

Paris, le 12 mars 2018

Avis du Défenseur des droits n°18-08

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution de 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 7 mars 2018 par la commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure,

Émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques Toubon

A des questions qui relèvent de la dimension sociale, de la qualité de la formation ou du contenu des missions, le changement de procédure pénale ou la mise à l'écart de règles déontologiques ne sont pas des réponses adaptées et sont susceptibles d'aggraver les tensions existantes entre les forces de l'ordre et la population. Le Défenseur des droits est convaincu, et c'est l'une de ses missions, qu'une déontologie claire et rigoureuse valorise la personne et le métier. Ces obligations correspondent aux attentes minimales que l'on peut avoir vis-à-vis d'une personne dépositaire de l'autorité publique et du monopole de la coercition légitime.

Grâce aux dossiers reçus en matière de déontologie ¹(et aux réflexions menées sur l'action des forces de sécurité), le Défenseur des droits a identifié plusieurs points de tension entre la population et les forces de sécurité.

Ces points de tension correspondent aux sujets pour lesquels le Défenseur des droits est saisi, sujets qui sont les mêmes depuis sa création. Plusieurs recommandations relatives aux relations entre les forces de sécurité et la population peuvent être formulées (I). Elles concernent en particulier le maintien de l'ordre, les comportements qui visent certaines catégories de la population et qui recèlent parfois une dimension discriminatoire comme les contrôles d'identité, les actions demandées aux forces de l'ordre vis-à-vis des étrangers en situation de vulnérabilité ou encore les refus de plaintes.

Par ailleurs, si le Défenseur des droits n'est pas directement compétent pour apprécier « l'état des forces de sécurité » et notamment leurs moyens matériels ou humains, à l'occasion du traitement des saisines, des auditions des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie ou dans le cadre des échanges qu'il a avec les acteurs de sécurité, le Défenseur des droits a recueilli des informations sur ces thématiques lui permettant de mettre en avant certains constats (II).

I. Constats et recommandations sur les relations forces de sécurité/population

1. Sur le maintien de l'ordre

Les manifestations mettent en contact de nombreuses personnes avec les forces de sécurité dont l'action est rendue visible et très médiatisée. Cette action est parfois génératrice de tensions pour les forces de sécurité comme pour les manifestants. Le Président de l'Assemblée nationale a saisi le Défenseur des droits, le 14 février 2017, en vue de réaliser une étude sur « *les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles* ».

Les événements dramatiques de Sivens avaient déjà amorcé des pistes d'évolution de la pratique du maintien de l'ordre. Puis les événements autour de la COP 21 et de « *Nuit debout* » comme les

¹ 910 saisines reçues en 2015, 1225 en 2016, soit une augmentation de 34,6 % en un an (rappel : 185 saisines reçues en 2010)

manifestations du printemps 2016 à l'encontre de la « *loi travail* » ont donné lieu à de multiples tensions et à des incidents, parfois graves, entre les forces de l'ordre et les participants aux manifestations, relançant les débats sur les « *violences policières* » dans le cadre de l'ordre public. La sollicitation croissante des forces de l'ordre, les violences commises à leur encontre et le « *malaise* » policier qui y fait écho caractérisent un climat de forte tension qui est celui dans lequel s'exerce aujourd'hui l'ordre public.

Ce contexte particulier militait pour que soit engagée une réflexion sur les thématiques liées à la gestion du maintien de l'ordre dans une perspective constructive et d'apaisement. Le Défenseur des droits a ainsi engagé une étude en vue de dresser un bilan des outils et des méthodes du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, en s'appuyant sur l'audition d'une quarantaine de professionnels compétents en la matière, sur des éléments comparatifs internationaux et enfin, le plus souvent, sur les recommandations qu'il avait pu formuler à partir des dossiers dont il est saisi, notamment au cours de l'année 2017.

Le 10 janvier 2018, le Défenseur des droits a ainsi remis au Président de l'Assemblée nationale son étude sur « les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie qui s'imposent à elles ».

Il y formulait plusieurs recommandations visant à apaiser la gestion du maintien de l'ordre en France, notamment :

- 1°) de renforcer la formation initiale et continue des forces chargées de l'ordre public ;
- 2°) d'interdire l'usage des lanceurs de balle de défense dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre, quelle que soit l'unité susceptible d'intervenir ;
- 3°) de recentrer le maintien de l'ordre sur la mission de police administrative de prévention et d'encadrement de l'exercice de la liberté de manifester dans une approche d'apaisement et de protection des libertés individuelles ;
- 4°) de renforcer la communication et le dialogue dans la gestion de l'ordre public, avant et pendant le déroulement des manifestations, afin notamment de rendre plus compréhensible l'action des forces de sécurité et de favoriser la concertation.

2. Sur les contrôles d'identité

La thématique des contrôles d'identité apparaît comme l'expression la plus vive d'une défiance envers la police qui s'est installée dans certains territoires. Depuis plusieurs années, les contrôles d'identité font débat, notamment en raison des risques d'abus et de discrimination dans leur mise en œuvre.

Plusieurs études et rapports établissent en effet l'existence de pratiques de contrôles d'identité discriminatoires en France.² Sur la base d'enquêtes et d'observations sur le terrain, de

² Voir notamment Etude « *Police et minorités visibles: les contrôles d'identité à Paris* », 2009; HRW, rapport « *La base de l'humiliation, les contrôles d'identité abusifs en France* » ; CNDH, rapport « *La lutte contre le*

nombreuses associations et organisations non gouvernementales ont dénoncé la surreprésentation de certaines populations issues de l'immigration, sans motif légitime apparent, dans la pratique des contrôles d'identité par les forces de l'ordre. Ces pratiques conduiraient à cibler non plus un comportement mais des stéréotypes et des caractéristiques raciales ou ethniques.

Le Défenseur des droits a poursuivi l'action de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) tendant à lutter contre les pratiques de contrôles abusifs et discriminatoires, en exerçant l'ensemble de ses pouvoirs de protection et de promotion des droits que lui confère la loi. Sa position s'est construite à partir des réclamations individuelles et des témoignages qu'il a reçus, des auditions et des travaux qu'il a menés et notamment des études de droit comparé.

Trois points essentiels ont été identifiés : la nécessité d'objectiver le choix de la personne contrôlée, celle d'informer la personne contrôlée sur les motifs du contrôle, et la mise en place d'une traçabilité permettant d'évaluer la façon dont les contrôles d'identité sont mis en œuvre et leur utilité, ce que le Défenseur des droits rappelle régulièrement depuis 2012.

En outre une vaste enquête menée en 2016 par le Défenseur des droits révèle que les contrôles d'identité n'ont touché durant les cinq années qui ont précédé l'enquête, qu'une petite partie de la population. Ainsi 84% des personnes interrogées déclarent ne pas avoir été contrôlé (90% des femmes et 77% des hommes). Mais 40% des jeunes (18-24 ans) indiquent avoir été contrôlés et parmi les jeunes, les hommes perçus comme noirs, arabes/maghrébins sont particulièrement concernés car 80% d'entre eux rapportent avoir été contrôlés. Ces données font ressortir une dimension discriminatoire au contrôle qui ne peut avoir qu'un impact négatif sur la perception qu'a la population des forces de l'ordre.

3. Sur les comportements discriminatoires

En 2017 le Défenseur des droits a constaté des comportements discriminatoires dans trois décisions.

Dans la première, le Défenseur des droits a relevé le caractère raciste d'une soirée déguisée, portant sur le thème de l'Afrique, organisée au domicile par cinq policiers, au cours de laquelle ils s'étaient grimés en personnes de couleur noire, avaient organisé un jeu de mime autour du thème et avaient posté des photographies de la soirée et du jeu sur les réseaux sociaux.

La deuxième décision concerne un militaire de la gendarmerie qui s'était écrié « *ils commencent à nous faire chier ces putains d'arabes* » alors que celui-ci pédalait sur son vélo, en tenue civile, pour rejoindre son service.

Dans la troisième décision, le Défenseur des droits a conclu que des instructions données à des policiers étaient discriminatoires. Ces consignes ordonnaient aux agents d'évincer systématiquement les familles Roms vivant dans la rue et de recenser leurs lieux de présence sur la voie publique.

racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », 2010 ; Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport sur la France, 2010, p. 43 à 45.

Ce type de comportement ou d'instruction porte non seulement atteinte à l'image des forces de l'ordre mais est aussi de nature à rompre le lien de confiance qui doit s'établir entre ces dernières et la population. Il convient de les prévenir par la formation et de les sanctionner lorsqu'ils se produisent.

4. Sur la situation des étrangers à Calais

Le Défenseur des droits a effectué plusieurs visites et a ouvert 51 dossiers concernant Calais entre 2014 et 2017.

Si le Défenseur des droits n'a pas été en mesure d'établir les manquements allégués par les réclamants dans plusieurs dossiers, il convient de préciser que ces saisines constituent un ensemble de témoignages révélant des tensions et un usage de la force fréquent à l'encontre des personnes migrantes dans le Calaisis. Par ailleurs, des manquements à la déontologie de la sécurité ont été constatés dans 4 dossiers relatifs à des faits survenus en 2014 et en 2015. Le Défenseur des droits a recommandé des poursuites disciplinaires dans un de ces dossiers, après avoir constaté un usage de gaz lacrymogène disproportionné.

Le Défenseur des droits a traité en 2017 plusieurs affaires concernant des interventions de forces de l'ordre aux abords de locaux humanitaires venant en aide aux migrants. Il considère que ces interventions sont susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre au risque de se priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux.

Sept dossiers sont actuellement en cours d'instruction au sein du pôle déontologie de la sécurité. L'un de ces dossiers concerne un grief nouveau, la pratique de faux procès-verbaux qui consiste à mentionner sur le procès-verbal une date de naissance erronée, afin de considérer un migrant mineur comme un migrant majeur et le priver ainsi d'une mise à l'abri.

Sur ce sujet qui concerne des personnes particulièrement vulnérables, il convient de mener une réflexion sur les modalités d'actions des forces de l'ordre, leurs objectifs ainsi que les consignes qui leur sont données. En ce domaine tout se passe comme si le rôle de protection des populations des forces de l'ordre était occulté.

5. Sur le refus d'enregistrement de plaintes.

LA CNDS comme le Défenseur des droits ont régulièrement rappelé l'obligation pour les fonctionnaires de police comme pour les gendarmes d'enregistrer les plaintes de victimes d'infraction. Or cette problématique perdure et représente entre 10 et 15 % des saisines chaque année depuis la création du Défenseur des droits.

6. Sur la transparence

Enfin l'un des moyens de combattre la défiance réciproque entre les forces de l'ordre et la population est l'accès à des informations objectives notamment sur le travail des corps d'inspection en donnant accès aux chiffres précis de l'IGGN et l'IGPN en particulier sur le nombre de poursuites disciplinaires et le type de sanctions prises en cas de manquement à la déontologie de la part des forces de sécurité³. C'est l'un des objectifs du Défenseur des droits de contribuer à renforcer ou rétablir cette confiance en rendant publique ses décisions qui apprécient le comportement des forces de l'ordre à l'aune de leur déontologie et permettre ainsi de lever une partie de l'opacité et de la suspicion qui est associée. La confiance dans les forces de sécurité passe par la certitude que tout manquement aux obligations professionnelles ne sera pas accepté.

II. Etat des forces de sécurité

Dans le cadre de la quarantaine d'auditions menées pour l'étude réalisée sur le maintien de l'ordre, les responsables des forces de l'ordre ont déploré la réduction des effectifs des forces chargées du maintien de l'ordre au cours des 15 dernières années en application des règles de la RGPP.

Cette réduction des effectifs serait à l'origine de difficultés de fonctionnement en particulier les difficultés de disposer d'unités spécialisées en nombre suffisant dans des opérations de maintien de l'ordre dans les régions ne relevant pas de la préfecture de police de Paris.

L'état moral des forces de l'ordre est décrit comme particulièrement dégradé par les responsables des organisations professionnelles et la hiérarchie des forces de l'ordre qui parlent de « *malaise policier* ». Cette situation touche en particulier les personnels de la police nationale.

Le nombre de suicides parmi les forces de l'ordre, indicateur de la dégradation de l'état moral des agents, était en hausse en 2017 avec en novembre 2017 : 47 policiers et 16 gendarmes.

Plusieurs facteurs peuvent participer à cette dégradation de l'état physique et moral des forces de l'ordre.

1. Une sollicitation croissante des forces de l'ordre

Dans des dossiers traités par les services du Défenseur des droits, les forces de sécurité expliquent certains comportements inappropriés des forces de l'ordre par la fatigue physique des personnels ou leur usure morale.

Avec l'exigence croissante de sécurité, on assiste en effet à la multiplication des missions dont sont chargées les forces de l'ordre, à des sollicitations de plus en plus nombreuses et variées (migrants, terrorisme, ZAD...) et à un allongement de la durée de travail des personnels qui

³ Le taux de constats de manquements par le Défenseur des droits est stable depuis 2011, proche de 10% des dossiers instruits.

conduisent nécessairement à une dégradation des conditions de travail des agents et à un état de fatigue important.

A cela s'ajoute « *les effets pervers de la politique du chiffre* », régulièrement décrite comme incompatible avec un accomplissement satisfaisant des missions de sécurité.

2. Une cohésion insuffisante entre les différentes forces de sécurité

Les fonctionnaires de police expriment souvent un sentiment d'isolement professionnel qui s'ajoute à des conditions de travail déjà difficiles. En effet, les forces de sécurité sont organisées en unités autonomes et souvent étanches qui favorisent le cloisonnement des services. Ce fonctionnement « *en tuyaux d'orgue* » peut expliquer ce ressenti d'isolement des personnels.

Les organisations et pratiques professionnelles sont non seulement différentes entre les militaires de la gendarmerie et ceux de la police nationale, mais aussi entre les agents de la préfecture de police de Paris et ceux des autres régions et également entre les différents corps et grades des fonctionnaires de la police nationale. Au sein même de chaque structure de la police nationale, les services ont des pratiques souvent différentes et un fonctionnement cloisonné.

Ces distinctions de statut, de fonctionnement et d'organisation au sein des forces de sécurité ne favorisent pas le sentiment d'appartenance à l'institution, ni la cohésion des agents alors qu'il s'agit d'un facteur important pour l'état moral des professionnels.

La question du cloisonnement des services a d'ailleurs été soulevée récemment par le DGPN qui envisage la création en 2019 d'une « *Académie de police* » pour « *regrouper en un seul et même lieu [...] au moins tous les commissaires, tous les officiers, et une partie des gardiens de la paix* », afin de faciliter « *le brassage, la connaissance et la reconnaissance mutuels de l'ensemble des corps de police* »⁴.

3. Un ressenti de violence et d'hostilité de la part de la population

Il est difficile de savoir si les violences commises à l'encontre des forces de l'ordre sont plus importantes en nombre et/ou en intensité qu'autrefois car les spécialistes ne s'accordent pas sur ce point mais on constate qu'aujourd'hui, les forces de sécurité n'acceptent plus les violences dont ils font l'objet dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce constat peut peut-être s'expliquer par le fait que, comme l'ensemble de la société, les membres des forces de l'ordre ont aujourd'hui un seuil de tolérance à la violence moins élevé qu'il y a 15 ou 20 ans.

Egalement, on peut penser que les policiers et gendarmes acceptent moins ces violences aujourd'hui car ils estiment être directement, voire personnellement visés, par des individus qui veulent porter atteinte à leur intégrité physique et non plus subir des agressions destinées en réalité à l'Etat.

⁴ Audition du DGPN Eric Morvan au Sénat 14 février 2018

Quelles qu'en soient les causes, cette perception des violences par les forces de l'ordre alimente un sentiment d'insécurité voire de peur parmi les professionnels qui se sentent souvent mis en danger. Ce sentiment d'insécurité dans l'exercice de leurs missions est encore renforcé dans le contexte actuel de menace terroriste et contribue au découragement des forces de l'ordre.

En outre, les policiers et gendarmes ont le sentiment que les violences commises à leur encontre ne sont que rarement suivies de sanctions et que les autorités judiciaires les traitent avec plus de sévérité que leurs agresseurs.

4. Un manque de soutien et de reconnaissance par la hiérarchie exprimé par les personnels

Les fonctionnaires de police estiment ne pas être professionnellement reconnus par leur hiérarchie alors qu'ils font un métier difficile et ne pas être suffisamment soutenus ni défendus en cas de difficulté. Ce sentiment de ne pas être considérés dans leur travail ni protégés par leur hiérarchie est aujourd'hui très répandu et régulièrement relayé par la presse.

Cette situation est pour partie à l'origine de la création d'organisations professionnelles telles que « *policiers en colère* » qui s'opposent à la représentation traditionnelle. L'encadrement hiérarchique des militaires de la gendarmerie est, quant à lui, perçu par les policiers comme plus protecteur des personnels et plus adapté aux besoins des professionnels.

Ce manque de considération et de soutien exprimé par les fonctionnaires de police à l'encontre de leur hiérarchie s'ajoute au sentiment de n'être pas reconnus par la population.

En effet, comme le rappellent régulièrement des enquêtes et articles de presse, les forces de sécurité considèrent qu'elles ne sont pas respectées par les citoyens et se plaignent d'être contestées dans l'exercice de leur autorité.

En outre, les agents des forces de sécurité ont le sentiment que la difficulté de leurs conditions de travail ne sont prises en compte ni par leur hiérarchie ni par la population et que leur légitimité est remise en cause

Alors qu'elles estiment remplir des missions toujours plus difficiles, les forces de l'ordre ont un sentiment d'isolement et d'incompréhension qui contribue à un découragement de la profession et au « *malaise policier* ».

5. Des cas de harcèlement au sein des forces de sécurité

Dans le cadre d'une autre de ses missions, celle de la lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits est également amené à être saisi de cas de harcèlement discriminatoires au sein même des forces de sécurité.

Actuellement sont traités par l'institution 4 dossiers pour des faits de harcèlement sexuel mettant en cause des militaires de la gendarmerie nationale ou de la police, et plusieurs dossiers de harcèlement moral discriminatoire (fondés sur l'origine, le sexe, le handicap...).