de la procédure, les refus de prononcer une sanction disciplinaire, le cas échéant contre l'avis du conseil de discipline.

Recommandation n° 18 :

Pour les enquêtes judiciaires relatives à des policiers ou des gendarmes, créer un corps d'inspection *ad hoc*, composé d'officiers de police judiciaire spécialement dédiés à ces enquêtes, dotés d'un statut particulier, ne relevant pas du ministère de l'Intérieur mais du ministère de la Justice ;

À défaut d'un tel service d'enquête, *a minima* renforcer les garanties d'indépendance et d'impartialité de l'IGPN et de l'IGGN :

- substituer au contrôle des directions générales de la police et de la gendarmerie un rattachement des services d'inspection directement au ministre de l'Intérieur;
- créer un organe collégial ouvert à des personnalités extérieures (notamment des magistrats, des avocats, et des représentants de la société civile), chargé de la supervision des enquêtes, et compétent pour décider des suites à donner aux enquêtes judiciaires (et administratives).

Recommandation n° 19 :

Accorder le statut de lanceur d'alerte aux policiers et aux gendarmes qui témoignent de dysfonctionnements graves, sans les soumettre à l'exigence de transmettre préalablement le signalement à leur hiérarchie.

Recommandation n° 20

Tant pour les enquêtes administratives et les sanctions disciplinaires que pour les enquêtes judiciaires et les décisions de justice, prévoir plus de transparence à tous les niveaux de la chaîne (inspections, DDD, ministre, justice), avec des indicateurs harmonisés permettant de suivre statistiquement et individuellement le traitement et l'issue administrative et/ou judiciaire des signalements, à partir d'une publication au moins annuelle dans le respect de l'anonymat des agents.

Recommandation n° 21 :

Revoir les modalités d'affichage du RIO afin de le rendre parfaitement visible des citoyens.

Recommandation n° 22 :

Équiper les agents de police et de gendarmerie de caméras-piétons fonctionnelles et prévoir un enregistrement systématique des interventions.

Recommandation n° 23 :

Garantir la liberté d'informer à l'égard des interventions des forces de l'ordre, en rappelant notamment à ces derniers qu'ils ne peuvent s'opposer à l'enregistrement de leur image lorsqu'ils effectuent une mission.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Police et gendarmerie

Général Christian RODRIGUEZ, directeur général de la gendarmerie nationale

M. Frédéric VEAUX, directeur général de la police nationale

M. Philippe LUTZ, directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale

Général Alain PIDOUX, chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale

Mme Brigitte JULLIEN, directrice de l'inspection générale de la police nationale

Syndicats et associations de policiers

M. Anthony CAILLÉ, secrétaire général CGT-Police

M. Thierry CLAIR, secrétaire national UNSA Police

M. Stanislas GAUDON, délégué général et **M. Pascal DISANT**, délégué national à l'Analyse la prospective et la communication, Alliance Police nationale

M. Yves LEFEBVRE, secrétaire général Unité SGP Police FO

M. Johan CAVIROT, président et **Mickaël BUCHERON**, vice-président (et officier de liaison) de l'association FLAG !

Autres associations

Mme Sandrine DESHOUX, association de locataires, Bagnolet

M. Christophe KORELL, président d'Agora des citoyens, de la police et de la justice

M. Omer MAS CAPITOLIN, président de la Maison communautaire pour un développement solidaire

Mme Mélanie NGOYE-GAHAM et Mme Myriam ECKERT, Collectif des « Mutilés pour l'exemple »

M. Moussa SYLLA, président de l'Association des jeunes pour le développement de Bagnolet (AJDB)

Collectivités locales

M. Tony DI MARTINO, Maire de Bagnolet

Mme Emilie TRIGO, Maire adjointe chargée de la tranquillité publique, du CLSPD et de la démocratie locale à Bagnolet

M. Karim OUHOCINE, chef des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) de Bagnolet

Défenseur des droits

M. Benoît NARBEY, chef du pôle « déontologie de la sécurité »

Conseil d'État

M. Christian VIGOUROUX, président de section honoraire au Conseil d'État

Universitaires et chercheurs

M. Olivier CAHN, professeur de droit pénal, Université de Tours

M. Jacques DE MAILLARD, professeur de science politique, Université de Versailles-Saint-Quentin en Yvelines

M. Cédric MOREAU DE BELLAIN, maître de conférences en science politique et en sociologie du droit, ENS

M. Sebastian ROCHÉ, sociologue, directeur de recherche au CNRS

Magistrats

Mme Aude DURET, vice-procureure, cheffe de section AC2 au Tribunal judiciaire de Paris

et **Mme Morgane COUCHET**, substitute du procureur de la République

Avocats

Maître Arié ALIM

Maître Slim BEN ACHOUR

Maître Raphaël KEMPF

Maître Laurent-Franck LIENARD

Journalistes

M. David DUFRESNE

Mme Pascale PASCARIELLO



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNC DH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNC DH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi,

seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNC DH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme depuis 2017, et sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018.

La CNC DH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire » au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Séguir - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNC DH



@cncdh.france