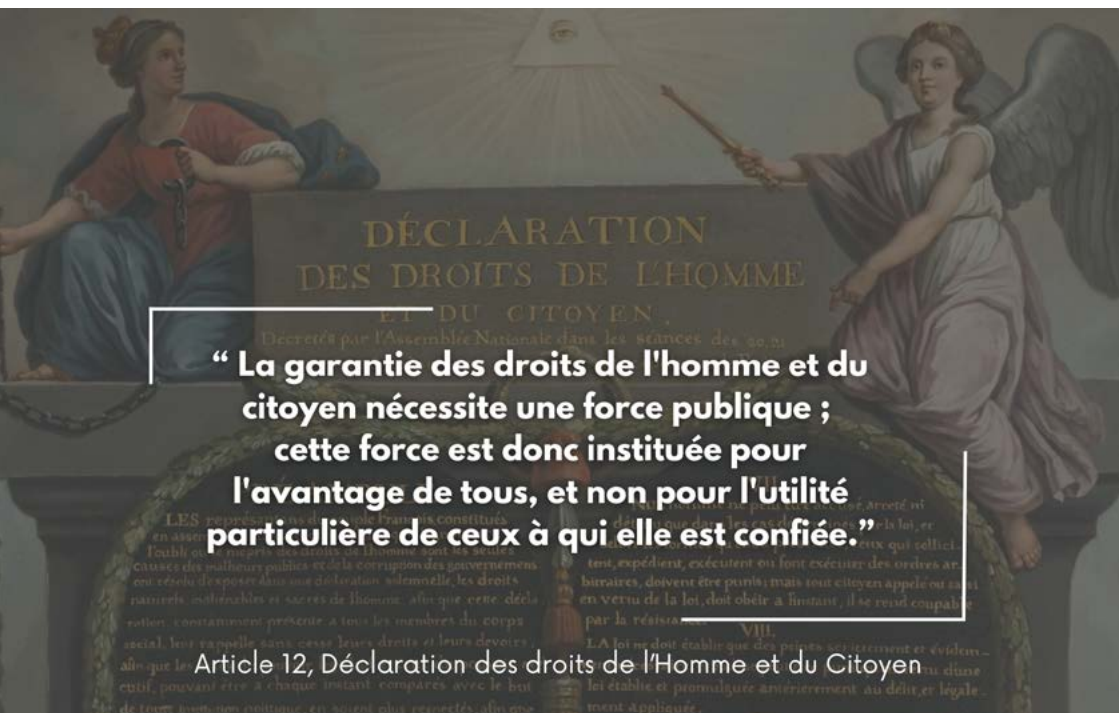


AVIS SUR LES RAPPORTS ENTRE POLICE ET POPULATION

19 OCTOBRE 2023



L'Avis sur les rapports entre police et population

a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 19 octobre 2023

(Adoption à l'unanimité moins cinq abstentions).

1. [Dans un avis du 11 février 2021](#), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) appelait le gouvernement à adopter un certain nombre de mesures afin de « *rétablir la confiance entre la police et la population* ». Préoccupée par la défiance croissante d'une partie de la population à l'égard des forces de l'ordre, en raison d'incidents graves mettant en cause certains policiers et de dysfonctionnements institutionnels, la Commission rappelait que selon l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la raison d'être d'une police républicaine est de garantir les droits et les libertés fondamentaux pour tous, sans discrimination.

2. Cet avis faisait suite à l'annonce par le Président de la République de la mise en place d'un « Beauvau de la sécurité », c'est-à-dire une large consultation associant des syndicats de police, des citoyens et des élus et, par ailleurs, à la reconnaissance par le ministre de l'Intérieur de « *problèmes structurels [dans la police] qui ne datent pas d'hier* »¹.

3. La CNCDH soulignait dans son avis de 2021 les difficultés importantes auxquelles sont confrontées les forces de sécurité intérieure, inhérentes, pour certaines à la nature de leurs missions, pour d'autres au manque de moyens, entraînant depuis plusieurs décennies des conditions de travail et une qualité de vie très dégradées.

4. Le Beauvau de la sécurité a principalement abouti à un programme de recrutement accru d'agents et de renforcement des moyens de la police, consacrés dans la loi du 24 janvier 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur* (LOPMI). Quelques changements positifs sont également intervenus, tels que

1. Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'Intérieur, devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale (AN), 30 novembre 2020. En préambule de cette audition menée dans le cadre de la mission de contrôle de l'AN (article 24 de la Constitution), la présidente de la Commission des lois, Mme Yaël Braun-Pivet, rappelait les « *incidents, parfois très graves* » du mois de novembre ayant « *affecté la relation de confiance qui doit exister entre les Français et les forces de sécurité* » : les « *conditions tumultueuses du recours à la force* » à l'occasion de la manifestation devant l'Assemblée nationale contre la proposition de loi relative à la sécurité globale ; les « *affrontements* » survenus une dizaine de jours plus tard lors d'une autre manifestation contre le même texte ; le « *déchaînement de violences* » commises à l'encontre d'un producteur de musique noir ; les « *débordements* » lors de l'évacuation d'un campement illicite de migrants.

l'allongement de la durée de formation des gardiens de la paix ou l'ouverture de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) à des personnalités extérieures. Mais deux ans et demi plus tard, la plupart des préoccupations exprimées par la CNCDH en 2021, relatives au rétablissement de la confiance entre la police et la population, demeurent sans réponse.

5. Les tensions et les violences policières observées depuis le début de l'année 2023, tant face aux manifestations spontanées ou interdites qu'à l'occasion de plusieurs interpellations, témoignent de l'actualité de la question et de la nécessité pour les pouvoirs publics de se saisir enfin pleinement du problème.

6. À cet égard, la CNCDH ne peut que s'alarmer de la faiblesse, voire de l'absence de réactions du gouvernement face à l'expression de positions inacceptables dans un État de droit tenues par certains syndicats de police². De même, les déclarations du directeur général de la Police nationale semblant revendiquer pour ses personnels un traitement pénal privilégié, excluant par principe la détention provisoire³ (idée qui semble heureusement ne pas avoir été suivie) n'ont pu qu'alimenter le sentiment d'une partie de la population que les policiers jouiraient d'une immunité les mettant globalement à l'abri des poursuites judiciaires.

7. Comme la CNCDH le relevait déjà en 2021, l'analyse des relations entre la police et la population ne peut pas faire l'impasse sur une interrogation plus globale relative aux lois qui renforcent toujours plus les pouvoirs des forces de sécurité :

- Le nouveau cadre légal de l'usage des armes, issu de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique⁴, est concomitant d'une augmentation du nombre de décès enregistrés après des refus d'obtempérer lors de contrôles routiers. La CNCDH, qui avait alerté

2. Communiqué du 30 juin 2023 cosigné par Alliance et Unsa qui évoque notamment la nécessité de se mettre en « guerre » contre des « nuisibles ».

3. Déclarations du 23 juillet 2023 critiquant la décision de placer en détention provisoire un policier mis en cause dans le cadre d'une enquête sur des violences policières à Marseille.

4. Art. L 435-1 du code de la sécurité intérieure.

sur ce risque à l'époque⁵, réitère ses critiques à l'encontre de ce texte qui, paraissant élargir les critères de la légitime défense, est en réalité source d'insécurité juridique, y compris pour les forces de l'ordre elles-mêmes.

- L'étendue du champ des amendes forfaitaires délictuelles issue de la LOPMI, en plaçant le policier ou le gendarme au cœur de la répression pénale et en reléguant le juge au second plan, ne peut que favoriser des situations de tensions, voire d'abus.

- Au nombre des modifications législatives qui s'imposent, la CNCDH attire aussi à nouveau l'attention sur le cadre juridique des contrôles d'identité qui, en l'état, favorise l'arbitraire sans aucune traçabilité ni, le plus souvent, le moindre contrôle.

8. La CNCDH insiste une nouvelle fois sur la responsabilité des autorités politiques ou administratives qui mobilisent la force publique aux fins de préserver l'ordre public selon des modalités parfois peu soucieuses du respect des droits et libertés fondamentaux. Elle s'inquiète par exemple de la multiplication des arrêtés d'interdiction de manifestations et du traitement qui, lors du mouvement contre le projet de réforme des retraites, a pu être réservé aux manifestations non déclarées. Elle regrette le recours massif aux gardes à vue lors de telles manifestations, très majoritairement dénuées de suites judiciaires, laissant craindre leur absence de base légale, et rappelle que son avis du 11 février 2021 demandait déjà la cessation des gardes à vue « préventives ». Elle déplore à cet égard les propos du ministre de l'Intérieur selon lesquels la participation de telles manifestations serait un délit méritant une interpellation⁶, alors même que la Cour de cassation a expressément jugé le contraire par un arrêt du 14 juin 2022⁷.

9. La CNCDH, néanmoins, a pu observer une évolution positive à Paris dans la gestion du maintien de l'ordre, s'agissant du placement des unités de CRS et de gendarmerie mobile à distance des cortèges.

5. CNCDH, *Avis relatif à la loi sur la sécurité publique*, Assemblée plénière du 23 février 2017.

6. Sur *BFM* le 21 mars 2023.

7. Cass, crim., 8 juin 2022, n° 21-82.453. Le Conseil d'État a également qualifié de « regrettables » les déclarations du ministre, « en raison de leur caractère erroné » : CE, Ord., 29 mars 2023, n° 472440.

Elle relève d'ailleurs avec satisfaction que le préfet de police revendique une approche désormais fondée sur la « désescalade ».

10. Cependant, le nouveau schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) de décembre 2021 n'a pas permis de faire baisser le niveau de violence lors de certaines manifestations. Il persiste à faire intervenir des unités sans formation spécifique au maintien de l'ordre (effectifs de la brigade anticriminalité et, sous l'autorité du préfet de police, à Paris, des compagnies de sécurisation et d'intervention ou encore de la Brav-M), alors qu'elles ont pour mission de procéder à des interpellations, ce qui génère des tensions et participe à un climat de confrontation bien loin de la désescalade revendiquée. Des armes particulièrement dangereuses sont toujours employées, bien que non appropriées au maintien de l'ordre. De plus, ce Schéma ne reconnaît toujours pas le rôle des observateurs indépendants en dépit de la décision du Conseil d'État du 10 juin 2021⁸.

11. Les événements qui ont suivi la mort d'un adolescent de 17 ans le 27 juin 2023 à Nanterre sont en partie l'expression d'une hostilité durable entre certains jeunes des quartiers dits sensibles et l'institution policière, représentante la plus visible de l'État dans ces quartiers. Les travaux en sciences sociales ont largement documenté les phénomènes d'intimidation, de harcèlements et d'humiliations vécus par ces jeunes dans leurs rapports quotidiens avec la police et dont la somme est finalement subie comme une forme de violence des institutions à leur rencontre. La CNCDH alerte à nouveau sur le manque de formation, d'accompagnement, et d'encadrement des jeunes gardiens de la paix affectés dans des territoires qui leur sont étrangers, territoires qui concentrent par ailleurs des difficultés économiques et sociales dont pâtissent l'ensemble de leurs habitants.

12. Au-delà de la relation de ces populations avec les forces de l'ordre, c'est leur plein accès à l'ensemble des droits humains qui est aussi en cause, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à des canaux d'expression

8. CE, 10 juin 2021, n° 444849.

démocratique effectifs⁹. L'interrogation sur les tensions entre citoyens et forces de l'ordre doit donc s'inscrire dans une réflexion plus large sur les raisons d'un dialogue devenu difficile entre ces populations et l'ensemble des institutions représentant « l'autorité ».

13. C'est pourquoi la CNCDH prendra l'initiative d'organiser une journée d'échanges entre représentants de l'État, et notamment des forces de l'ordre, élus locaux et habitants de quartiers prioritaires de la politique de la ville pour initier un tel dialogue et explorer les pistes permettant une meilleure relation entre la police et la population où qu'elle se trouve. Elle réitère ici les recommandations formulées dans son avis du 11 février 2021, au soutien d'une police républicaine, garante des droits et libertés fondamentaux pour tous, sans discrimination.

9. Voir l'entretien du sociologue François Dubet dans *Le Monde* du 2 juillet 2023 : « *Tout se passe comme si ces quartiers étaient dans un vide politique, comme si les rages et les révoltes ne débouchaient sur aucun processus politique* ».

Rappel des recommandations de l'Avis du 11 février 2021 sur les rapports entre police et population : Rétablir la confiance entre la police et la population

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 frces 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 :

- en 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 Défenseur des droits (DDD), à l'Inspection général de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) ;
- Informer 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

Administration

Mme **Céline BERTHON**, directrice générale adjointe de la police nationale et Mme Marie-Laure ARNAUD, Contrôleuse générale, chef du pôle doctrine, défense, planification, renseignement à la DGPN

M. **Christophe MIRMAND**, président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Général **Tony MOUCHET**, adjoint au Major général de la Gendarmerie nationale

M. **Laurent NUÑEZ**, préfet de police

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

Mme Agnès THIBAUT-LECUIVRE, directrice de l'inspection générale de la police nationale

Syndicats de police

M. **Thierry CLAIR**, secrétaire national de UNSA Police

MM. **Jean Christophe COUVY** et **Alain VASTEL**, secrétaire national et secrétaire national CRS de Unité SGP

MM. **Jean-Paul MEGRET** et **Tristan COUDERT**, secrétaires nationaux du SICP

M. **Didier RENDU**, secrétaire général adjoint du SCSI

M. **Ludovic TONNEAU**, délégué national de CGT-Police

Chercheurs

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

M. **Fabien JOBARD**, directeur de recherches au CNRS



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) 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 CNCDH 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 CNCDH 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 CNCDH 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, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH 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 Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

