

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS - PARIS II
Droit – Économie – Sciences sociales

Année universitaire 2016-17

Master 2 Sécurité et défense

POLICE ET POPULATION

Quelles améliorations envisageables ?

Mémoire préparé sous la direction
de Monsieur le Professeur Olivier RENAUDIE

présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense – finalité recherche

par

Maxence LOQUER

JURY :

Président : Monsieur le Professeur Olivier RENAUDIE

Assesseur : Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

POLICE ET POPULATION

Quelles améliorations envisageables ?

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

SOMMAIRE

Introduction générale

TITRE 1 : UNE RELATION COMPLEXE

Chapitre 1 : Le comportement policier, source de la méfiance des citoyens

Chapitre 2 : La méfiance des citoyens, source du malaise policier

TITRE 2 : UNE RELATION PERFECTIBLE

Chapitre 1 : Des évolutions existantes mais insuffisantes

Chapitre 2 : Des évolutions envisageables

Conclusion générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En se référant à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, on constate que son article 12 énonce que « *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* ». ¹ Elle doit assurer la protection des personnes et des biens et ne saurait dès lors fonctionner sans lien avec la population qu'elle entend protéger. Cette force publique, dans l'idée des rédacteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen se devait d'être au cœur de la société et d'interagir avec son environnement, avec les citoyens. Comment expliquer qu'un tel modèle ait été ignoré en France, pourquoi l'histoire de la force publique n'a pas suivi la volonté des rédacteurs de la déclaration en préférant protéger l'Etat plutôt que sa population ?²

Les multiples études qui seront analysées font ressortir un constat précis. Celui selon lequel l'existence et le bon fonctionnement de la police dépend de sa capacité à assurer l'ordre public, mais d'autant plus de sa capacité à obtenir le consentement des citoyens. Dans cette optique, une perte de légitimité de la police serait dramatique. Cela entraverait son action et l'éloignerait du public. La légitimité et la confiance que la population accorde aux policiers constituent un élément essentiel de leur action et des actions doivent être entreprises pour maintenir cette confiance.

Pour introduire ce mémoire, différents préalables semblent nécessaires. Ainsi, après avoir montré l'actualité de ce sujet (Section 1), nous constaterons l'ambivalence de la fonction policière à travers l'histoire (Section 2) et analyserons les difficultés qui entourent la relation (Section 3). Suite à ces différentes constatations, l'objet de l'étude pourra être annoncé (Section 4).

¹ Pour un commentaire de cet article, voir Etienne PICARD, *Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Cahiers de la sécurité intérieure, n° 6, août-oct. 1991, p 347, La Documentation française.

² Voir Christian VIGOUROUX, *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017.

Section 1 : Un contexte pesant

Cette question de la relation entre la police et la population est au cœur d'un débat actuel, très présent dans notre société. C'est ainsi un sujet d'actualité qui est néanmoins difficile à cerner et nécessite donc un regard plus approfondi. D'une image où les policiers sont applaudis, perçus comme protecteur et héros après les attentats de janvier et de novembre 2015, on passe rapidement à une image négative, celle lors des manifestations, lorsque les policiers sont perçus comme oppresseur, brutaux, limitant la liberté des manifestants. Cette relation est donc instable et varie rapidement selon les circonstances. Est-il possible de fonder une relation de confiance, équilibrée et pouvant perdurer au-delà des événements ?

Les policiers se trouvent également dans une situation difficile. Ils se sentent attaqués, vulnérables et peu protégés comme l'illustre l'attaque à Viry-Châtillon par exemple. Exprimant leur colère, ils multiplient les manifestations pour dénoncer tout un tas de malaise : mal-être au travail, manque de soutien de la part du public, perte de lien avec la hiérarchie, et manque de moyens³.

Section 2 : L'ambivalence de la fonction policière

Le terme « police » désigne l'activité consistant à assurer la sécurité des personnes, des biens et maintenir l'ordre public en faisant appliquer la loi⁴. Dominique Monjardet s'est attaché à définir la police à travers les fonctions qu'elle exerce. Il distingue ainsi trois fonctions exercées par la police⁵. La première est la police de souveraineté qui vise la protection des institutions, l'espionnage, la surveillance des frontières. La seconde est la police criminelle. La troisième est la police de sécurité publique qui consiste à sécuriser la voie publique et être au contact de la population. C'est surtout sur cette troisième catégorie que notre réflexion se portera. En effet, la police de sécurité publique est celle qui est directement au contact des citoyens. Elle est prioritairement

³ Voir Nadège GUIDOU, *Malaise dans la police*, Eyrolles, 2012 ou encore le *Livre blanc du malaise des policiers*, collectif et association des policiers en colère, décembre 2016.

⁴ <http://www.encyclopedie.fr/definition/Police>.

⁵ Dominique MONJARDET, *Les policiers*, in Laurent MUCHIELLI, Philippe ROBERT (dir.), *Crime et Sécurité : L'état des savoirs*, La Découverte, 2002.

concernée par les réformes visant à améliorer les relations entre police et citoyens. Ainsi, la volonté et la mise en œuvre d'un rapprochement devra passer prioritairement par cette police.

A partir de là, il est intéressant de constater qu'au sein des démocraties occidentales, deux conceptions de la police s'opposent. On oppose un premier modèle plus centralisé, tourné vers la protection de l'Etat, à un second modèle où domine davantage le souci du service au public. L'un pourrait se définir comme un « *modèle autoritaire* » de police, l'autre comme un « *modèle communautaire* » de police.⁶ Le premier se base sur des considérations politiques, il est tourné vers la protection de l'Etat. L'action policière se perçoit de façon répressive et coercitive. Le second modèle quant à lui se fonde sur la société, sur la population. La police cherche à répondre à des besoins de la société, elle vise la sécurité des personnes et des biens. Cette police est préventive et son action est concertée avec la population. Il y a dans ce cadre une interaction permanente entre police et population.

Dès son origine, la police française correspond au « *modèle autoritaire* » de police. L'édit royal du 16 mars 1667⁷ créant le lieutenant de police en est la parfaite illustration. Créé par Louis XIV, son rôle est d'assurer la sécurité à Paris au nom du roi. Le roi cherche à se protéger et ainsi, dès cette époque l'organisation de la police dépend de son autorité. Dans la continuité, Napoléon Bonaparte crée le Préfet de police. Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le Préfet de police symbolise une organisation très hiérarchisée et centralisée. Titulaire du monopole concernant la police à Paris, il exerce ses attributions sous l'autorité immédiate des ministres. La création de la Police Nationale par la loi du 23 avril 1941 ne déroge pas à ce « *modèle autoritaire* ». Créé sous le régime de Vichy, cette Police nationale n'a d'autre but que de servir l'Etat, il s'agit de surveiller et de contrôler la population. Pendant longtemps ce sont ainsi les activités de renseignement, de maintien de l'ordre et d'investigation judiciaire qui ont occupées la police française.

⁶ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016, p 155.

⁷ Edit portant création d'un lieutenant de police de Paris (ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises*, tome XVIII, p 101).

En effet, historiquement, la force publique et donc la police ne semble pas se tourner vers les citoyens mais plutôt vers l'Etat. Pendant longtemps le but de la police n'était pas de protéger les citoyens mais plutôt de protéger l'Etat. Or, l'institution policière ne saurait fonctionner sans interaction avec son environnement social. Une prise de conscience dans ce sens a eu lieu grâce à l'apparition du sentiment d'insécurité dans les années 1970. Cela a obligé les pouvoirs publics à réfléchir à une nouvelle manière de concevoir la police. Le sentiment d'insécurité qui se développe dans les années 1970 reflète l'idée selon laquelle la population ressent un sentiment de peur. Cette peur, pour soi et pour ses proches se fonde aussi bien sur des raisons objectives que subjectives⁸. Cela se traduisait par une perte de confiance dans le rôle et l'efficacité de la police pour protéger les personnes et les biens. Les progrès des moyens de communication, la motorisation des moyens de déplacement, l'évolution des pratiques policières vers la rapidité des interventions et des communications ne sont pas étrangers à cela. Tous ces facteurs ont en effet réduit les contacts avec la population et permis l'émergence de ce sentiment d'insécurité. Les préoccupations concrètes des citoyens étaient écartées au profit de considérations d'efficacité. Or, l'existence de la police dépend en grande partie de sa capacité à « susciter le consentement de ceux auxquels elle s'adresse, les citoyens »⁹. Il fallait donc répondre à ce sentiment d'insécurité en renouant un contact avec le public.

Pour aller dans ce sens, répondre à ce sentiment d'insécurité, à ce malaise social, les pouvoirs publics vont commencer à engager des réformes. Le but est de répondre aux attentes des citoyens en matière sécuritaire. On fait alors le constat que la seule logique de protection de l'Etat n'est plus adaptée et on réfléchit à un nouveau modèle de police. C'est à cette époque qu'émerge une politique publique de sécurité, un ensemble d'actions coordonnées dans le but de répondre à une demande sociale. Des études comparatives vont se développer, des chercheurs vont s'inspirer des modèles anglo-saxons fondés sur la protection des personnes et des biens. C'est à cette époque que les

⁸ Voir Olivier RENAUDIE, *La prise en compte par les pouvoirs publics des demandes des citoyens en matière de sécurité : état des lieux et enjeux*, in *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Hélène PAULIAT (dir.), Europa, 2010.

⁹ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, p 9.

rapports se multiplient. Le rapport Peyrefitte rendu en 1977 en est un exemple¹⁰. Ce rapport prône la nécessité d'améliorer les relations entre la police et la population. Il note la résurgence d'un fort sentiment d'insécurité alimenté par divers sondages mais également par la presse.¹¹ Il propose alors la nécessité de développer la proximité et de rapprocher les policiers de la population. On cherche à réorganiser et décentraliser l'activité policière (réorientation des patrouilles, ilotage...). Le but est de réinsérer la police dans les relations sociales quotidiennes et de faciliter la communication entre la police et le public. C'est ainsi un nouveau modèle qui émerge, une nouvelle manière de penser la police et cela va engendrer diverses réformes telle celle de l'ilotage. Le rapport Bonnemaïson de 1982¹² s'inscrit dans cette continuité. Nous étudierons tout cela en détail dans le corps de ce mémoire.

Des réformes récentes vont également dans ce sens. De nombreux rapports, circulaires témoignent de cette volonté de rapprocher police et population, d'améliorer les relations et montrent clairement que cette problématique constitue un débat d'actualité. Ainsi, une note établie par le Conseil national des villes fait valoir que « *l'évolution vers un autre modèle de police est nécessaire* »¹³. Cette note fait la synthèse des problèmes qui affectent la relation police population et proposent diverses voies d'améliorations. Dans cette même logique, un rapport de la fondation *terra nova* propose des réformes pour une meilleure compréhension et une meilleure action de la police¹⁴. On peut encore citer une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 25 mars 2015 faisant valoir que « *l'amélioration des relations entre la population et les services publics constitue un enjeu majeur pour le gouvernement* »¹⁵. Cette problématique de l'amélioration des relations entre police et citoyens est donc d'actualité. C'est dans cette actualité que ce travail

¹⁰ Alain PEYREFITTE, Robert SCHMELCK, Roger DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République*, La documentation française, juillet 1977.

¹¹ IFOP, sondage « Violences », 8-15 novembre 1976.

¹² Commissions des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, rapport remis au premier ministre*, décembre 1982.

¹³ Conseil national des villes, « *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?* », Note sur « L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique », 15 novembre 2013.

¹⁴ Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016.

¹⁵ Circulaire du ministre de l'Intérieur, du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et du secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, 25 mars 2015.

s'inscrit. Il vise à faire le constat de l'état actuel de la relation, la synthèse des améliorations envisagées mais également à proposer des voies d'actions.

La police ne doit plus uniquement être tournée vers la protection de l'Etat. La protection des personnes et des biens devient un enjeu majeur. Il faut répondre aux attentes et aux « craintes » de la population. L'action de la police a évolué et se tourne désormais plus facilement vers les citoyens. Cependant le chemin à accomplir pour parvenir à une réelle coopération et à un rapprochement durable est encore long. Nous étudierons dans les développements suivants les réformes entreprises et s'inscrivant dans cette continuité. Nous constaterons ainsi que des évolutions ont certes été possibles, mais que les résultats n'ont pas toujours été satisfaisants et que des améliorations sont encore nécessaires. Des obstacles persistent pour arriver à faire de la police une institution tournée pleinement vers les citoyens, attentives à leurs demandes et à leurs préoccupations.

Section 3 : Des difficultés présentes

Il convient néanmoins de constater que le fait d'avancer que l'action de la police doit se rapprocher des citoyens, mieux les comprendre afin d'être plus efficace semble relever du bon sens. Et l'on peut se demander alors ce qui empêche les pouvoirs publics de mettre en œuvre une telle réforme. Si des évolutions dans ce sens sont difficiles à mettre en œuvre, c'est bien car de nombreuses difficultés se présentent. Dès lors, il est nécessaire, dès le stade de l'introduction, de comprendre que les évolutions que nous envisagerons par la suite ne sont pas si simples à mettre en œuvre mais doivent prendre en compte un certains nombres de contraintes. C'est grâce à une connaissance exacte de ces contraintes, de ces difficultés, que des propositions pourront émerger et que des voies d'actions seront envisageables.

Jean Louis Loubet Del Bayle met en lumière le « *paradoxe du policier* »¹⁶. Ce paradoxe réside dans le fait que le policier doit être, dans ses rapports avec la société, « *fonctionnellement et contradictoirement intégré et séparé* »¹⁷. L'exigence d'intégration

¹⁶ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *op.cit.*, p 209.

¹⁷ Ibid.

du policier dans la société ne doit pas compromettre son indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Même si il doit être proche de la population qu'il entend réguler, le policier doit continuer de faire respecter la loi de manière impartiale. Cette ambiguïté, qui se pose également dans la gendarmerie du fait de son intégration territoriale, a été soulevée par François Dieu à travers la notion de « *privilège de circonscription* ». ¹⁸ Le gendarme, dans cette optique, va agir différemment au bénéfice des habitants de sa brigade. Il reconnaît alors aux citoyens locaux une sorte de « *privilège de circonscription* » en faisant preuve de plus de compréhension et de bienveillance à l'égard du contrevenant connu. Comment faire dès lors pour que le policier s'inscrive pleinement dans un territoire, au contact de la population, sans pour autant remettre en cause son statut de protecteur de la loi.

Un autre problème réside dans l'éclatement de la société. Du fait de cet éclatement, il existe des intérêts et des attentes diverses selon les différentes catégories au sein de la population. Un consensus sur l'action de la police semble alors impossible. Dans cette optique, l'action de la police ne pourrait pas obtenir une approbation globale de la population. La société que le policier entend réguler est hétérogène, composée de nombreux groupes avec des intérêts et des attentes propres. Dans une telle société, l'action policière est difficile. « *Si au lieu de rechercher des intérêts dans cette diversité, la police travaille principalement avec les individus de son choix, la police ne sera plus neutre. Il est aisé pour les policiers de centrer la police communautaire sur l'assistance aux personnes avec lesquelles ils ont des affinités et avec celles qui partagent leurs vues. Les priorités locales qu'ils signalent alors seront celle d'une partie de la communauté et non de la communauté tout entière* ¹⁹. Du fait de cet éclatement de la société, les attentes de chacun divergent sur l'action et la place que doit occuper la police dans la société. Comment entreprendre une action qui suscite le consentement de la société lorsque l'on sait que « *si une frange de la population souhaite « plus de bleu » dans la rue, les adolescents des cités souhaitent en voir beaucoup moins* » ²⁰ ? Il y a donc une difficulté

¹⁸ François DIEU, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, 1999, p 164.

¹⁹ Wesley SKOGAN, *L'impact de la police de proximité dans les quartiers*, in connaître la police, Les cahiers de la Sécurité intérieure, Hors série, 2003, La Documentation française, p 334.

²⁰ Sybille SMEETS, Carole TANGE (dir.), *Police de proximité. Un modèle belge entre questions et pratiques*, Politeia, 2004, p 89, in Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016, p 214.

pour déterminer quelle action de la police doit être mise en œuvre pour satisfaire la population. En effet, « *les attentes à l'égard de la police sont plurielles, ambivalentes voire contradictoires* » en fonction des « *expériences et vécues de chacun* »²¹. Elles sont variées et subjectives.

Un dernier problème que l'on peut soulever à ce stade est l'idée qu'un rapprochement entre police et citoyens serait une évolution vers une surveillance policière croissante. En effet, il peut y avoir des dangers à une police exclusivement préventive, cela légitime une intervention forte de la police dans la vie sociale et peut justifier une intervention de la police dans de nombreuses situations. Une « *conception préventive comporte, dans son principe, une possibilité d'extension presque à l'infini des interventions policières dans la société* »²².

Toutes ces analyses soulèvent donc les effets pervers que peut engendrer une trop grande proximité. Une trop grande solidarité entre police et citoyens peut conduire à des compromis susceptible de remettre en cause le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et nuire à l'action de l'Etat. Il y a donc une crainte quant à une totale immersion du policier dans la société et cette crainte, explique en partie la difficulté de mettre en œuvre une véritable police au service de la population.

Section 4 : Objet de l'étude

Ce mémoire porte sur les relations entre police et population. Il vise à faire le constat des nombreuses difficultés et des rapports tendus entre les forces de l'ordre et le public. Mais il vise aussi et surtout à proposer des voies d'améliorations. Pour arriver à cela, une question centrale doit être posée : Comment la police peut-elle se transformer afin de devenir un véritable service public ?

Pour comprendre la police, il ne faut pas se concentrer uniquement sur son action et ses résultats. Il faut adopter une vision d'ensemble, étudier les sentiments de la population, les réactions, les méthodes policières, mais aussi le ressenti des policiers. Comme

²¹ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 15.

²² Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *op.cit.*, p 195.

l'avancé Dominique Monjardet, « *il ne saurait être question d'élaborer une sociologie de la police en l'appréhendant comme organe en soi, isolable de l'ensemble des rapports sociaux dont elle est l'enjeu et le produit* »²³. Il faut étudier l'organisation policière au sein de son environnement social, au sein de la société. Car en effet, une bonne partie de l'activité policière, et par conséquent de l'efficacité de la police dépend de la nature de ses relations avec le public²⁴. C'est seulement grâce à une connaissance exacte de cette situation, des attentes et des craintes présentes aussi bien dans la police que dans la population que des améliorations seront possibles et envisageables. La première partie sera ainsi consacrée à un diagnostic de la situation en France. Pour cela, notre analyse se portera autant sur le sentiment de la population, que sur le sentiment des policiers. Cette double analyse est nécessaire pour percevoir clairement les difficultés, mais également pour comprendre les enjeux à relever et pouvoir présenter des évolutions dans un sens favorable.

La deuxième partie permettra une analyse plus approfondie des évolutions qui ont pu se produire en faveur d'un rapprochement entre police et citoyens. Elle sera également l'occasion de montrer que ce rapprochement est encore loin d'être satisfaisant et qu'il convient d'être approfondi. Nous envisagerons alors différentes voies pour permettre un rapprochement, en étudiant notamment des réformes qui ont fonctionné par le passé en France, en tenant compte des demandes de la société, des policiers, mais également en regardant ce qui se fait ailleurs, dans d'autres Etats, dans lesquels le citoyen occupe une place centrale dans l'action de la police. En effet, de nombreuses expériences, françaises ou étrangères, montrent que des changements de stratégies policières peuvent conduire à de nettes améliorations. De tels changements sont à la source d'une plus grande confiance des citoyens dans leur police et par conséquent d'un plus fort enthousiasme des policiers. Comme le souligne un sociologue spécialiste de la question, « *il est possible de faire progresser les pratiques des policiers dans un sens plus propice à leurs intérêts et à ceux de leurs administrés* »²⁵.

²³ Dominique MONJARDET, *Sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996, in Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011.

²⁴ Voir Albert REISS, *The police and the public*, Yale University press, 1971.

²⁵ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 19.

L'idée soutenue est que la police ne peut être efficace et remplir pleinement sa mission qu'avec le soutien et l'aide de la population. Agir en relation avec la population, se rapprocher d'elle, permet non seulement d'être plus efficace et de régler au mieux les activités, par une démarche préventive et non plus uniquement répressive, mais également d'obtenir plus facilement des informations. Dans notre contexte actuel, obtenir des informations pertinentes au niveau local, sur tel ou tel individu, radicalisé par exemple, ne peut pas être jugé inutile. C'est de tout cela que nous allons parler, évoquer ce qui est nécessaire, ce qui doit être entrepris, mais également convaincre que ces évolutions sont possibles. Car en effet, même si la relation police-population est une relation complexe (Titre 1), elle n'en demeure pas moins une relation perfectible (Titre 2).

TITRE 1 : UNE RELATION COMPLEXE

La relation entre la police et la population est complexe. Elle l'est à de nombreux égards. Les policiers se sentent incompris, non respectés et abandonnés tandis que les citoyens se sentent rabaissés et certains même discriminés. Cette complexité engendre de la distance et des relations tendues. Il existe une fracture entre la police et la population dont l'actualité abondante nous rappelle l'ampleur. Cette fracture entre police et population est une médaille à deux faces. D'un côté, il existe, un malaise dans la police. Ce sentiment de ne pas être respecté et d'être sans cesse attaqué conduit les policiers à s'éloigner du public. De l'autre côté, se développe un sentiment de méfiance dans la population. Les citoyens ne se sentent pas respectés par la police et pensent que cette dernière crée des injustices.

Pour agir et proposer des voies d'améliorations, il est au préalable nécessaire de comprendre les difficultés et d'identifier les pratiques qui conduisent à cet éloignement. Cette partie se veut donc être un diagnostic de la situation, de la relation et des sentiments partagés par policiers et citoyens. Cette évaluation doit se faire en se plaçant du côté des policiers tout autant que du côté de la population. C'est grâce à ce préalable nécessaire, à une connaissance exacte des problèmes qui entourent la relation entre la police et la population que des améliorations seront ensuite envisageables. Ainsi, nous étudierons le comportement policier en détail (chapitre 1) avant de regarder et d'analyser le sentiment de la population (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE COMPORTEMENT POLICIER, SOURCE DE LA

MÉFIANCE DES CITOYENS

L'institution policière présente de nombreuses caractéristiques et certaines méthodes d'actions qui rendent difficile la relation avec le public. Dans son organisation originelle, la police n'a ainsi pas été conçue pour protéger les personnes et les biens mais plutôt pour protéger l'Etat. Cette orientation qui a été donnée à la police dès sa création se répercute encore de nos jours et rend difficile sous de nombreux aspects un rapprochement avec le public. Mais cet éloignement, cette fracture entre la police et le public ne saurait s'expliquer uniquement par l'organisation de la police. Les policiers eux-mêmes participent à cet éloignement. Ils se sentent détachés d'une population qu'ils jugent hostile et qu'ils ne comprennent pas. C'est ainsi ces deux aspects que l'on étudiera dans ce chapitre. Grâce à une étude de l'organisation policière (Section 1) et de la culture policière (Section 2) il sera plus facile de comprendre les nombreux obstacles et les nombreuses difficultés qui entourent la relation police-population.

Section 1 : L'organisation de la police : un modèle étatique

L'organisation de la police, comme nous avons déjà pu le constater dans l'introduction était originellement tournée vers l'Etat. La création de la police nationale par la loi du 23 avril 1941 ne déroge pas à ce modèle tourné vers la protection de l'Etat¹. Christian Mouhanna parle d'ailleurs à ce propos de « *police d'origine non démocratique* »² pour qualifier cette Police nationale, créée sous le régime de Vichy pour protéger l'Etat, pour surveiller et interpellier les citoyens. Dès cette époque s'impose donc l'idée selon laquelle la police doit être distante vis-à-vis du public qu'elle entend contrôler. Pendant longtemps ce sont ainsi les activités de renseignement, de maintien de l'ordre et d'investigation judiciaire qui ont occupées la police française.

Avec cette police « *autoritaire* »³, cette police « *politique* », l'enjeu premier est de protéger l'Etat, protéger les institutions politiques. La protection des personnes et des biens

¹ Voir par exemple Paolo NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*, La Découverte, 2003.

² Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011, p 23.

³ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016, p 155.

apparaît en second plan. Il y a une prévalence de la logique d'ordre public. C'est à partir de cette conception que s'est construit le modèle français de police. Ainsi, son organisation, son fonctionnement ont été pensés pour protéger l'Etat. Ce modèle implique une centralisation forte (§1), une spécialisation policière pour mieux protéger l'Etat (§2) mais aussi une modernisation des techniques et des matériels pour une action plus efficace (§3).

§1 Une centralisation forte

Même si plusieurs inflexions sont apportées ces dernières années⁴, il n'en demeure pas moins que l'une des caractéristiques de la police française est son caractère centralisé. Ce caractère centralisé se vérifie par le recrutement et la gestion des carrières, mais également par les méthodes de fonctionnement, qui sont dictés par le haut.

A) Le recrutement et la gestion centralisée des carrières

Dans la police, les recrutements sont opérés par des concours au niveau national et la gestion des carrières se fait de manière centralisée. Cette organisation est marquée par la volonté de couper les liens entre police et citoyens et joue comme un frein au rapprochement. Les futurs policiers sont recrutés sur concours, formés puis affectés en fonction des besoins sur le territoire national. Par ce système, le recrutement s'effectue au niveau central et les policiers sont ensuite répartis sur le territoire à l'issue de leur formation, sans aucune attention particulière à leur lieu d'origine ou leur connaissance effective de la zone dans laquelle ils devront passer plusieurs années de leur vie.

Ce mode de recrutement et de gestion des carrières est néfaste : il « favorise une rupture entre le policier et l'espace territorial dans lequel il intervient »⁵. Les policiers les plus jeunes, les moins expérimentés, ceux qui sortent directement de l'école sont envoyés dans les quartiers les plus difficiles. En arrivant dans ces territoires, juste après leur

⁴ Voir Sébastien ROCHÉ, *Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure*, RFSD 2004, pp 43-70.

⁵ Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016, p 29.

sortie d'école, ces jeunes, issu majoritairement des zones rurales ou des petites villes sont confrontés à la réalité du terrain, bien différente de celle qu'ils imaginaient. Ainsi, « *le premier contact avec les réalités du métier de police dans les zones sensibles des banlieues franciliennes est souvent violent* »⁶. Ils sont confrontés à la pauvreté, la violence, mais surtout à une population méfiante à l'égard de la police. Sortant directement de l'école, avec peu ou pas d'expériences, ils ne maîtrisent pas les codes et n'ont pas les moyens de répondre aux attentes et besoins de la population locale. « *Certains comportements peuvent leur apparaître hostiles alors qu'ils ne sont qu'une manière de s'exprimer* »⁷. Cela entraîne inévitablement un phénomène de « *rejet et de prise de distance* »⁸ entre policier et population. Les premiers subissent un choc, ont du mal à gérer les situations difficiles et ne s'investissent quasiment pas dans les interactions avec le public local; les seconds se sentent incompris et ignorés.

Après avoir passé plusieurs années dans les quartiers difficiles, conformément à leur première affectation, ces jeunes, dès qu'ils en ont la possibilité quittent ces zones urbaines pour se rapprocher de leur région d'origine. Un cercle vicieux s'installe alors. Il y a une rotation permanente des effectifs de jeunes policiers dans les secteurs difficiles. Les policiers qui commencent à acquérir une connaissance de la zone, qui commence à comprendre la situation locale mais également à connaître la population partent pour laisser leur place à de nouvelles recrues. Ces recrues, qui ne connaîtront rien à la situation locale vont à leur tour se heurter à cette réalité du terrain avant de changer de poste au bout de plusieurs années.

Sachant que le travail policier nécessite une connaissance des territoires que l'on entend contrôler, nous ne pouvons que constater que les effets d'une telle organisation sont néfastes. Une relation et des discussions entre police et population nécessitent du temps, le policier doit passer plusieurs années avant de connaître la population locale. Un tel système est rendu impossible en France par ce système centralisé dans lequel les mutations interviennent rapidement. Yves-Patrick Delachaux résume parfaitement la

⁶ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 31.

⁷ Conseil national des villes, « *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?* », Note sur « L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique », 15 novembre 2013, p 11.

⁸ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 31.

situation en avançant qu'il « *manque les flics expérimentés* » ... « *avec beaucoup d'expérience* », et de poursuivre en faisant le constat que lorsqu'on « *met des jeunes face à d'autres jeunes* » cela renvoi simplement au fait que ce sont « *deux bandes qui s'affrontent* »⁹.

B) Un fonctionnement dicté par le haut

La police d'aujourd'hui est encore évaluée par le sommet et cela aboutit à une forme de non-sens dans un pays qui a évolué, où les inégalités sociales, économiques, géographiques, spatiales se sont accrues, où les besoins sont différenciés. Le fonctionnement de la politique nationale de sécurité reste très technocratique, géré d'en haut et ce système centralisée, dans lequel les directives sont fixées par le haut, laisse peu de place aux initiatives locales. Les marges de manœuvre des acteurs locaux sont ainsi limitées et ceux-ci ne peuvent pas entreprendre de réelles actions en vue d'un rapprochement.

Les policiers de terrain n'entreprennent aucune action, tant bien même celle-ci serait susceptible de favoriser le dialogue ou un rapprochement. Ils n'ont que peu d'initiatives et laisse la hiérarchie décider. Cette gestion centralisée, au moyen de circulaires, de directives, fixées par le haut puis descendant au fur et à mesure renforce cette idée que l'organisation et les orientations de la police sont dictées par l'Etat. Aucune initiative n'est laissée aux agents locaux. Les préoccupations locales ont disparues. Le commissaire, chef du service local dépend désormais d'une administration centrale du ministère de l'Intérieur : il se concentre sur les orientations générales fixées par le centre et rien ne fait alors référence à la sécurité locale et encore moins au sentiment de sécurité des habitants.

Les méthodes développées dans la police témoignent clairement de cette gestion centralisée. Les autorités centrales cherchent à produire des moyens efficaces pour contrôler les agents au niveau local. Dans cette optique, le développement et la modernisation des moyens matériels et technologiques sont des atouts considérables pour le pouvoir central. Cela lui permet de renforcer son pouvoir et de limiter l'initiative

⁹ Yves-Patrick Delachaux in *Sarko et les flics, la rupture*, documentaire diffusé sur Arte en juin 2010.

des agents de terrain. Par exemple, le développement du GPS, de la voiture, permet un contrôle efficace, par les chefs, du travail des policiers de terrain. Ces derniers restent au commissariat et ne sortent que pour des missions prédéfinis. On sait précisément ce qu'ils vont entreprendre.

§2 La culture du chiffre

Les chiffres de la délinquance sont enregistrés par des indicateurs policiers, notamment «L'ETAT 4001 » et la main courante informatisée. Ces indicateurs servent à l'évaluation et au pilotage de l'action policière par le niveau central. Le problème réside dans le fait que ces indicateurs oublient de prendre en compte les rapports avec les usagers. La performance de l'action policière ne se mesure pas à la qualité du service rendue à la population mais plutôt au nombre de délits et d'interpellations. Rien ne permet d'évaluer le sentiment et l'opinion des usagers. Dans ce contexte, il est intéressant de se demander si l'action de la police, sans prendre en compte le traitement de la population est réellement évaluée.

Outre ce défaut d'origine structurelle, ces indicateurs ont été utilisés dans un sens défavorable à l'amélioration des relations police-population¹⁰. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, annonce le 25 juin 2002 ses orientations et sa conception du travail policier. Il annonce alors l'arrivée de la « culture du résultat ». Il demande ainsi que les policiers fournissent de « bons » chiffres, c'est-à-dire que « *les taux de criminalité baissent et que les taux d'élucidation, qui sont censés mesurer l'efficacité policière, montent* »¹¹.

Les policiers vont alors développer un certains nombre de techniques dans le but de répondre au mieux aux objectifs¹². Une technique peut être de décourager le dépôt de plainte en cherchant à dissuader les plaignants de se manifester ou alors en les encourageant à déposer plutôt une main courante. Une autre peut être d'enregistrer le

¹⁰ Voir Jean-Hugues MATELLY, Christian MOUHANNA, *Police : Des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007.

¹¹ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 138.

¹² Voir Jean-Hugues MATELLY, Christian MOUHANNA, *op.cit.*

fait comme contraventionnel. Les contraventions ne rentrent en effet pas dans « L'ETAT 4001 » et ne sont donc pas comptabilisées.

Dans la même logique, pour améliorer les taux d'élucidation, les policiers vont se focaliser sur les infractions révélés par l'action des services (IRAS). Ces IRAS se caractérise par le fait que dès leur constatation, ils sont élucidés (consommation de stupéfiant, étrangers en situation irrégulière). Un fort nombre d'IRAS permet ainsi de rehaussé le taux d'élucidation. Cette pratique est donc privilégié par les services la police, plus enclins a gérer les petits délits avec des taux d'élucidation élevée, plutôt que les gros délits plus complexes à gérer. Or, ce n'est pas ce qu'attend la population. Cette dernière n'attend pas de la police qu'elle constate des IRAS, mais plutôt qu'elle s'occupe réellement de la délinquance. Les citoyens attendent des actions efficaces, s'attaquant aux problèmes profonds plutôt qu'à la simple interpellation du jeune fumant du cannabis.

Tous ces contournements et ces usages abusifs ont donc jetés le discrédit sur l'action de la police qui est alors perçue comme inefficace et ne s'intéressant pas aux victimes. Ces politiques policières « *centrées sur l'interpellation et l'obtention de résultats chiffrés* » « *n'ont fait qu'aggraver la distance entre police et population* »¹³.

Tout cela est contre productif et nuit à la relation police population. Une hausse des faits enregistrés par la police n'est pas forcément mauvaise. Cela ne signifie pas forcément une hausse de la criminalité. Une hausse des faits enregistrés peut traduire une meilleure révélation des faits par les citoyens du à une plus grande confiance dans la police ou encore à l'amélioration de l'accueil dans les commissariats et à une meilleure prise en charge des victimes. Mais dans notre système actuel, la qualité du service et la perception du public importe peu. Seuls les chiffres comptent, pourvu qu'ils ne soient pas trop importants.

¹³ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 15.

§3 La modernisation des techniques et du matériel

Au cours du XXème siècle, un mouvement important de modernisation a touché la police. Le progrès des techniques de communication tel que la radio, le téléphone mais également la motorisation des moyens de déplacement ont profondément transformé le travail policier¹⁴. Nous verrons que ces progrès, aussi utiles et positifs soit-ils, ont néanmoins eu pour conséquences d'éloigner la police de la population.

En effet, alors que le policier patrouillait dans la rue, le développement de l'automobile a conduit le policier à se réfugier dans sa voiture et donc à s'éloigner des citoyens. Le policier qui parcourait les rues à pied, qui était au contact de la population et qui développait ainsi des liens va se retrouver enfermer dans sa voiture dans laquelle il n'a plus à s'occuper du public, n'a plus à répondre à leurs demandes ou leurs interrogations. Il s'ensuit un phénomène de distanciation, très clairement identifié dès 1977 dans le rapport Peyrefitte¹⁵. Avec le développement de l'automobile, les policiers interviennent certes plus rapidement mais ne sont plus au contact de la population.

Un autre problème de taille a été avancé par Christian Mouhanna. Du fait de ce système réactif, le policier n'a plus vocation à être sur le terrain, à patrouiller, et l'idée domine dans la population que « *quand la police est là, c'est qu'il y a un problème* »¹⁶. La présence policière est associée à l'idée qu'un délit ou un problème existe. Cela est néfaste, car du fait de ce système réactif, « *toute présence policière est sujette à commentaires, à réactions ou à générer un sentiment de peur* »¹⁷. Le policier n'est plus intégré au territoire, il n'est plus un interlocuteur de la population mais un étranger dont la présence interroge.

De même, la généralisation du téléphone au sein de la population a modifié l'approche du métier. La police devient réactive. Elle attend le coup de téléphone pour agir et se

¹⁴ Voir Dominique MONJARDET, *La police : professionnalisme et modernisation*, in Philippe WARIN (dir.), *Quelle modernisation pour le service public ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997, pp 131-151.

¹⁵ Alain PEYREFITTE, Robert SCHMELCK, Roger DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République*, Paris, La documentation française, juillet 1977.

¹⁶ Christian MOUHANNA, *op.cit*, p 38.

¹⁷ *Ibid*.

rendre sur place le plus rapidement possible. Plus récemment encore, le développement de la vidéoprotection pousse encore plus loin l'idée d'une centralisation exacerbée. Avec ces caméras, plus besoin de policier dans les rues, ces derniers sont dans les locaux devant leur écran.

Ainsi, par l'émergence de ces techniques dans la seconde moitié du XXème siècle, « *se sont développées des pratiques policières fondées essentiellement sur la rapidité des communication et la rapidité des interventions, en négligeant les contacts familiers et permanents avec la population* »¹⁸ : cette « *centralisation structurelle de l'appareil policier* »¹⁹ accentue la coupure police-population.

Les effets positifs d'une telle modernisation sont indéniables. Cela permet des interventions plus rapides, une meilleure connaissance de la situation. Cependant les effets négatifs n'ont pas été pris en compte, on ne s'est pas intéressé au fait que cette modernisation allait engendrer une coupure entre police et population. Or cette coupure est réelle, le public c'est rendu compte du manque de disponibilité des agents, et de la disparition de leurs interlocuteurs. Ce système, aussi justifié soit il, comprend un défaut majeur : il ne permet pas de maintenir un lien durable entre police et population, le contact n'existe plus. La technologie ne pourra pas se substituer aux échanges entre police et population. Les deux doivent être entrepris simultanément. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Section 2 : La culture policière ou une vision particulière de la société

Etudier la culture policière permet de comprendre pourquoi il est si dur de rapprocher police et population. En effet, derrière la culture professionnelle des policiers se cache l'idée que les policiers agiraient en fonctions de valeurs, de normes propres, partagées au sein du groupe. Il nous revient alors dans cette partie de révéler les traits de cette culture policière, les causes de sa formation et son impact sur les relations que les policiers entretiennent avec le public (§1). Mais les policiers ressentent également un malaise, marqué par une vision particulière de la société. Ils se sentent

¹⁸ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *op.cit.*, p 210.

¹⁹ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 37.

incompris par la population et doivent faire face à des conditions de travail de plus en plus éprouvantes (§2).

§1 La culture professionnelle policière

« Les policiers présentent des tendances cognitives distinctes du reste de la population qui tiennent à leurs conditions d'interventions, dont le danger, l'autorité et la préoccupation pour l'efficacité constituent la toile de fond »²⁰. Même si les méthodes, les manières de pensée et d'agir varient en fonction de chaque agent, nous pensons qu'il est possible de définir les grands traits de cette culture professionnelle, qui se retrouve plus ou moins chez de nombreux policiers. Cette culture professionnelle naît lors de la formation et va avoir un impact sur la conception que les policiers se font de leur métier. Conception dans laquelle le citoyen est quelque peu absent.

A) La formation

C'est par la formation que le policier acquiert une socialisation professionnelle²¹. Cette formation va nécessairement avoir un impact sur sa manière de concevoir le monde et le travail de policier. Par cette formation, le policier va faire l'apprentissage « des manières de penser, de sentir et d'agir qui caractérisent les pratiques quotidiennes du groupe professionnel »²². Cette formation a un impact sur la conception que le policier se fait de son métier et des actions qu'il devra entreprendre une fois sur le terrain. Or, dès ce stade de la carrière d'un policier, des problèmes apparaissent et cela va avoir un impact sur leurs actions futures.

En effet, la formation dispensée met peu l'accent sur la qualité des relations avec le public. Aucune pratique visant à informer directement le citoyen, à écouter mais aussi à justifier la situation n'est enseignée dans les écoles ni mises en œuvre sur le terrain²³. La

²⁰ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, pp 99-100.

²¹ Sur la formation, un reportage diffusé sur M6 le 8 février 2009, *Policiers: la dure loi du terrain*, Enquête exclusive.

²² Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *op.cit.* p 257.

²³ Sébastien ROCHE et al, *L'éthique professionnelle des jeunes gardiens de la paix*, 2015, pp 59-69, in Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016, p 29.

formation, en école de police s'intéresse peu aux relations public-population. L'interaction est vu à travers les techniques de contrôle et d'intervention : les gestes et techniques professionnels d'intervention (GTPI). C'est ainsi les techniques de menottage, d'interpellation ou encore de contrôle qui sont enseigné prioritairement.

Cependant il serait injuste de ne pas évoquer les améliorations qui ont été apporté lors de la formation des policiers. La police nationale a engagé une réflexion sur l'amélioration des relations avec la population à travers la formation des policiers avec un schéma directeur de la formation de la police nationale pour 2013/2017. Une volonté forte était alors de faire évoluer la culture et la pratique professionnelles en plaçant la relation police/population au cœur de la formation. Ces évolutions sont nécessaires et doivent être poursuivies car, comme le souligne Christian Mouhanna, le risque est que « *la persistance d'une formation toujours plus théorique que pratique, et toujours plus orientée vers le service de l'Etat que vers celui dû au citoyen, participe de l'éloignement croissant de la police et de la population* »²⁴.

B) Une conception du vrai travail policier

Les policiers ont une vision particulière de leur action. Ils ont une conception bien spécifique de leur travail qui se caractérise par un « *sens prononcé de la mission* »²⁵. Il existe en effet un sentiment, au sein de la police, selon lequel leur véritable rôle est d'agir pour protéger la société contre les criminels, non d'interagir avec la population. Le travail de patrouille traditionnelle et d'interpellation est, pour eux, au cœur de leur métier car cela permet de l'action et des missions génératrices d'adrénaline. A l'inverse, le travail de terrain est souvent perçu comme dévalorisant. Les agents de terrain sont associés en interne à des travailleurs sociaux et non à de véritables policiers. On voit ici un problème et une explication majeure de la défiance entre police et public. Dans l'organisation policière, la relation avec le public n'est pas valorisante.

L'accueil dans les commissariats est par exemple une fonction dévalorisante. Les personnels qui assurent l'accueil sont en général peu expérimentés et peu formés. Cette

²⁴ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 24.

²⁵ *Ibid.*

fonction est une « affectation par défaut » « assignée à ceux auxquels un déficit de ressources policières ne permet pas de confier de plus nobles tâches »²⁶. Or, l'accueil est un lieu essentiel pour le service rendu au public²⁷. Le premier que les victimes vont rencontrer, la première image que l'on se fait de la police en rentrant dans le commissariat. L'accueil n'est pas considéré comme utile alors qu'il s'agit là d'une mission essentielle. Comme le soulignait le ministre de l'intérieur en 2012, « cette mission doit constituer un métier à part entière, et non une tâche secondaire »²⁸.

Il y a, dans la police nationale, de nombreuses forces spécialisées, crée pour répondre à des situations spécifiques, ces forces spécialisées (CRS, BAC...) sont souvent considérées en interne comme plus prestigieuses et en meilleure adéquation avec le « vrai travail » policier. Il y a, dans la police une multiplication des brigades, des unités, des groupes spécialisés. Cela permet une spécialisation et une action plus efficace. Cependant il y a de nombreux effets négatifs. Outre le fait que la spécialisation agit comme un « frein à l'écoute des demandes du public »²⁹ dans la mesure où le public, si il ne s'adresse pas à la bonne unité ne sera pas écouté, cette spécialisation va discréditer des agents non spécialisés. En effet, l'essor et le développement de ces polices spécialisées dévalorise le travail des police généralistes c'est à dire ceux qui patrouillent dans la rue.

C'est la conception répressive du travail qui domine. Cette conception répressive du travail policier a été renforcée par Nicolas Sarkozy, qui, pour marquer clairement la fin de la police de proximité annonce en 2003 que « la police n'est pas là pour organiser des tournois sportifs, mais pour arrêter des délinquants, vous n'êtes pas des travailleurs sociaux »³⁰. Il résulte de tout cela que la police fonde son action sur le rapport de force, sur l'autorité. Le contrôle d'identité, que nous étudierons en détail par la suite est ainsi un moyen pour le policier d'affirmer son pouvoir. Par le biais du contrôle, le policier

²⁶ Dominique Monjardet, *La police et le public*, in *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique*, Recherche criminologique, volume XXXIII, 2000, Editions du Conseil de l'Europe, p 125.

²⁷ Voir la Charte Marianne qui met en avant des actions pour la qualité de l'accueil dans les services publics de l'Etat.

²⁸ Discours cadre sur la sécurité, allocution de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, à l'Ecole militaire le 19 septembre 2012.

²⁹ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 48.

³⁰ Discours de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, prononcé le 3 février 2003 aux policiers du commissariat de Toulouse.

marque une posture de commandement. Cependant, dans tous les cas, une telle posture ne favorise pas le rapprochement.

§2 Le malaise policier

Du fait de leur travail, les policiers portent un regard sombre sur le monde social qui les entoure. Cela s'explique par le fait qu'ils interviennent dans des situations conflictuelles, qu'ils entrent en contact avec « *les fractions les plus basses du monde social, généralement dans des conditions difficiles, sans qu'ils soient bienvenus* »³¹. A partir de ces interactions, les policiers développent une vision désenchantée du monde social. Il résulte de tout cela que la police forme un monde à part, un monde certes homogène mais déconnecté du monde social. Comment dès lors envisager une relation stable, une communication entre police et population quand l'on sait que les deux parties ne partagent pas la même vision du monde ?

Il existe bien un « *malaise dans la police* »³². Cela se perçoit dans l'actualité par les diverses manifestations et nombreuses réclamations des policiers eux-mêmes. Encore récemment, suite à l'agression de policiers à Viry-Châtillon en octobre 2016, de nombreux policiers se sont réunies pour manifester leur colère et leur épuisement. Dans la rue, « *ces policiers clamaient leur mal-être, et dénonçaient pêle-mêle leurs conditions de travail, l'insécurité physique et juridique dans laquelle ils exercent leur métier, le manque de moyens ou la vétusté de ces moyens, la politique du chiffre, et l'alourdissement toujours croissant de la procédure pénale, vécu comme au bénéfice des auteurs et au préjudice des victimes* »³³.

Une enquête de la Direction des ressources et des compétences de la Police Nationale réalisée en 2014 au près des policiers fait ressortir que 94% des policiers ressentent un malaise³⁴. Cette enquête met aussi en évidence un sentiment de relations dégradées avec

³¹ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p 100.

³² Nadège GUIDOU, *Malaise dans la police*, Eyrolles, 2012.

³³ *Livre blanc du malaise des policiers*, collectif et association des policiers en colère, décembre 2016, p 3.

³⁴ *Baromètre social de la police nationale*, Direction des ressources et des compétences de la police nationale, 2014.

la population ressenti par 64% des agents. Ce malaise est donc bien présent et ne semble pas en voie d'amenuisement.

Nous verrons, dans les développements qui suivent, que le comportement d'une partie de la population vis-à-vis des policiers est une cause importante de ce malaise. Cependant il ne faut pas écarter un certains nombres d'autres problèmes, qui affectent les policiers et se répercutent sur leurs méthodes d'actions et leurs relations avec le public. En effet relations difficiles entre police et public et malaise policier sont liés, ce sont les « *deux facettes d'un même problème* »³⁵.

A) Un risque omniprésent

Les policiers sont agressés, ils font face à une population qui leur est hostile. Face à ce risque et cette relation dégradée, les policiers ont alors tendance à se replier sur eux-mêmes, à se méfier de la population et ne pas vouloir entrer en interaction. Ils développent alors des mécanismes de distanciation vis-à-vis du public³⁶. L'action quotidienne des policiers est accompagnée d'une peur avec un risque physique important. Il résulte de cela que, les policiers sur le terrain « *pensent avant tout à se protéger eux-mêmes, avant de protéger qui que ce soit d'autre* »³⁷. Ces policiers qui cherchent avant tout à se protéger disposent alors de moins d'énergie et de temps pour bâtir une relation avec le public.

Cette violence à l'égard des policiers est bien réelle, et il est regrettable de noter que ces dernières années nous assistons à un développement des actes violents à l'encontre des forces de l'ordre. Un fait, plus inquiétant encore, résulte des diverses enquêtes qui laissent apparaître que ces actes sont en voie de « *banalisation* »³⁸. On assiste en effet ces dernières années à « *une forme nettement plus aiguë de violences aux policiers, dont le seul but est de porter atteinte à l'intégrité physique des fonctionnaires* »³⁹. Ainsi, plus de 12 000 policiers ont été blessés en France au cours de l'année 2015, ce qui représente une

³⁵ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 9.

³⁶ Nadège GUIDOU, *op.cit.*, pp 144-149.

³⁷ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 55.

³⁸ Nadège GUIDOU, *op.cit.*, p 42.

³⁹ *Livre blanc du malaise des policiers*, *op.cit.*, p 10.

moyenne de 32 blessés chaque jour⁴⁰. Même si le risque est inhérent au métier de policier, ce chiffre paraît démesuré et témoigne donc d'une réelle agressivité envers les forces de l'ordre.

Les insultes, humiliations et menaces pour défier les forces de l'ordre sont également courantes et expliquent le sentiment de frustration des policiers. Car comme l'explique parfaitement Nadège Guidou, la police est un métier « *projeté* », une « *profession n'exerçant pas dans des locaux mais à l'extérieure, sur la voie publique, auprès de personnes dont elle ignore tout* »⁴¹. La perception de la population par les agents conditionne donc une grande part du métier puisqu'elle correspond à leur environnement de travail. Un sentiment de frustration apparaît alors chez le policier lorsque la population lui paraît inaccessible, voire hostile. Ce sentiment de rejet n'incite pas l'agent à créer un dialogue avec la population. Il lui apparaît beaucoup plus simple de s'en détacher et de se replier sur lui-même.

Ce risque et les difficultés quotidiennes rencontrées par les policiers au contact de la population ne sont pas les seuls symptômes de leur malaise. De nombreux autres facteurs qui favorisent une perte de repères entrent en compte.

B) Les difficultés rencontrées

Dans cette partie, nous étudierons des facteurs endogènes, propres à l'organisation et aux méthodes d'actions policières, qui expliquent les difficultés rencontrés par les policiers. Ces différents facteurs permettent de comprendre et d'expliquer le malaise des policiers⁴².

Tout d'abord, il est parfaitement connu que les policiers connaissent des difficultés à conjuguer vie familiale et vie professionnelle. Les horaires de travail des policiers entraînent « *un décalage avec la vie sociale et familiale qui tend à isoler encore plus des*

⁴⁰ <http://www.lemonde.fr/police-justice>, article du 11 octobre 2016.

⁴¹ Nadège GUIDOU, *op.cit.*, p 18.

⁴² Voir le *Livre blanc du malaise des policiers*, collectif et association des policiers en colère, décembre 2016.

fonctionnaires »⁴³. Sans stabilité dans leur vie privée, les policiers sont plus enclins à ressentir un malaise. Malaise qui aura une répercussion sur leur travail quotidien.

A cela s'ajoute une organisation du travail difficile qui ne permet pas aux policiers de s'identifier dans les actes qu'ils entreprennent. La politique du chiffre est un exemple flagrant de cette organisation du travail policier. Elle a eu un impact négatif sur la qualité du travail policier, en incitant les agents à verbaliser et obtenir de bons résultats grâce à des interventions rapides, répétitives et se focalisant sur les mêmes populations. Elle « *a favorisé la formation d'une culture du cynisme au sein de l'institution policière, où l'apparence [...] est plus valorisée que la substance* »⁴⁴. Les policiers sont focalisés sur ces objectifs et font face à une pression importante pour les atteindre. Cette politique a heurté le « *bon sens policier et augmenté des pratiques réprouvées par beaucoup* »⁴⁵.

En outre, il y a, ces dernières années, une surexposition des policiers. Les policiers sont sans cesse surveillés. Cela c'est propagé par le développement de nouvelles technologies qui les rend visible par leur hiérarchie et par les passants (GPS, enregistrement vidéo avec portable...) A cela s'ajoute le fait que les réseaux sociaux permettent une multiplication des échanges d'opinions et de photos. Enfin, les reportages et documentaires policiers se développent et sont présents à tout moment sur les chaînes de télévision. Le policier est donc sans cesse surveillé, sans cesse épié et donc plus facilement critiqué. Cette méfiance à leur égard est à la source du malaise policier.

⁴³ Nadège GUIDOU, *op.cit.*, p 67.

⁴⁴ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p 221.

⁴⁵ Conseil national des villes, « *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?* », *op.cit.*, p 4.

CHAPITRE 2 : LA MÉFIANCE DES CITOYENS, SOURCE DU MALAISE

POLICIER

Il existe, du côté de la population une image dégradée de la police qui se véhicule par le sentiment « *d'un manque de considération, d'une stigmatisation de la jeunesse, de discrimination de «majorités visibles» d'origine étrangère, de provocations par certains modes d'interventions policiers et d'impunité pour les auteurs de bavures* »¹. La liste est longue et témoigne du malaise des français vis-à-vis de l'action policière. Ce malaise est-il inné et ne peut-il pas changer ? La police est-elle condamnée à être rejetée par la population, le public n'acceptera-t-il jamais qu'une autorité intervienne pour le contrôler ? La police a-t-elle toujours tort comme le disait Flaubert ?² Ce ne semble pas être le cas. En effet, il y a une demande de la part des habitants, de la part des populations qui attendent de la police « *qu'elle soit «normale», ni trop pesante, ni trop absente. Ils considèrent que la police ne doit pas avoir un rôle uniquement répressif, mais également «social». Ils désirent voir des agents à l'écoute, compréhensifs* »³.

C'est donc l'action de la police, plutôt que la police elle-même, qui fait l'objet de critiques et qui est dénoncée. Ainsi, pour améliorer l'image de la police, il est important avant tout de comprendre le sentiment de la population et sa perception à l'égard de la police (Section 1). Nous nous focaliserons ensuite sur la pratique problématique des contrôles d'identité. Pratique encadrée, contrôlée mais critiquée, les contrôles d'identité sont en effet un symbole des relations entre police et population (Section 2).

Section 1 : La perception de la police par la population

Dans un contexte post-attentat, la police a subi une hausse de popularité. Elle est alors perçue comme héroïque et protectrice. Cependant ce regain de popularité n'est que passager et s'est très rapidement essoufflé. Après les manifestations anti-loi travail, mais aussi avec les agressions policières qui font l'actualité, c'est l'action de la police qui

¹ Conseil national des villes, « *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?* », Note sur «L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique», 15 novembre 2013, p 3.

² Gustave FLAUBERT, *Dictionnaire des idées reçues*. Il pose que la définition du mot police est : A toujours tort.

³ Conseil national des villes, *op.cit.*, p 4.

est remise en cause. Pour un grand nombre de citoyens, la police ne répond pas à leurs attentes : elle est perçue dans de nombreux quartiers comme inefficace, inaccessible voire absente.

Il est difficile d'étudier et d'analyser la perception de la police par la population. Cette perception est fluctuante et varie selon l'environnement, le lieu et les époques. Une analyse est cependant nécessaire. Nous nous efforcerons ainsi dans cette partie d'aller au-delà des chiffres apparents, d'analyser un certain nombre d'enquêtes comparatives, et d'identifier le plus clairement possible le réel sentiment des français vis-à-vis de leur police. Cette analyse nous permettra d'aboutir au constat que de nombreux problèmes se cachent derrière des chiffres a priori flatteurs (§1). Les problèmes et les doutes soulevés par les sondages et enquêtes laissent apparaître que la police française souffre d'un manque de légitimité et de confiance. Cette mauvaise image de la police est alimentée par les nombreux débats autour des violences policières (§2).

1§ Des chiffres trompeurs

Les enquêtes et sondages sur la confiance des policiers se multiplient. Cette évaluation de la confiance qu'on les citoyens dans leur police est importante car elle favorise la coopération entre police et population et contribue à la cohésion sociale⁴.

Pour évaluer la perception de la police par la population, Sébastien Roché explique qu'il faut séparer trois notions : « *l'image générale* », « *la confiance et la satisfaction* »⁵. En effet ces trois notions sont distinctes et vont aboutir à des résultats différents. La satisfaction concerne l'évaluation d'une relation, d'une interaction, elle suppose donc un rapport préalable avec la police. La confiance se rapproche de la satisfaction mais s'en distingue dans la mesure où il n'est pas nécessaire d'avoir eu un contact préalable avec la police. L'image générale, quant à elle, renvoi plutôt à l'action globale de la police en tant que force publique pour réguler la société et l'adhésion à une telle institution. Les sondages relatifs à l'image générale « *ne nous renseignent donc pas sur la qualité de la*

⁴ Pour une approche globale et une étude détaillée des sondages et de leur implication sur la confiance entre police et population voir Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016.

⁵ Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016, p 32.

police, sur le souhait de coopérer avec elle ou encore sa légitimité »⁶. Des sondages relatifs à l'image générale de la police entraînent nécessairement un fort sentiment d'adhésion de la part des populations. Les résultats semblent plus complexes lorsque l'on s'intéresse à la satisfaction ou lorsque l'on étudie des sondages et des analyses comparatives.

De nombreux sondages récents montrent une image générale et une confiance des citoyens dans leur police très satisfaisante. Ainsi, selon un sondage récent de BVA réalisé le 17 juin 2016⁷, 86% des français déclarent avoir une bonne image de la police. De même, un sondage réalisé par OpinionWay en décembre 2015 laisse apparaître que 75% des français ont confiance dans leur police⁸. Ces résultats sont donc clairs et ne laissent supposer aucune défiance entre police et population. C'est là que les chiffres sont trompeurs. Tout sondage sur l'image générale aboutira nécessairement à des résultats aussi flatteurs. La question posée dans le sondage BVA était la suivante « diriez-vous que vous avez une très bonne, assez bonne, assez mauvaise ou très mauvaise image de la police ? ». Les sondés sont alors confrontés à une question qui ne pose aucun comparatif et qui porte sur l'institution policière dans sa globalité et son rôle dans la société. Ces sondages appellent nécessairement des scores d'approbation plutôt élevées, « *nombre de personnes pensant qu'il faut bien une police et qu'ils n'ont pas le choix* »⁹.

Des sondages qui incluent des questions comparatives vont fournir des résultats plus intéressants et plus clairs sur l'image et la confiance accordée à la police. Ainsi, un sondage réalisé par TNS-Sofres en avril 2006¹⁰ pose aux citoyens la question de savoir à qui ils font le plus confiance pour limiter le risque de cambriolage. A cette question, seulement 19 % répondent « à la police » alors que 73 % déclarent faire confiance plutôt « à leur vigilance et aux systèmes de vidéoprotection ».

De même, des enquêtes mises au point au niveau international et européen tel que *l'International Crime Victimization Survey (ICVS)* vont permettre des comparaisons entre

⁶ *Ibid.*, p 33.

⁷ Enquête BVA, *Les français et la police*, 17 juin 2016.

⁸ Sondage OpinionWay pour le Cevipof réalisé du 17 au 28 décembre 2015.

⁹ Sébastien ROCHE, *op.cit.*, pp 53-54.

¹⁰ Sondage TNF-Sofres, avril 2006 in Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016, pp 40-41.

pays et ainsi de percevoir les différences de confiance et de légitimité de la police entre les différents pays. Le moins que l'on puisse dire est que la France n'est pas très bien placée. L'ICVS évalue la qualité de la police à partir de trois indicateurs. Le premier est le fait d'aller ou non porter plainte avec l'idée que les victimes iront plus facilement porter plainte si elles estiment que la police est efficace, accueillante et qu'elle pourra les aider. Le deuxième indicateur concerne la satisfaction lors du dépôt de plainte. Et le dernier concerne l'appréciation globale de la population dans la police pour maîtriser la délinquance.

Le sondage réalisé par l'ICVS en 2005¹¹ fait ainsi apparaître que seulement 54 % des victimes ont déposé plainte en France. Plus éclairant encore, le sentiment de satisfaction lors d'un dépôt de plainte en France n'est que de 53 %. La France se situe ici loin derrière de nombreux pays européens et quatorze points derrière l'Allemagne (67%). Concernant le troisième indicateur, le résultat n'est pas plus « flatteur ». Avec 60 % de personnes satisfaites par ce que fait la police autour de chez eux pour contrôler la délinquance, la France se situe juste devant l'Espagne et à quinze points du Royaume-Uni (75%). Il ressort donc de cette enquête que la satisfaction de la population française dans sa police est assez faible. En tout cas bien moins élevé que la plupart des autres pays européens¹².

Un autre point important à mesurer est la légitimité policière. Cette légitimité de la police a en effet des implications sur l'adhésion des citoyens vis-à-vis de leur police et renforce l'efficacité policière. Une enquête pour mesurer cette légitimité policière a, dans cette optique, été réalisée dans les 27 pays européens en 2010¹³. Elle permet d'apprécier la légitimité et l'image de la police au sein de la population en partant du constat que la légitimité de la police repose pour une grande partie sur sa capacité à se faire obéir, à traiter les personnes avec respect et de manière impartiale. Cette enquête européenne a mis au point un sondage permettant de mesurer efficacement ces

¹¹ ICVS, *divers pays d'Europe*, 2005 in Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016, pp 43-51.

¹² Cf Annexe I.

¹³ European Social Survey (ESS) 2010, in Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Paris, 2016, pp 66-77.

différents indicateurs et les résultats sont plutôt défavorables à la France qui se situe dans le dernier tiers des pays européens¹⁴.

Ce sondage pose par exemple une question sur l'obéissance volontaire à la police noté de 0 (pas mon devoir d'obéir) à 10 (complètement mon devoir d'obéir). La France obtient ici le score de 5,7 et se situe ainsi très loin de ses voisins européens et plutôt au niveau des pays de l'Est. Une autre question concerne le traitement des personnes par la police. Ici, 35 % des français jugent que la police ne traite pas les personnes avec respect, contre 14 % en Allemagne. Ce résultat est inquiétant et témoigne d'une véritable fracture entre police et population. Enfin, du point de vue de l'impartialité policière le constat n'est pas plus satisfaisant. A la question « la police traite t-elle de la même manière les personnes riches ou pauvres ? », la France, sur une échelle de 0 à 10, se situe à 4,2 tandis que les Pays-Bas sont à 7,6 par exemple. Cette enquête et les différents chiffres évoqués témoignent donc d'un fort manque de légitimité de la police en France. Au regard des pays européens, la France est mal placée. Elle se situe dans le dernier tiers.

Il semble donc difficile d'affirmer aujourd'hui qu'aucun problème n'existe et que les Français ont une complète confiance dans leur police. Les chiffres flatteurs évoqués au début de ce paragraphe ne témoignent que de l'image générale de la police et doivent être nuancés. Après une étude approfondie des chiffres et des résultats par le biais de diverses enquêtes, nous avons pu constater que les chiffres peuvent être trompeurs. Il résulte de cette analyse que la confiance envers la police est peu élevée en France.

§2 La violence policière

La violence policière est certainement l'aspect le plus médiatisé du travail policier¹⁵. Encore récemment l'affaire du jeune Théo a ému l'ensemble de la population et véhiculé une image inacceptable de la police. A fortiori, dans chaque manifestation, et dans de nombreuses arrestations l'usage de la violence par la police fait débat et indigné. Toute

¹⁴ Cf Annexe II.

¹⁵ Sur les violences policières voir : Fabien JOBARD, *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, La Découverte, 2002.

violence policière doit être fermement condamnée, car même si le recours à la force est parfois nécessaire dans le travail policier, le recours à la violence illégitime n'a lui pas lieu d'être¹⁶. Lorsque la force est employée de manière disproportionnée, c'est la légitimité de la police qui est en cause. La violence verbale, employée plus fréquemment par les policiers ne doit pas non plus être négligée. Ces derniers n'hésitent pas à affirmer leur autorité et leur supériorité par des termes agressifs, voire discriminants. Ces violences verbales, fruit d'un ras le bol des policiers, n'arrangent cependant en rien la relation entre la police et le public qui devient de plus en plus difficile et conflictuelle.

La brutalité policière existe. Elle ne concerne évidemment qu'une partie des policiers mais elle est néanmoins présente. Le problème majeur qui terni l'image de la police est le fait que ces violences policières sont souvent dénoncées mais rarement poursuivies. Il y a en effet une « *faible inclination de la police à poursuivre et sanctionner l'usage de la force par ses agents* »¹⁷. Fabien Jobard a ainsi démontré que trois conditions sont nécessaires à l'établissement d'un fait de violence policière¹⁸. Il faut tout d'abord que la violence policière soit exorbitante par rapport aux circonstances. Ensuite qu'il y ait une attestation matérielle des violences (certificat...). Et, enfin, que la victime et les témoins ne soit pas « défavorablement connu des services de police ». Cela doit changer, cette posture n'est pas satisfaisante et il faut que les pouvoirs publics s'appliquent à sanctionner tout acte de violence policière. Il n'est pas possible de renoncer à poursuivre des agents qui ont commis de tels actes. Une telle posture déresponsabilise les agents d'une part, et véhicule d'autre part une image déplorable de la police qui apparaît incapable de sévir en cas de dérive de ses agents.

La France a d'ailleurs été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à cause de comportements policiers. Dans l'arrêt *Selmouni c/ France*¹⁹, elle condamne la France en raison de violences policières commises sur la

¹⁶ Voir Sabrina LAVRIC, *Des policiers français au dessus des lois ?*, Recueil Dalloz 2009, p 1010.

¹⁷ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, p 162.

¹⁸ *Ibid.*, p 163.

¹⁹ CEDH, *Selmouni c/ France*, 28 juillet 1999. Voir sur cet arrêt Florence MASSIAS, *Condamnation de la France pour torture*, RSC 1999, p 891.

personne gardée à vue. De même, dans l'arrêt *Douet c/ France*²⁰, la Cour condamne une nouvelle fois la France mais cette fois en raison des violences commises lors d'une arrestation.

Les citoyens ne sont pas condamnés à l'impuissance face à ces comportements contraires à la déontologie professionnelle. Ils disposent de moyens d'actions. Il leur est ainsi possible de faire un signalement à l'IGPN, de déposer une plainte auprès du procureur de la République ou d'un commissariat de police mais également de saisir le Défenseur des droits. Nous parlerons des différents contrôles dans la seconde partie. Il convient cependant d'étudier dès ce stade le rôle de l'IGPN dans son rôle d'enquête sur les violences policières.

L'inspection générale de la police nationale (IGPN) a le pouvoir de diligenter des enquêtes judiciaires sur instruction d'une autorité judiciaire ou de sa propre initiative. Elle peut aussi diligenter des enquêtes administratives sur saisine de diverses autorités (ministre de l'intérieur, DGPN...). Chaque année, le nombre d'enquêtes diligentées par l'IGPN pour des faits de violences volontaires tourne autour de 400 par an soit à peu près 33 chaque mois. En 2015, l'inspection a ainsi diligentée 411 enquêtes pour des faits de violences volontaires. La plupart des cas concernent des violences commises par les agents lors d'interpellations difficiles, ou lors de contrôles d'identité²¹. Au regard de ces chiffres le constat est que le nombre de violence policière n'est pas anodin. L'IGPN, dans un souci de transparence, assure un contrôle des agissements des agents et sanctionne en cas de faute. Des évolutions dans le sens d'une plus grande transparence et d'une plus grande réactivité ont d'ailleurs été mises en œuvre. La mise en place d'une plateforme de signalement en ligne sur le site de l'IGPN depuis 2013 permet par exemple des évolutions importantes. Les faits sont plus facilement portés à la connaissance de l'inspection²².

²⁰ CEDH, *Douet c/ France*, 4 novembre 2010. Voir sur cet arrêt Sébastien FUCINI, *Violences policières lors d'une arrestation : condamnation de la France*, Dalloz actualité, 2013.

²¹ Rapport annuel d'activité IGPN, 2015.

²² Depuis l'instauration de la plateforme de signalement, l'IGPN a enregistré par ce biais 3162 signalements en 2014, et 2958 en 2015. Voir Rapport annuel d'activité IGPN, 2015.

Mieux répondre aux violences policières est ainsi nécessaire pour permettre d'assurer la légitimité des policiers et contrer cette image d'impunité, qui brise la confiance entre police et population. Dans cette optique, la problématique des contrôles d'identité constitue un autre point important sur lequel les évolutions et les études doivent se porter.

Section 2 : Les contrôles d'identité

Le contrôle d'identité est sûrement le contrôle qui attire le plus souvent le reproche de l'arbitraire, de la partialité, voire de la discrimination. Cela est problématique car ce mode de contrôle policier est souvent le principal mode d'interaction entre la police et une partie des citoyens. La manière dont se déroule un contrôle d'identité « *a un impact sur la confiance portée à l'institution policière et la légitimité perçue de ses interventions* »²³. L'usage du contrôle d'identité reflète le fonctionnement et le comportement policier. La manière dont se déroule un contrôle d'identité et les échanges entre policier et citoyens qui en découlent contribuent donc à « définir la qualité des relations entre police et citoyens »²⁴.

Même si il existe un cadre juridique précis encadrant les contrôles d'identité (§1), de nombreuses enquêtes, de nombreux rapports dénoncent les difficultés nombreuses pouvant ressortir lors de ces contrôles (§2). Pour remédier à cela, un meilleur encadrement, un plus grand suivi des contrôles est nécessaire. Des évolutions récentes ont été prises. Elles méritent d'être approfondies (§3).

²³ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, Relation police/population: le cas des contrôles d'identité, 2017, p 8.

²⁴ *Ibid.*, p 19.

1§ Le cadre juridique

« *Le contrôle d'identité est la demande faite à une personne par un agent de la force publique, fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, de justifier de son identité par tout moyen* »²⁵.

Le cadre juridique des contrôles d'identité a été posé dans la loi dite « Sécurité et Liberté » du 2 février 1981²⁶. Ce régime légal a par la suite été modifié à de nombreuses reprises. Les diverses dispositions ont une finalité tantôt préventive, visant des personnes projetant de commettre une infraction, tantôt répressive à l'encontre des personnes suspectées d'avoir commis une infraction.

Les contrôles d'identité sont encadrés par l'article 78-2 du Code de procédure pénal (CPP). D'après cet article, trois types de contrôles d'identité peuvent être utilisés dans l'espace public. Premièrement, les contrôles d'identité peuvent être exercés à l'encontre d'une personne à l'égard de laquelle existe " *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* " qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ou qu'elle a fait l'objet de recherches ordonnées par l'autorité judiciaire²⁷. Des contrôles d'identité peuvent également être réalisés à l'initiative du procureur de la République dans un objectif de surveillance générale, aux fins de recherche et de poursuite d'infraction qu'il précise. Enfin, l'article 78-2 du CPP précise également que des contrôles d'identité peuvent être exercés à l'égard de toute personne, quel que soit son comportement, en vue de prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens. Le Conseil constitutionnel a notamment pris soin de préciser dans ce dernier cas que les agents doivent justifier de « *circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* » tout en rappelant que « *la pratique de contrôle*

²⁵ Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012.

²⁶ Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

²⁷ Article 78-2 du Code de procédure pénale.

généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté individuelle »²⁸.

L'encadrement des contrôles d'identité est également prévu dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale²⁹. Ainsi, l'article R. 434-16 du code de la déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale précise les critères susceptibles de motiver un contrôle d'identité. Cet article dispose notamment que *« le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle »*. Ce code de déontologie commun depuis 2014 réglemente également le comportement des forces de l'ordre de l'ordre dans leur relation avec les citoyens. Après avoir rappelé que *« le policier ou le gendarme est au service de la population »*, l'article R 434-14 impose la courtoisie, l'usage du vouvoiement et la nécessité pour le policier de *« se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération »*. L'ensemble des règles ainsi fixés par le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale sont autant de règles devant être respectées par les forces de l'ordre dans les contrôles d'identité. Enfin, l'article R 434-15 énonce que le policier *« se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle »*. Cela signifie qu'il doit porter son matricule³⁰.

Le cadre juridique existe. Ces pratiques sont encadrées et le cadre juridique a évolué. Cependant cela ne semble pas suffisant. Des dérives sont dénoncées et un plus fort encadrement, un contrôle plus poussé semble malgré tout nécessaire.

2§ La dénonciation des contrôles abusifs

L'utilisation abusive du contrôle d'identité sur des minorités pose problèmes. Cet outil, lorsqu'il est utilisé de façon non pertinente et répétée auprès de certaines

²⁸ Décision du Conseil Constitutionnel n°93-323, DC du 5 aout 1993.

²⁹ Le Nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationale a été adopté par le décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

³⁰ L'arrêté du 24 décembre 2013 fixe les conditions et modalités du port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale.

populations, accentue la défiance ressentie par le public vis-à-vis de la police³¹. Les contrôles « *au facies* », définies comme « *l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation* »³² doivent être dénoncées. De tels contrôles, sans justifications objectives, mais fondés uniquement sur des critères physiques, ont des conséquences désastreuses sur le ressenti de la population vis-à-vis des forces de l'ordre. En effet, l'opinion selon laquelle les contrôles de police peuvent être discriminatoires est partagée par la majorité de la population. 85,8% des français pensent ainsi que des discriminations peuvent se produire «parfois», «souvent » ou «très souvent» lors des contrôles de police³³. La légitimité de l'action policière est alors remise en cause.

Un autre problème lors des contrôles d'identité tient au fait que les policiers utilisent parfois ce contrôle uniquement pour montrer leur supériorité et affirmer leur autorité. Dans cette optique, ils « *n'hésitent pas à recourir à des contrôles d'identité musclés et vexatoires* »³⁴. Comme le souligne Sébastien Roché, le contrôle est alors un moyen, pour le policier, d'affirmer son pouvoir sur la situation. Le contrôle « *sert à marquer une position de commandement, il rassure sur la capacité à contraindre* »³⁵.

Pour étudier précisément le phénomène des contrôles discriminatoires et pour comprendre l'utilisation des contrôles d'identité par les forces de l'ordre, de nombreuses enquêtes se sont intéressées à ces pratiques. Il convient ici de les étudier et d'en faire ressortir les principales conclusions. On remarquera également que les juridictions françaises, longtemps inactives face à la problématique des contrôles « *au facies* », ont récemment opérées un tournant, en n'hésitant pas à condamner l'Etat du fait de ces pratiques injustifiées.

³¹ Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016, pp 24-25.

³² ECRI, General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing (ECRI Resolution adopted June 29, 2007), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007, p 39.

³³ Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, *op.cit.*, p 30.

³⁴ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p 98.

³⁵ *Ibid.*, p 164.

A) La révélation des contrôles abusifs par différentes enquêtes

Au niveau européen, une enquête a été réalisée par l'agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA)³⁶. Cette enquête avait pour but d'évaluer les discriminations lors des contrôles d'identité à partir d'une comparaison entre les populations minoritaires et la population majoritaire. A l'échelle européenne, l'enquête a donné lieu à 23 500 entretiens avec des personnes issues de l'immigration ou appartenant à des minorités nationales ou ethniques des 27 États membres, ainsi qu'avec 5 000 personnes issues de la population majoritaire. Concernant la France, l'enquête a eu lieu à Paris, Lyon et Marseille, des lieux où les personnes issus de groupes minoritaires et majoritaires se retrouvent à peu près à proportion égale. Cela permet de vérifier effectivement le surcontrôle sans aboutir à des chiffres faussés du fait de la composition de tel ou tel quartier. En France, cette enquête a porté sur deux groupes, les Maghrébins (534 personnes) et les originaires d'Afrique subsaharienne (466 personnes), ainsi qu'un échantillon de 503 personnes appartenant au groupe majoritaire. Les résultats de l'enquête montrent que la France affiche des taux élevés de membres des minorités disant avoir été contrôlés. En effet, 42 % des Nord-Africains et 38% des subsahariens disent avoir été contrôlés alors qu'ils ne sont que 22% du groupe majoritaire a déclaré avoir fait l'objet d'un contrôle d'identité. Il est important de noter que ce taux de contrôle des majorités, même plus faible que celui des minorités reste élevé. Au niveau du nombre de contrôles, la France est ainsi le quatrième des dix pays de l'enquête. Un point inquiétant de l'enquête et qui souligne un problème majeur des contrôles d'identité en France concerne le ressenti des personnes contrôlées et le « respect » dont les policiers auraient fait preuve au cours du contrôle. Les trois groupes examinés divergent assez sensiblement. En effet, alors que 65 % des majoritaires de France disent avoir été traités respectueusement, seulement 44 % des Nord-Africains et 27 % des Subsahariens l'affirment. Inversement, 36 % des Subsahariens se plaignent d'un manque de respect, contre 32 % des Nord-Africains et 15 % seulement des majoritaires.

³⁶ Enquête EU-MIDIS, *Contrôles de polices et minorités*, European Union agency for fundamental rights, 2010.

Une autre étude conduite en 2007-2008 par l'*Open Society Justice Initiative*³⁷ et portant sur cinq lieux parisiens³⁸ est intéressante à étudier car elle consiste en une observation des contrôles de police de l'extérieur. Cette enquête n'interroge pas les contrôlés, ni les policiers. Les contrôles sont observés et enregistrés sans que les policiers ou les personnes contrôlées en aient conscience. Pour appréhender effectivement les contrôles discriminatoires, c'est-à-dire ceux basés sur l'apparence physique, l'enquête a procédé en deux phases. Dans un premier temps, les enquêteurs ont établi une population de référence en observant la population sur ces lieux. C'est ainsi 37 333 personnes qui ont été enregistrées et classées en fonction de leur origine apparente. Après avoir défini la population de référence sur chaque lieu, les enquêteurs ont pu, dans un second temps enregistrés le nombre de contrôles sur ces mêmes lieux, aux mêmes horaires en fonction des origines apparentes. Une proportion a ensuite pu être établie entre la population de référence et les populations contrôlées sur chacun des lieux. Il ressort de cette enquête que la population des contrôlés ne présente pas la même composition que la population disponible au contrôle. Par exemple aux abords de la fontaine des Innocents à Paris, on trouve 23 % de Noirs parmi la population disponible, mais 47 % des contrôlés sont Noirs. A l'inverse, sur le même lieu, les blancs représentent 55 % de la population de référence mais seulement 29 % des contrôlés. De même, à la station Gare du Nord, Les Maghrébins qui ne représentent que 9 % de la population disponible représentent 29 % de la population contrôlée³⁹. De manière générale, les résultats montrent que les personnes perçues comme « Noires » et les personnes perçues comme « Maghrébins » ont été contrôlées de manière disproportionnée par rapport aux personnes perçues comme « Blanches »⁴⁰. Il ressort globalement de cette enquête que les « noirs » ont six fois plus de risques d'être contrôlés que les blancs tandis que les Maghrébins sont sept fois plus susceptibles d'être contrôlés que les Blancs⁴¹. Cette enquête montre cependant que l'apparence physique n'est pas le seul facteur qui joue un rôle dans le

³⁷ Open Society Justice initiative, *Police et minorités visibles : Les contrôles d'identité à Paris*.

³⁸ Ces cinq sites sont : le hall principal de la gare du Nord, les quais Thalys de la gare du Nord, le terminal souterrain de la gare du Nord pour le réseau ferré du RER, l'échangeur de la station Châtelet-les-Halles (Châtelet Station) et la place de la fontaine des Innocents (place Joachim du Bellay).

³⁹ Cf Annexe III.

⁴⁰ Ainsi, par rapport à un Blanc, un Noir encourt 3,3 à 11,5 fois plus de risques d'être contrôlé selon les lieux, un Maghrébin 1,8 à 14,8 fois plus de risques.

⁴¹ Open Society Justice initiative, *Police et minorités visibles : Les contrôles d'identité à Paris*, p28.

déclenchement des contrôles. L'enquête montre ainsi que la notion de contrôle « *au facies* » ne signifie pas exclusivement l'origine de chaque personne mais doit être entendu dans un sens plus large qui correspond à l'apparence. Cette apparence est une « *combinaison d'éléments liés au sexe, à l'âge, au sac porté, à la tenue vestimentaire et à la couleur de peau* »⁴². Ainsi, au sein d'une même catégorie, les personnes habillées de façon décontractée ont par exemple plus de chances de se faire contrôler que celles habillées en tenue de ville. En conclusion, cet étude fait le constat que « *l'apparence des personnes est bien ce qui paraît déterminer le plus clairement le contrôle d'identité. Celui-ci ne porte apparemment pas, comme le requiert le droit, sur ce que fait ou semble faire l'individu, mais sur ce qu'il est ou paraît être* »⁴³ et avertit fort justement que « *si rien n'est fait pour traiter cette question frontalement, la situation en France restera indubitablement très tendue* »⁴⁴ entre police et population.

Enfin, une enquête récente a été réalisée par le Défenseur des Droits entre le 19 février 2016 et le 31 mai 2016⁴⁵. Dans ce cadre, 5117 personnes, formant un échantillon représentatif de la société ont été interrogées. Cette enquête ne permet pas d'établir avec certitude, au contraire de celle précédemment évoqué, d'un contrôle « *au facies* » dans la mesure où les contrôles opérés ont pu être justifiés par des motifs légitimes. Les proportions énoncées dans ce rapport témoignent néanmoins « *d'un traitement différencié des personnes selon leur âge et leur appartenance supposée à tels ou tels groupes sociaux* »⁴⁶. Ainsi, selon cette enquête, alors que 82,6 % des hommes perçus comme blanc témoignent n'avoir jamais fait l'objet d'un contrôle d'identité de la part des forces de police dans les cinq dernières années, la moitié des hommes perçus comme maghrébins ou noirs déclarent l'avoir été au moins une fois. La différence s'accroît encore lorsque l'on s'intéresse aux contrôles fréquents (plus de cinq fois). Les groupes

⁴² Fabien JOBARD *et al.*, *Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris*, Population, 2012/3 (Vol. 67), pp 423-451.

⁴³ Open Society Justice initiative, *Police et minorités visibles : Les contrôles d'identité à Paris*, p 51.

⁴⁴ Open Society Justice initiative, *Police et minorités visibles : Les contrôles d'identité à Paris*, p 53.

⁴⁵ Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, op.cit.*

⁴⁶ *Ibid.*, p31.

minoritaires rapportent alors être de 6 à 11 fois plus concernés par des contrôles fréquents que le reste de la population⁴⁷.

Ces différentes enquêtes semblent confirmer l'existence de pratiques discriminatoires de la part des fonctionnaires de police lors des contrôles d'identité. L'apparence d'une personne a une influence sur sa probabilité d'être contrôlé. Ces pratiques doivent être contrées, elles doivent être dénoncées car elles violent la législation française, qui garantit l'égalité de tous indépendamment de l'origine ethnique, raciale ou nationale. Les juridictions françaises ont d'ailleurs récemment sanctionné de telles pratiques.

B) La condamnation par la justice

Le 11 avril 2013, treize jeunes ont saisi la justice en dénonçant d'avoir subi des contrôles d'identité « *au facies* ». Leur action vise à engager la responsabilité de l'Etat et demander réparation pour le préjudice subi. Dans trois arrêts rendus le 24 juin 2015⁴⁸, la Cour d'appel de Paris, après avoir rappelé qu' « *au regard des principes fondamentaux résultant tant des normes internationales, qu'euro-péennes que nationales, il est acquis, qu'un contrôle d'identité, opéré sur des motifs discriminatoires fondés notamment sur la race ou l'origine, porterait fondamentalement atteinte au principe d'égalité de traitement que toute personne est légitimement en droit d'attendre du service public de la justice* », constate en l'espèce que « *le contrôle d'identité litigieux a été exécuté en tenant compte de l'apparence physique de l'intéressé et de son appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique ou une race* ». Elle conclut ainsi que les faits dénoncés présentent un caractère discriminatoire, qui engage la responsabilité de l'Etat.

L'Etat ayant décidé de se pourvoir en cassation, la Cour de cassation a dû connaître de ses différents cas. C'est ainsi que le 9 novembre 2016, dans trois cas, elle a condamné l'Etat en confirmant les arrêts de la Cour d'appel⁴⁹. La Cour de cassation reconnaît ainsi

⁴⁷ Alors que 2% des personnes perçues comme blanc déclarent avoir été contrôlés plus de cinq fois, ils sont 13% à le déclarer chez les personnes perçues comme noirs et 22% chez les personnes perçues comme maghrébines.

⁴⁸ Cour d'appel de Paris, Pole 2 Chambre 1, 24 juin 2015, RG n°13/24277, 13/24255, 13/24300.

⁴⁹ Arrêts C.cass relatifs aux contrôles d'identité discriminatoires, 9 novembre 2016. Voir Léo GENTY, *Un contrôle d'identité discriminatoire peut engager la responsabilité de l'état pour faute lourde*, AJDA 2016, p 2137.

qu'« un contrôle d'identité fondé sur des caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable »⁵⁰ est discriminatoire et qu'il s'agit d'une faute lourde imputable à l'Etat. Dans ses différents arrêts, elle précise notamment la façon dont la discrimination doit être prouvée. Ainsi, la personne qui a fait l'objet d'un contrôle d'identité et qui saisit le tribunal doit apporter au juge des éléments qui laissent présumer l'existence d'une discrimination. Ensuite c'est à l'administration de démontrer, soit l'absence de discrimination, soit une différence de traitement justifiée par des éléments objectifs. Pour finir, le juge exerce son contrôle. La Cour de cassation aménage ainsi la charge de la preuve.

Le contrôle juridictionnel des contrôles d'identité a ainsi connu une évolution importante du fait de ces arrêts du 9 novembre 2016. Les règles de preuves sont précisées et la responsabilité de l'Etat peut être engagée en cas de contrôle discriminatoire. Ce mouvement doit être poursuivi et l'Etat doit prendre des mesures pour un plus grand suivi, un meilleur encadrement des contrôles.

3§ Les réformes envisagées

Les difficultés soulevées par la question des contrôles d'identité sont nombreuses. Nous les avons abordées plus haut. Le Défenseur des Droits les présente comme une pratique « susceptible d'induire une atteinte aux libertés »⁵¹. D'autres montrent qu'ils affectent la légitimité de la police et dégradent les rapports entre police et population.

Un problème sans cesse dénoncé résulte dans le fait que cette pratique est peu encadrée, peu contrôlée, et ne fait l'objet d'aucune traçabilité. De nombreuses études laissent apparaître que l'utilisation fréquente du contrôle d'identité résulte d'une absence de suivi et d'évaluation. Ces actes ne sont pas enregistrés, pas comptabilisés et la hiérarchie s'intéresse peu voire pas à l'ensemble des contrôles⁵².

⁵⁰ C.cass, 1^{ère} chambre civile, n° 1245 du 9 novembre 2016.

⁵¹ Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits*, op.cit., p 8.

⁵² Jacques DE MAILLARD, Daniela HUNOLD, Sebastian ROCHÉ et Dietrich OBERWITTLER, *Different styles of policing: discretionary power in street controls by the public police in France and Germany*, Policing and Society, juin 2016.

En conséquence, des voies d'amélioration sont envisagées, dans le but de contrôles plus justes et plus encadrés. En passant de la question du récépissé, à la question de l'enregistrement audiovisuel, de nombreuses réformes sont ainsi envisagées dans une « *quête d'efficacité et de légitimité auprès de la population* »⁵³.

A) Des contrôles plus justes et surveillés

Les policiers doivent s'appliquer à fournir des explications sur les raisons pour lesquelles le contrôle d'identité est opéré. C'est un élément déterminant qui permet d'assurer la légitimité du contrôle. Le défenseur des droits montre ainsi clairement que les personnes ayant bénéficié d'explications sont plus nombreuses à penser que le contrôle était justifié (72%), que celles qui déclarent n'avoir reçu aucune explication (53%)⁵⁴. Or, seuls 41% des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une explication sur les motivations du contrôle⁵⁵. De nettes améliorations dans ce domaine sont alors nécessaires. De plus, outre le fait d'expliquer et de légitimer le contrôle, cette « *pédagogie* » de l'intervention renforce également le sentiment de confiance envers les forces de police et a donc une influence sur la qualité des relations entre la police et la population.

Il est également important de faire changer les pratiques de l'intérieur, en encourageant les policiers français à faire un « *usage plus parcimonieux et réflexif des contrôles d'identité* »⁵⁶. Développer la formation, encadrer les pratiques et responsabiliser les agents sur les cadres d'actions sont autant d'éléments pouvant être mis en œuvre. En effet, les agents doivent prendre conscience que des contrôles d'identité violents, abusifs ont des conséquences à long terme extrêmement néfaste sur l'image de la police. De telles pratiques, qui vont leur permettre d'affirmer leur supériorité sur le moment immédiat, ne font que rendre leur action plus difficile dans le futur.

L'institution policière doit donc évoluer. Il est important de mettre en place un suivi et un pilotage de l'ensemble des pratiques. Un véritable encadrement des contrôles

⁵³ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, pp 24-25.

⁵⁴ Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, op.cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, p 20.

⁵⁶ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 27.

d'identité par la hiérarchie policière doit également être mis en place. Cela permettra d'étudier dans chaque situation la pertinence des contrôles et d'envisager des améliorations.

B) La difficile mise en œuvre du récépissé

En l'Etat actuel du droit, Le contrôle d'identité ne laisse aucune trace écrite. Cela est critiqué car il laisse libre cours à la subjectivité des policiers et empêche la responsabilisation des agents. Une mesure importante qui est en débat concerne donc la délivrance d'un récépissé à la suite d'un contrôle d'identité. Ce récépissé permettrait plus de transparence sur la conduite des contrôles. Il obligerait le policier à justifier de la nécessité de son contrôle et permettrait un suivi des pratiques. L'instauration d'un tel contrôle pourrait également améliorer la confiance du public dans la police grâce à une plus grande transparence de l'action policière.

Le récépissé fait cependant face à de nombreuses critiques et difficultés. Tout d'abord, l'instauration d'une telle pratique est dénoncée par les syndicats policiers. Elle est perçue comme une nouvelle contrainte qui aboutirait à une lourdeur bureaucratique entravant l'action concrète sur le terrain. De plus, il ne faut pas oublier qu'en France, les collectes de données à caractère ethnique ou racial sont interdites car ils contreviendraient aux principes constitutionnels. Le Conseil constitutionnel l'a très clairement exprimé en censurant une disposition visant à autoriser la création de fichiers reposant sur des critères raciaux. Il rappelle ainsi que « *si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race* »⁵⁷. Ainsi, l'instauration du récépissé en France doit satisfaire à des exigences particulières.

⁵⁷ Décision n° 2007-557, DC du 15 novembre 2007.

Le Défenseur des Droits, dans un rapport de 2012, propose différentes manières d'instaurer un récépissé⁵⁸. Une solution pertinente et qui ne résulterait pas dans des lourdeurs administratives repose sur la délivrance d'une attestation nominative à la personne contrôlée. Dans cette optique, le policier dispose d'un carnet pré-imprimé sur lequel figure son numéro d'immatriculation, son grade mais aussi un certain nombre de cases correspondant à divers motifs de contrôles. A la fin du contrôle le policier n'aurait alors qu'à cocher la case correspondante au motif de son contrôle et à renseigner l'identité de la personne contrôlée. Cette attestation serait ensuite remise à la personne contrôlée. Un tel récépissé aura de multiples avantages. D'une part il permettra un contrôle de la hiérarchie au regard du nombre de carnets utilisés par chaque agent. Ainsi, il sera plus facile de reconnaître un usage disproportionné des contrôles d'identité par un agent. D'autre part, la délivrance d'une telle attestation réduirait le nombre de contrôles réalisés. Il offrirait des garanties accrues à la personne contrôlée sans que soit requise la mise en place d'un enregistrement. Cette absence d'enregistrement ne créerait pas de lourdeurs administratives excessives.

C) L'instauration de l'enregistrement audiovisuel

Dans l'optique d'améliorer la transparence et de développer la confiance entre police et population, une expérimentation de l'enregistrement audiovisuel obligatoire des contrôles d'identité a été mis en place à partir du 1^{er} mars 2017. Cette expérimentation a été mise en place dans 23 secteurs dont certaines zones de sécurité prioritaires pour une durée maximale d'un an. Un rapport permettra ensuite d'évaluer la pertinence de cette mesure.

L'article L241-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), modifié par la loi du 3 juin 2016⁵⁹ fixe le cadre applicable. Cet article dispose ainsi que « *les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de*

⁵⁸ Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012, pp 39-50.

⁵⁹ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

l'intervention ou au comportement des personnes concernées »⁶⁰. Au regard des termes du législateur, il apparaît clairement que c'est une possibilité laissée aux agents, et non une obligation.

Cependant, la loi « égalité et citoyenneté », promulguée le 27 janvier 2017, apporte une évolution majeure⁶¹. En effet son article 211 dispose qu'à titre expérimental, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat « *il est systématiquement procédé à l'enregistrement prévu à l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure par les agents équipés d'une caméra mobile* » lors d'un contrôle d'identité. L'enregistrement des contrôles devient donc obligatoire sur les lieux d'expérimentations.

Le décret du 23 décembre 2016 autorise le ministre de l'intérieur à mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles et précise les conditions d'utilisation et les modalités de conservation des données enregistrées.⁶² Les enregistrements sont transférés sur un support informatique sécurisé dès le retour des agents au service. Ils ne peuvent être consultés que par certains agents après leur transfert sur un support informatique sécurisé. Le décret précise également que les données sont conservées pendant un délai de six mois à compter du jour de leur enregistrement et qu'au terme de ce délai, ces données sont effacées automatiquement des traitements.

La généralisation de l'enregistrement audiovisuel des contrôles d'identité prévu par la loi « égalité et citoyenneté » témoigne donc de cette volonté de légitimer l'action policière et de rendre les contrôles d'identité moins conflictuels. C'est l'une des voies qui doit être poursuivies pour améliorer la relation entre police et population. Cette relation est perfectible.

⁶⁰ Article L241-1 du Code de la Sécurité intérieure.

⁶¹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁶² Décret n° 2016-1860 du 23 décembre 2016 relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale.

TITRE 2 : UNE RELATION PERFECTIBLE

La relation police-population fait face à de nombreuses difficultés. Comme avons pu le voir dans la première partie, ces difficultés viennent à la fois du comportement policier et de l'action des citoyens. En tenant compte des problèmes et de la complexité de la relation police-population, il nous semble néanmoins important d'affirmer que des améliorations sont envisageables.

En effet, la police peut se réformer et se modifier pour se rapprocher du public. Elle peut devenir une institution réellement au service du public. Cela est important car il ne peut y avoir de police efficace s'il n'existe pas un lien de confiance entre les policiers et les citoyens. Le citoyen n'est pas un étranger, un danger pour le policier, il peut surtout être un précieux atout permettant de mieux lutter contre l'insécurité. En effet, si les citoyens coopèrent, les policiers pourront obtenir de nombreuses informations et agir ainsi plus efficacement.

Il est important de sortir de la conception française selon laquelle développer une police de proximité, une police de sécurité publique est inutile, et qu'il vaut mieux privilégier les polices spécialisées, luttant contre la délinquance, de manière répressive. Cette conception ne correspond pas à la réalité. Chacune est nécessaire. Les services spécialisés ont besoin des informations du terrain et lorsqu'ils peuvent bénéficier de l'analyse et des connaissances du policier de terrain, cela leur confère un atout indéniable.

Les pouvoirs publics semblent avoir pris connaissance de la nécessité de modifier le système et de s'investir pleinement dans un rapprochement entre police et population. Nous verrons ainsi que des évolutions ont été mises en œuvre depuis un certain nombre d'années (Chapitre 1). Cependant, ces évolutions, ne semblent pas suffisantes et appellent donc un certain nombre de remarques et de propositions pour l'avenir. Dans le second chapitre, nous proposerons ainsi les évolutions qui sont envisageables. Celles qui peuvent être mises en place et qui semblent nécessaires pour rapprocher efficacement et durablement la police et le public (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : DES ÉVOLUTIONS EXISTANTES MAIS INSUFFISANTES

Depuis l'apparition du sentiment d'insécurité dans les années 1970, les évolutions en faveur d'une police plus proche des citoyens, plus à l'écoute du public se sont multipliées. La volonté de rapprocher police et population s'affirme. C'est ainsi qu'en France, les réformes se sont multipliées, souvent en s'inspirant des autres Etats et de leurs pratiques. C'est notamment le cas pour la police de proximité, inspiré de la doctrine anglo-saxonne du community policing.

Mais ce rapprochement ne se vérifie pas uniquement par un changement de doctrine. L'idée de faire de la police une institution au service du public, une institution transparente et responsable se vérifie également par la multiplication des règles et des contrôles pesant sur le monde policier. C'est toutes ces évolutions, ces réformes que nous allons étudier dans le présent chapitre. Cependant, il serait faux de dresser un constat utopique. La police a certes changé mais elle n'est pas encore réellement au service du citoyen. Le chemin à parcourir est encore long. De nombreux obstacles persistent.

Nous verrons ainsi qu'il existe une volonté affichée de rapprochement (Section 2). Pour aller dans ce sens, les règles et les contrôles pesant sur le monde policier se sont multipliés (Section 1) afin de faire de la police une institution plus ouverte et plus transparente. Cependant, de nombreux obstacles au rapprochement persistent (Section 3).

Section 1 : La multiplication des règles et des contrôles

Ces dernières années, les exigences pesant sur l'action policière ont augmenté et par conséquent, les contrôles se sont multipliés. Même au niveau européen, des principes généraux communs à toutes les polices sont édictés. On peut par exemple citer le Code européen d'éthique de la police qui date de 2001 et qui énonce les principaux buts de la police dans une société démocratique. Les policiers sont également soumis aux diverses juridictions internes et européennes comme nous avons pu le voir plus haut à propos des réponses aux violences policières.

Cette section ne vise pas à dresser une liste exhaustive des règles et des organismes de contrôle de la police. Nous n'étudierons et n'analyserons ici que certains d'entre eux. Le nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie (§1), le Défenseur des droits (§2) ou encore l'Inspection générale de la police nationale (§3) sont les principaux organismes et règles qui régulent la police. Ils méritent à ce titre d'être étudiés.

§1 Le Code de déontologie

La police nationale disposait d'un code de déontologie depuis 1986¹. Depuis le 1er janvier 2014, elle partage un nouveau code avec la gendarmerie. Celui-ci est intégré au code de la sécurité intérieure. Dans ce nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie, les dispositions concernant la population et les relations avec le public se sont développées, ce qui témoigne d'un intérêt croissant pour la question. En effet, l'un des objectifs de ce code est de favoriser une réconciliation entre la police et la société en renforçant la « *légitimité sociale de la police* »². Son ambition est de « *contribuer au renforcement du lien entre les forces de sécurité intérieure et la population, en plaçant explicitement celle-ci au cœur des préoccupations des policiers et des gendarmes* »³. Ainsi, un chapitre entier est dévolu à la relation avec la population et au respect des libertés. Certains articles précisent ainsi que le policier « *est au service de la population* », que « *sa relation avec celle-ci est empreinte de courtoisie et requiert l'usage du vouvoiement* » et qu'il « *veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération* »⁴.

Comme nous avons pu le voir plus haut, des règles précises encadrant le contrôle d'identité et l'emploi de la force sont également énoncées. Ce code de déontologie prône également des valeurs telles que l'intégrité, l'impartialité ou encore la dignité. Il a ainsi une importance fondamentale pour protéger le public, encadrer l'action des forces de l'ordre mais également rapprocher police et population.

¹ Décret n°86-592 du 18 mars 1986.

² Michel AUBOUIN, Arnaud TEYSSIER, Jean TULARD, *Histoire et dictionnaire de la police*, Edition Robert Laffont, 2005, p 641.

³ Site de la police nationale.

⁴ Article R 434-14 du code de la Sécurité intérieure.

Dans le même esprit, ce code de déontologie renvoie au rôle du Défenseur des droits pour veiller à la déontologie de l'action policière. Il énonce ainsi que « *la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits* »⁵.

§2 Le rôle du Défenseur des Droits

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁶, un nouveau chapitre est présent dans la Constitution française. Le Chapitre XI bis institue le Défenseur des Droits et c'est la loi organique du 29 mars 2011⁷ qui pose les règles relatives à la compétence et la saisine de cette autorité constitutionnelle indépendante. Cette autorité est chargée de défendre les droits et libertés individuelles des usagers des services publics, de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, de la lutte contre les discriminations, mais aussi de garantir le respect de la déontologie par les personnes exerçant une activité de sécurité publique. L'une des prérogatives importante du Défenseur des Droits a été posée par l'article 71-1 de la Constitution. Cet article dispose que le Défenseur des droits peut être saisi « *par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public* ». Il peut également se saisir d'office. Les prérogatives de cette autorité sont grandes. Il peut toujours agir en cas de manquement des policiers, que ce soit lorsqu'il est saisi par une personne s'estimant victime ou de sa propre initiative.

Outre la faculté de saisine qui a été accrue, les pouvoirs du Défenseur des droits ont également été renforcés. Il dispose en effet d'un véritable pouvoir d'inspection, d'injonction et de sanctions administratives. Si la réclamation qui lui est soumise révèle une faute ou un manquement, le défenseur des droits peut mettre en œuvre des solutions contraignantes. Il peut établir des procès verbaux transmis au procureur de la République, saisir la juridiction compétente, saisir l'autorité investie du pouvoir d'engager des poursuites ou encore prononcer une injonction⁸. Pour le domaine qui nous intéresse, à savoir la déontologie des policiers, la création du Défenseur des droits met fin à la Commission nationale de déontologie et de sécurité (CNDS) qui avait été crée

⁵ Article R 434-24 du Code de la Sécurité intérieure.

⁶ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

⁷ Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

⁸ Charlotte DENIZEAU, *Doits des libertés fondamentales*, Magnard-Vuibert, Paris, 2016, p 75.

en 2000⁹. Elle est remplacée par un collège au sein du Défenseur des droits consacré à la déontologie dans le domaine de la sécurité.

Signe de l'importance croissante du Défenseur des droits au regard de la déontologie, le nombre de réclamations lui étant déposées ne cesse d'augmenter. Ainsi, en 2016, 1225 réclamations relatives à la déontologie de la sécurité lui ont été déposées contre 185 pour la CNDS en 2010¹⁰. Le taux de manquement constaté, s'élève lui à 9,3% des dossiers instruits¹¹. Le rapport annuel d'activité de 2016 rapporte, dans le domaine de la déontologie de la sécurité, que le Défenseur des droits a été saisi notamment pour des réclamations concernant la mise en œuvre des mesures de police dans le cadre de l'Etat d'urgence (perquisitions administrative...), d'incidents survenues à Calais¹², mais aussi sur la gestion du maintien de l'ordre lors des manifestations.

Dans le domaine de la déontologie de la sécurité, l'action du Défenseur des droits poursuit deux axes. D'une part le traitement des réclamations en vue de protéger les droits et libertés des citoyens. D'autre part, la recherche de nouvelles modalités d'intervention afin d'apaiser et améliorer les relations entre forces de l'ordre et population. Dans ce cadre il participe à des actions de formations, il prône le recours aux règlements amiables et multiplie les échanges avec les acteurs de la sécurité. Le Défenseur des droits peut aussi faire des « *propositions sur les modalités générales d'intervention des forces de sécurité* »¹³.

Désormais, le rôle et l'importance du Défenseur des droits ne peuvent être négligés. Il fournit des recommandations, veille au respect des règles de déontologie par les autorités de police et rend des décisions. Le Défenseur des droits est désormais une autorité écoutée dont les décisions sont respectées. Les nombreux rapports et recommandations rendus régulièrement témoignent également de l'importance prise

⁹ Loi n°2000-494 du 6 juin 2000.

¹⁰ Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2016.

¹¹ Défenseur des droits, *op.cit.*, p 107.

¹² Par exemple la décision 2016-024, en date du 17 février 2016 constate qu'un brigadier de police avait manqué de rigueur en ne rédigeant aucune main courante, à la suite d'une intervention auprès d'un migrant blessé à la jambe.

¹³ Défenseur des droits, *op.cit.*, p 107.

et du rôle central de cette autorité pour assurer une plus grande transparence et garantir une ouverture du monde policier.

3§ L'Inspection générale de la police nationale (IGPN)

L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) exerce des missions de trois ordres. D'une part elle réalise des audits mais aussi, depuis 2007, des contrôles inopinés des services de police¹⁴. Cela permet par exemple de vérifier l'accueil du public et le fonctionnement des services. D'autre part, elle livre des études et des recommandations visant à l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des services. Enfin, cette inspection est chargée de veiller au respect, par les fonctionnaires de police, des lois, des règlements et du code de déontologie de la police nationale. Elle a ainsi le pouvoir de diligenter des enquêtes judiciaires sur instruction d'une autorité judiciaire ou de sa propre initiative (à la suite d'une plainte par exemple). Elle peut aussi diligenter des enquêtes administratives sur saisine de diverses autorités (ministre de l'intérieur, DGPN...)¹⁵.

L'IGPN a fait l'objet d'une réforme en 2013. Cette réforme vise « *l'accessibilité de l'organisme et son ouverture aux citoyens* »¹⁶. C'est dans ce cadre qu'a été créée en 2013 une plateforme de signalement en ligne. De plus, un comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale (COCIPN) a été créé en septembre 2013. Il est composé à moitié de policiers et à moitié d'acteurs externes (Défenseur des droits, journalistes, élus, professeur d'université, dirigeant associatif...). Ce comité se réunit deux fois par an et a pour but de promouvoir l'ouverture et la transparence de la police nationale. L'ouverture de ce comité d'orientation à des acteurs externes témoigne clairement de cette volonté d'ouvrir la police nationale au public et d'en faire une institution plus transparente. La volonté de rapprocher la police et le monde extérieur est donc affichée.

¹⁴ Ainsi plus de 100 missions d'inspections et 114 opérations de contrôle de l'accueil du public ont été réalisées en 2015 (IGPN, Rapport annuel d'activité, 2015).

¹⁵ En 2015, sur l'ensemble des saisines judiciaires, 566 sont à la suite d'une saisine de l'autorité judiciaire, 338 à la suite d'une plainte ou d'un signalement et 12 à partir d'une enquête administrative (IGPN, Rapport annuel d'activité, 2015).

¹⁶ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *Sociologie de la police*, Armand Colin, Paris, 2015, p 72.

Section 2 : Une volonté affichée de rapprochement

Depuis l'apparition du sentiment d'insécurité dans les années 1970, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de rapprocher police et population. Ils ont compris que le meilleur moyen de répondre aux attentes des citoyens est de faire de la police une institution à leur écoute, se préoccupant principalement de la sécurité des personnes et des biens. Depuis cette prise de conscience, les discours véhiculent une volonté de rapprochement et les rapports dans ce sens se sont multipliés¹⁷. L'aboutissement de cette volonté a été marqué par l'avènement de la police de proximité à la fin des années 1990.

Dans cette section, nous analyserons cette volonté de rapprocher police et population. A ce titre, il est important d'étudier les diverses tentatives de rapprochement entre police et population (§2) avec en point d'orgue l'avènement de la police de proximité (§3). Une étude comparative sera préalablement nécessaire pour comprendre l'influence qu'on pu avoir les autres Etats (§1).

1§ L'influence des autres Etats

Les réformes qui ont pu s'engager en France ont été fortement influencés par des pratiques et des expérimentations déjà présentes dans d'autres Etats. Il est à ce titre intéressant d'étudier les pratiques fonctionnant à l'étranger, de soulever les points positifs mais aussi les difficultés qu'elles engendrent. Une étude comparative des systèmes policiers en place dans les différents pays peut nous éclairer sur les méthodes pouvant être transposées au modèle français. Ici, il aurait été possible de se référer à de nombreux pays. Dans un souci de synthèse nous n'en étudierons que trois : Le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Japon.

A) Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, dès 1829, Robert Peel instaure à Londres la *Metropolitan Police*. C'est une police qui est « *visible, en mouvement et au contact quotidien avec la*

¹⁷ Voir par exemple les Rapports Peyrefitte (1977), Bonnemaïson (1982).

population »¹⁸. Le rôle de cette police est avant tout de servir la population, d'assurer la protection des personnes et des biens. Les policiers travaillent dans une « *grande proximité avec les habitants* »¹⁹. L'instauration de la *Metropolitan Police* témoigne de cette prise de conscience que l'action de la police, pour être efficace, doit s'appuyer sur la population et être approuvé par le public. On parle alors de « *policing by consent* ». C'est l'idée que la police ne peut être efficace sans le soutien et la coopération du public. L'enjeu principal est de répondre aux attentes du public et d'obtenir le consentement des citoyens.

Robert Peel dégage donc de grands principes devant régir cette nouvelle police²⁰. Parmi ces principes figurent notamment l'identification de chaque agent par un matricule ou encore le principe selon lequel l'efficacité de la police n'est pas mesurée au nombre de personnes interpellés mais plutôt par rapport à la baisse des actes de délinquance et du sentiment d'insécurité. Cette *Metropolitan Police* regroupe donc toutes les caractéristiques qui en font un système basé principalement sur la protection des personnes et des biens. Très tôt, Robert Peel a compris que l'action de la police ne pourrait être efficace si elle n'est pas acceptée par le public.

Dans les années 1990-2000, les pouvoirs publics se sont encore davantage tournés vers la nécessité de rapprocher police et population. La police de voisinage (*neighbourhood policing*) a ainsi été mise en place. Cette police repose sur les principes de « *visibilité et d'accessibilité des services de police* »²¹. Le but est de lutter contre l'insécurité locale, de répondre aux attentes de la population locale et à leurs besoins. En outre, depuis 2012, des *Police and Crime Commissioners* (PCC) sont élus par la population. Leurs prérogatives est d'établir les priorités policières et d'assurer une police efficace au sein de leur territoire. Les PCC nomment notamment les chefs de polices locaux (*chief constable*) qui sont responsables devant eux.

¹⁸ Quentin DELUERMOZ, *La « police de proximité », un projet neuf? Retour sur l'expérience parisienne au XIXe siècle*, la vie des idées, p3.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Susan A. LENTZ, Robert H. CHAIRES, *The invention of Peel's principles: A study of policing textbook history*, Journal of criminal Justice, volume 35, 2007, pp 69-79.

²¹ Jacques de MAILLARD, *Peut-on réformer la police ?*, la vie des idées.

Le système anglais de police est ainsi bien l'opposé du modèle français. L'un se concentre sur la protection de l'Etat, l'autre sur la protection des personnes et des biens. Dans le modèle anglais, les policiers sont responsables, ils agissent avant tout pour servir les citoyens et la police est intégrée dans la population. Au Royaume-Uni, la performance policière est mesurée par rapport à la satisfaction des usagers²². La confiance de la population est « *l'objectif numéro un* »²³.

B) Les Etats-Unis

Aux Etats-Unis, c'est dans les années 1940 que les premières villes se dotent d'un service de police²⁴. Les policiers disposent à cette époque d'une grande autonomie sur le terrain et sont de véritables acteurs de la vie locale. Un problème réside dans le fait que les policiers sont à cette époque engagés par les élus locaux, ils ne servent ainsi que certains intérêts. Cette période se caractérise également par une « *corruption généralisée* »²⁵. Pour contrer les critiques adressées à cette police et dans une volonté de réforme, des changements majeurs sont apportés. On parle alors de mouvement de « *professionnalisation de la police* »²⁶ qui se caractérise par une volonté d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique mais aussi par la création d'une police dotée de véritables compétences techniques et pratiques. Dans ce modèle professionnel de police, les agents sont sélectionnés par concours et non plus nommés par le pouvoir politique. Cependant, des difficultés vont émerger. En effet, du fait de ce modèle, la police n'est plus proche des citoyens, elle n'est plus intégrée dans la vie locale et cela débouche sur une « *nette dégradation des relations entre police et population* »²⁷. Les émeutes et violences se multiplient alors.

Pour remédier à cela, de nombreuses études, divers rapports proposent une refonte de ce modèle professionnel de police pour repenser les missions du policier et son rôle

²² Jacques de MAILLARD, Stephen SAVAGE, *Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain*, Policing and Society, Vol 22 Issue 4, 2012, pp 363-383.

²³ Ben BRADFORD, Jonathan JACKSON, *Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police*, la vie des idées, p3.

²⁴ Boston en 1938, New-York en 1844, Philadelphie en 1854. Voir Mathieu ZAGRODSKI, *Que fait la police ? Le rôle du policier dans la société*, Editions de l'aube, La Tour d'Aigues, 2012, pp 19-56.

²⁵ Mathieu ZAGRODSKI, *op.cit.*, p 22.

²⁶ Ibid.

²⁷ Mathieu ZAGRODSKI, *op.cit.*, pp 25-26.

dans la société. Le *community policing* est ainsi une doctrine qui se développe à la fin des années 1960. Wesley Skogan le définit comme « *une stratégie organisationnelle qui redéfinit les buts de l'action policière* »²⁸. Selon lui, cette stratégie repose sur trois grands principes. Elle nécessite d'abord une décentralisation forte. Les policiers doivent être au plus près des citoyens, assignés sur des territoires spécifiques, et les orientations doivent être propres au contexte local. En second lieu, ce système doit chercher à répondre aux problèmes, à apporter des solutions, envisager des réponses globales par le biais d'une approche non plus uniquement réactive mais plutôt proactive. Le troisième point important est l'implication des communautés par le biais d'organisations de proximité qui vont permettre le dialogue entre police et population et ainsi permettre une connaissance exacte par la police des besoins et problèmes locaux. En bref, avec le *community policing*, la police « *ne doit plus se focaliser uniquement sur la réduction du crime et la réponse aux appels d'urgence, mais est tenue de s'intéresser à l'ordre public et à la qualité du service* »²⁹. L'enjeu est ainsi d'aboutir à une police « *à la fois plus humaine et plus efficace* »³⁰.

Aux Etats-Unis, la première expérience de *community policing* est menée à Flint³¹. Des patrouilles pédestres s'appuyant sur le contact avec la population sont mises en place. L'idée est d'impliquer les citoyens locaux dans la lutte contre l'insécurité, mais aussi de répondre aux attentes de la population. Les résultats montrent que les policiers, patrouillant à pied, ont développé une relation de proximité avec les habitants de leur secteur. Les actions de prévention et les partenariats locaux se sont développés. Suite à cette expérience réussie, il y eu aux USA, dans les années 1980-1990, un développement très important du *community policing* par le biais du *Community Oriented Policing Strategy office* (COPS) qui a pour mission de promouvoir le développement de la doctrine du *community policing*. Ainsi, la plupart des services de police aux Etats-Unis ont commencé à mettre en œuvre cette doctrine.

²⁸ Wesley SKOGAN, *L'impact de la police de proximité dans les quartiers : une étude croisée*, Les cahiers de la Sécurité intérieure, janvier 2003, hors-série, pp 299-338.

²⁹ Mathieu ZAGRODSKI, *op.cit.*, p 33.

³⁰ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p 182.

³¹ Robert TROJANOWICZ, *An evaluation of the neighborhood foot patrol program in Flint*, The National Neighborhood foot patrol center, Michigan state University, 1982 in Mathieu ZAGRODSKI *op.cit.*, pp 34-35.

B) Le Japon

L'organisation de la police au Japon a été étudiée par Chikao Uranaka³². Cette organisation de la police japonaise témoigne depuis longtemps d'une volonté de faire de la police un véritable acteur social, au plus près des citoyens. L'étude du modèle japonais est alors intéressante car elle permet de comprendre l'organisation d'une police communautaire, d'une police proche des citoyens et d'en dégager certains aspects pouvant être transposés au modèle français.

C'est dès la fin du XIX^{ème}, sous l'empereur Meiji qu'apparaît l'idée d'organiser une présence policière au plus près de la population. L'idée, à cette époque, est d'assurer un « *contrôle politique de la population* »³³ pour limiter les oppositions et contrôler les résistances. Cette police, originellement tournée vers le contrôle de la population a connu depuis lors diverses évolutions afin de devenir de nos jours une police au service des citoyens. Les institutions mises en place sous l'ère Meiji : les *koban* et les *chuzai-sho*, sont encore présentes de nos jours.

Les *koban*³⁴ sont des petits postes de police de proximité, implantés dans différents quartiers et tenus par quelques agents. Ces policiers sont au plus près de la population, ils patrouillent dans leur secteur, souvent à pied ou à vélo, mais parfois aussi en voiture ou en scooter et cela permet une visibilité importante. L'idée principale de cette implantation locale est de répondre aux besoins de la population. Les *koban* sont ainsi perçues comme un point de contact entre la police et les citoyens. Les interactions et les échanges d'informations sont fréquents. En banlieue et dans les zones rurales, on trouve plutôt des *chuzai-sho*. Le principe est le même que pour les *koban* mais ici les policiers ne se contentent plus de travailler dans leur poste. Ils y vivent. Ces derniers sont alors installés avec leur famille dans un local au milieu de la population. Ces *koban* correspondent au schéma d'une « *police immergée dans la population, à l'écoute de ses*

³² Chikao URANAKA, *Police et contrôle social au Japon*, 2010.

³³ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016, p 117.

³⁴ Au Japon, on compte à peu près 6000 *koban*. Sur les *koban*, voir Ezra F. VOGEL, *Japon as number one*, Harvard University Press, 1980, pp 205-2016.

attentes, et la faisant coopérer à son action »³⁵. Cette police se caractérise également par une connaissance précise des caractéristiques et des comportements de la population.

Ce système a été copié et cherche à être développé dans d'autres pays. Ainsi, dès 1983, Singapour a développé ce système. De même, aux Etats-Unis, David H. Bayley cherche à analyser et interpréter les pratiques policières japonaises. Il s'intéresse à l'implantation et l'insertion de la police japonaise dans la population et y voit un possible modèle pouvant être transposé aux expériences américaines du *community policing*³⁶. Enfin, récemment, le Brésil s'est également inspiré des *koban* japonais. Alors pourquoi pas la France ? En effet, il pourrait être utile de s'inspirer des *koban* japonais, de reconnaître qu'une police implantée localement, connaissant parfaitement un secteur et étant au service de la population pourrait être utile. Une évolution dans ce sens a notamment été véhiculée par le biais de la police de proximité.

§2 Les nombreuses tentatives de rapprochement

Bien avant l'instauration de la police de proximité, l'idée de rapprocher police et population, de mettre en place une nouvelle police fondée sur la protection des personnes et des biens, était présente en France. En effet, de tout temps et à toutes époques des débats ont eu lieu et certaines réformes ont pu être envisagées.

Sous le Second Empire déjà, une réforme vise à rapprocher les policiers de la population parisienne. A cette époque, Napoléon III poursuit divers objectifs. Il souhaite non seulement un plus fort contrôle de la population mais également une police pouvant répondre aux attentes du public. Il s'agit de « *mieux faire accepter et apprécier le policier par la population* »³⁷. L'empereur instaure donc une police qui se caractérise par sa « *visibilité, son mouvement, son contact quotidien avec la population* »³⁸. Le but d'un tel système est d'avoir une police fortement intégrée, qui connaît la population et les

³⁵ Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *op.cit.*, p 118.

³⁶ David H. BAYLEY, *Forces of order, Police behavior in Japan and the United States*, University of California press, 1976.

³⁷ Quentin DELUERMOZ, *op.cit.*, p4.

³⁸ Quentin DELUERMOZ, *op.cit.*, p2.

habitudes, à l'image du modèle londonien de Robert Peel. Les agents sont visibles, insérés dans le territoire et au contact direct des habitants.

Mais c'est surtout dans les années 1970 que les débats et les idées à propos d'une nouvelle forme de police se développent fortement. En effet, à cette époque, du fait de l'apparition du sentiment d'insécurité, les citoyens français ne se sentent plus protégés. Se propage alors une perte de confiance dans la police mais aussi un sentiment d'inefficacité de l'action policière³⁹. Pour remédier à cela, des réflexions vont se développer sur la nécessité de rapprocher, de recréer un lien entre police et population. Ainsi, le rapport Peyrefitte⁴⁰ souligne la nécessité de recourir à l'ilotage, avec des policiers patrouillant à pied au sein d'un secteur (un ilot). Le rapport Bonnemaïson pose également qu'il est « *urgent de recentrer toute l'action policière autour de l'ilotage, autour des commissariats de quartier, des bureaux de police* »⁴¹. De même, Charles Pasqua, alors ministre de l'intérieur, fait le constat selon lequel la police doit « *s'ancrer dans la ville, faire de la sécurité quotidienne et des attentes de la population une préoccupation première. Une police préventive, dissuasive et répressive efficace ne peut se concevoir sans s'appuyer sur la population* »⁴². Il y a donc dès cette époque la volonté d'instaurer des policiers en uniforme dans les quartiers, au contact permanent de la population, dans le but de prévenir la délinquance, répondre aux demandes locales de sécurité et instaurer une relation de confiance avec les citoyens.

Christian Mouhanna, après avoir étudié les pratiques d'ilotage dans différents secteurs fait un constat clair. Il montre que l'ilotage a connu des résultats favorables et que « *l'ilotier a pu avoir un impact important sur l'amélioration de la vie de son secteur* »⁴³ dès lors que quatre garanties sont assurées. Ainsi, premièrement, il faut une « *sectorisation* »⁴⁴ des policiers. Les fonctionnaires doivent être affectés à un secteur

³⁹ Sur le sentiment d'insécurité voir notamment Sébastien ROCHÉ, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

⁴⁰ Alain PEYREFITTE, Robert SCHMELCK, Roger DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. le Président de la République*, Paris, La documentation française, juillet 1977.

⁴¹ Commission des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, rapport remis au Premier ministre, décembre 1982, pp 84-85.

⁴² Discours de Charles Pasqua à une conférence IHESI, 1993, in Dominique MONJARDET et Frédéric OCQUETEAU, *La police : une réalité plurielle*, Problèmes politiques et sociaux, n°905, 2004, p 59.

⁴³ Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011, p 74.

⁴⁴ Ibid.

donné. Cela permet un réel ancrage dans la population, une plus grande confiance réciproque et donc une meilleure connaissance des informations. En second lieu, les policiers qui agissent sur le terrain doivent bénéficier d'une autonomie. Par cette autonomie qui leur est conférée, les agents sont « *à l'écoute du citoyen, ils se trouvent invités à se saisir de ses problèmes et à y apporter une réponse concrète* »⁴⁵. Le policier disposant d'une autonomie pourra ainsi décider d'une stratégie adaptée au contexte local. Troisièmement, la méthode d'évaluation du policier doit changer. Ce n'est plus seulement les chiffres qui doivent être pris en compte mais également la « *satisfaction générale du public* »⁴⁶. En dernier lieu, il est nécessaire de développer des partenariats avec d'autres acteurs. Pour Christian Mouhanna, « *une police plus proche des citoyens doit s'accompagner d'une logique similaires dans les autres institutions* »⁴⁷.

L'ilotage témoigne donc de cette volonté de faire du policier un véritable acteur social. Un acteur intégré auprès de la population et un interlocuteur privilégié. Cependant, comme toute doctrine qui vise à rapprocher police et population, l'ilotage a été vivement critiqué. Il n'en constitue pas moins l'une des principales inspirations de la police de proximité.

3§ La mise en œuvre de la police de proximité

La police de proximité, lancée par la gauche en 1997 puis abrogée par la droite en 2002 peut être décrite comme la dernière grande doctrine de police⁴⁸. Le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement la qualifie de « *révolution culturelle* »⁴⁹. L'objectif n'était pas moins qu'une refonte totale du système policier français. La police de proximité devait en effet permettre de passer d'une police au service de l'Etat vers une police au service des citoyens.

L'idée majeure derrière l'instauration de cette nouvelle forme de police est qu'il est de l'essence d'un régime démocratique que la police soit acceptée par les citoyens, sans

⁴⁵ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 69.

⁴⁶ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 71.

⁴⁷ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 74.

⁴⁸ Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Bernard Grasset, Paris, 2016, p 321.

⁴⁹ Déclaration de Jean Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, lors des Assises nationales de la police de proximité, Paris, 30 mars 2000.

quoi elle ne saurait être légitime. L'idée sous jacente c'est que grâce à cette acceptation, ce contact permanent, la police serait plus efficace pour lutter contre l'insécurité et rassurer la population.

Un point très important dans la mise en œuvre de la police de proximité est qu'elle tente de mettre fin à l'opposition entre prévention et répression. En effet, il faut sortir de la conception classique selon laquelle la police de proximité cherche à mettre en place une police laxiste, douce, et laissant tout passer. Ce n'est absolument pas le cas. Dès le départ, la volonté était de mettre en place une « *police plus offensive et plus présente* »⁵⁰ qui se concentre sur l'activité judiciaire et la répression. En effet, il est possible de rapprocher police et population sans être laxiste.

Malgré les différents échecs et les nombreux problèmes rencontrés par la police de proximité (Voir Section III supra), elle a eu un impact positif à la fois sur le travail policier et sur la population. L'instauration de la police de proximité a « *modifié l'image et la perception de la police* »⁵¹ dans un sens favorable. Il y a une « *nette amélioration des rapports entre les policiers et les différentes catégories de publics* »⁵². Tout cela se caractérise par une plus grande confiance dans la police, une plus grande confiance dans l'action policière et donc par une baisse des tensions entre police et population.

C'est le colloque de Villepinte organisé les 24 et 25 octobre 1997 qui marque officiellement le début de la police de proximité. Cette nouvelle doctrine marque un tournant majeur. Elle prône l'idée « *d'un plus grand contact avec la population, d'une polyvalence de l'activité policière, d'une décentralisation des responsabilités au sein de l'organisation policière* »⁵³. La mise en œuvre de la police de proximité en France s'est opérée en plusieurs étapes. C'est en effet quatre phases qui se succèdent entre les premières expérimentations en 1999 et la généralisation en juin 2001. La police de proximité s'articule autour de la doctrine « 357 ». Elle s'organise autour de trois objectifs, cinq modes d'actions et sept modes de travail⁵⁴. Les objectifs poursuivis sont

⁵⁰ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 95.

⁵¹ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 126.

⁵² Ibid.

⁵³ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p 181.

⁵⁴ Ministère de l'Intérieur, *Guide de la police de proximité*, Paris, La Documentation Française, 2000.

d'élaborer « une police qui sait anticiper et prévenir les difficultés, une police qui connaît son territoire et est connue de ses habitants et une police qui répond mieux aux attentes de la population »⁵⁵.

Pour atteindre ces objectifs, des modes d'actions sont mis en avant. Parmi ceux-ci nous pouvons notamment citer la mise en place d'un contact permanent avec la population fondé sur une implication forte dans la vie de la cité (écoute, dialogue, partenariat), un maillage territorial par quartiers, par secteurs, ou encore la promotion de la polyvalence du policier de proximité. La qualité du service rendue occupe une place importante et est reconnu comme un mode d'action primordial pour assurer une police de proximité efficace. Dans ce cadre, une attention particulière est également portée à l'amélioration des conditions d'accueil ou à la prise en charge des victimes.

Pour mettre en œuvre la police de proximité, différents modes de travail sont préconisés⁵⁶. Tout d'abord, les policiers doivent s'attacher à recueillir la demande de sécurité de la part du public. Il faut comprendre les besoins pour pouvoir y répondre. Ensuite, l'action policière développée cherche à se baser sur la résolution de problèmes (*problem-oriented policing*)⁵⁷. Cette doctrine repose sur l'idée que le policier ne doit pas uniquement intervenir pour réprimer de manière réactive. Il peut aussi intervenir pour comprendre, étudier la situation et proposer une solution adaptée pour répondre au problème. C'est une action au cas par cas, qui dépend de chaque situation, de chaque lieu et qui laisse à l'agent de terrain une plus grande autonomie pour répondre à la situation locale. La police de proximité implique également une communication interne et externe. Cette communication doit se faire aussi bien au niveau des services de police qu'avec des acteurs extérieurs. Ainsi, des associations, des élus, les bailleurs sociaux sont associés à l'action policière. C'est notamment à cette époque que sont mis en place les contrats locaux de sécurité.

⁵⁵ Mathieu ZAGRODSKI, *op.cit.*, p 69.

⁵⁶ Ministère de l'Intérieur, Guide de la police de proximité, *op.cit.*

⁵⁷ Cette doctrine a été développée aux USA par Herman GOLDSTEIN. Voir Herman GOLDSTEIN, *Improving policing: a problem oriented approach*, Crime and Delinquency, avril 1979.

Concrètement, la police de proximité a engendré des transformations importantes au sein des circonscriptions de sécurité publique. En effet, dans chaque circonscription, une unité se voit confier les missions de police de proximité. Cette unité se doit de développer les contacts avec la population en travaillant sur un territoire précis, sur un secteur déterminé. Les policiers ont ainsi pour mission de s'implanter dans le secteur, développer des réseaux relationnels, mais aussi de rassurer la population, faire reculer le sentiment d'insécurité et apporter des réponses locales aux besoins des citoyens. Ils doivent devenir de véritables référents. Le policier doit ainsi devenir une figure connue dans le secteur, auquel chacun est susceptible de fournir des informations et de faire part de ses besoins. Pour favoriser cette implantation locale, des postes de police de proximité décentralisés, implantés au sein des quartiers sont créés. Cela doit « *permettre à la population d'accéder plus facilement à la police* »⁵⁸. C'est donc à cette époque que l'on assiste à une forte augmentation des lieux d'implantation des postes de police.

Malgré tout les efforts consentis en vue de rapprocher police et citoyens, la mise en œuvre de la police de proximité va être critiquée et sera abandonnée dès 2002 avec le retour de la Droite au pouvoir. Cet abandon témoigne du fait que de nombreux obstacles sont encore présents en France pour empêcher un rapprochement entre police et population.

Section 3 : Les obstacles persistants au rapprochement

Cette section ne se veut pas comme une liste des obstacles au rapprochement entre police et population. Ces obstacles, ces problèmes ont été évoqués et détaillés dans la première partie de ce mémoire. L'enjeu est plutôt ici de mettre en perspective l'échec de la proximité. De comprendre pourquoi cette doctrine n'a pas fonctionné. Grâce à un retour d'expérience et une étude précise, il sera ainsi plus simple d'envisager la mise en place d'une nouvelle doctrine, pouvant rapprocher police et population tout en écartant ou en tenant compte de ce qui n'a pas fonctionné.

⁵⁸ Mathieu ZAGRODSKI, *op.cit.*, p70.

La mise en œuvre de la police de proximité s'est heurtée à trois principaux obstacles. En premier lieu, étant donné qu'il était nécessaire que cette nouvelle doctrine soit complètement instaurée sur l'ensemble du territoire avant les élections de 2002, la mise en place a été accélérée par la pression du calendrier électoral (§1). A cela s'ajoute le fait que les pouvoirs publics n'ont pas su adapter les outils d'évaluations (§2) ou encore que des résistances internes à la police ont pu émerger (§3). Ces obstacles permettent d'expliquer l'échec et l'abandon rapide de cette doctrine.

§1 La pression du calendrier électoral

Dès les premières réflexions sur l'instauration de la police de proximité, un constat lucide a été fait selon lequel ce changement majeur de doctrine ne pouvait se mettre en place directement sur l'ensemble du territoire. La décision a alors été prise de procéder en plusieurs phases. Quatre phases se succèdent donc entre 1999 et juin 2001. Cependant, les événements se sont précipités. Cette réforme a été conduite « *à marche forcée selon une temporalité guidée par l'approche des élections présidentielles de 2002* »⁵⁹. La volonté de faire une expérimentation à petite échelle, en évaluer les résultats, avant de la généraliser n'a pas été respecté. Le dispositif a été généralisé trop rapidement. En effet, c'est simplement en deux ans que la police de proximité a été appliquée à l'ensemble du territoire national.

Or un tel changement de doctrine prend du temps, plusieurs années. Les policiers d'une part et la population d'autre part doivent s'impliquer, s'adapter à un tel changement de doctrine. Les résultats ne peuvent être visibles que sur le long terme et non pas en seulement deux ans. Cette rapidité, qui a empêché des adaptations, des modifications et une prise en compte des défauts est une cause importante de l'échec de la police de proximité.

§2 Des méthodes d'évaluations inadaptées

L'absence d'adaptation d'outils d'évaluations à la nouvelle doctrine de la police de proximité est également une cause majeure de son échec. En effet, avec la police de

⁵⁹ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, op.cit., p191.

proximité, « on donne de nombreux objectifs en termes de contact avec la population et de qualité relationnelle, sans pour autant changer les moyens d'évaluations du travail policier, qui restent fondés sur l'évolution de la délinquance et le nombre d'arrestations »⁶⁰.

Cela a engendré un problème important car la police de proximité se base sur le constat selon lequel la police doit répondre aux attentes et aux besoins des citoyens. La priorité est donnée au service rendu. Ainsi, la victime doit pouvoir déposer plainte à tout moment. La multiplication des postes de police de proximité va dans ce sens. Il est alors beaucoup plus facile pour la population de déposer plainte, de transmettre des informations à la police. En effet, « plus la population a confiance dans la police, et moins elle hésite à lui confier des problèmes, des faits, des délits qu'auparavant elle n'aurait pas portés à sa connaissance »⁶¹. Il résulte de tout cela que les faits enregistrés par les services de police explosent. Au regard des statistiques policières, cela a été perçu comme une inaction et un manquement des policiers. Or ce n'est pas le cas. Cela témoigne plutôt d'une plus grande confiance de la population dans la police, les citoyens font plus confiance à la police et pensent que celle-ci pourra leur être utile, qu'elle pourra répondre à leurs besoins. La hausse des chiffres enregistrés ne signifie pas une hausse de la criminalité mais plutôt une amélioration du service rendu. Elle signifie qu'un certain nombre de chiffres cachés de la délinquance, auparavant non portés à la connaissance des policiers leur sont désormais révélés.

Si l'on compare les enquêtes de victimations aux indicateurs policiers, on remarque que 40% des vols avec violence et près de 70% des vols sans violence ne sont pas portés à la connaissance de la police⁶². Il est donc clair qu'au regard de la marge, si les policiers sont plus proches des victimes, plus impliqués dans le territoire et que le dépôt de plainte devient plus facile, les taux enregistrés vont fortement augmenter.

Or rien n'a été fait par le gouvernement pour expliquer cette hausse des chiffres. Le gouvernement n'a rien fait pour expliquer que la hausse du taux de criminalité constaté

⁶⁰ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p190

⁶¹ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 121.

⁶² Bulletin sur la délinquance enregistrée pour l'année 2015 de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, Mars 2016.

était le corollaire d'une amélioration du service rendue. Lorsque les chiffres ont été révélés, le gouvernement a ainsi subit l'annonce de la hausse du taux de criminalité. Il a été jugé comme laxiste et la police de proximité a pu être vertement critiquée par tous ses opposants⁶³. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur en 2002 ne se prive donc pas d'utiliser ces mauvais chiffres et de dénoncer cette hausse du taux de criminalité pour mettre fin à la police de proximité. Il avance ainsi que les policiers seront désormais jugés en fonction de leurs chiffres. Il replace la patrouille et l'interpellation au centre de l'action policière. Désormais, c'est la répression qui prime !

§3 Les obstacles internes à la police

Comme nous avons pu le voir dans la première partie, le changement en faveur d'une interaction plus forte entre policier et citoyens peut se voir opposé par un certains nombre de policiers. Cette nouvelle pratique, dans laquelle la police est intégrée et au contact de la population est pour eux contraire à leur conception de métier de policier. Les policiers en charge de la police de proximité sont vus par les autres comme des « travailleurs sociaux » n'effectuant pas un travail « authentique » de police. Ainsi, le rapport de l'IGPN en avril 2001 relève que la réforme n'entraîne qu'une « *adhésion incomplète des personnels* »⁶⁴.

Cette idée, présente chez certains agents de terrain, est confortée par les mots mêmes du ministre de l'intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy, qui lance le 3 février 2003 aux policiers du Commissariat de Toulouse que « *la police n'est pas là pour organiser des tournois sportifs, mais pour arrêter des délinquants, vous n'êtes pas des travailleurs sociaux* ». Comment dès lors convaincre les agents de s'impliquer localement, comment rassurer ceux qui s'impliquent et éviter qu'ils se fassent critiquer par leurs collègues. Christian Mouhanna résume la situation de ces policiers qui s'investissent dans la police de proximité parce qu'ils y croient mais qui se trouvent « *sans cesse désavoués, moqués, marginalisés, avant d'abandonner* »⁶⁵.

⁶³ Voir Jean-Hugues MATELLY, Christian MOUHANNA, *Police : Des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007.

⁶⁴ Selon un Article paru dans le Figaro le 1^{er} juin 2001.

⁶⁵ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 129.

La proximité entraîne également une perte de contrôle de la hiérarchie sur les agents de terrain. Ces derniers voient leurs pouvoirs augmentés, ils ont plus de libertés pour faire face à la situation locale et répondre aux besoins. Cela est critiqué par les supérieurs qui voient leur autorité hiérarchique s'affaiblir et cela est selon eux néfaste car « *décentraliser, c'est aussi multiplier les risques de débordement par des agents que l'on contrôle moins* »⁶⁶. Ces responsables semblent « *effrayés par le développement d'une police de proximité analysée comme un risque de perte de pouvoir pour eux* »⁶⁷.

De plus, la police de proximité a engendré des problèmes d'effectifs. Cette police qui prévoit le déploiement d'un certain nombre d'agents sur le terrain n'est pas économe en effectifs. Pire encore, du fait de la multiplication des postes de proximité, les effectifs des commissariats principaux ont diminués. On constate alors des retards dans un nombre croissant de dossiers judiciaires.

Les obstacles, les difficultés rencontrées par la police de proximité ont été nombreux. Ils sont néanmoins importants à étudier, à analyser. C'est à partir de toutes ces difficultés, de tous ces échecs que des réformes seront envisageables. Car il est possible d'apporter des améliorations, d'évoluer en vue d'un rapprochement entre police et population.

⁶⁶ Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *op.cit.*, p 189.

⁶⁷ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 124.

CHAPITRE 2 : DES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES

Nous avons pu voir dans le dernier chapitre que des évolutions sont possibles. Ces évolutions ont certes du faire face à un certain nombre de difficultés et il y a eu des échecs, mais ces changements témoignent que des pratiques qui rapprochent police et population peuvent être mises en œuvre. De nombreux pays, européens ou non, ont par exemple mis en place des techniques et des doctrines policières différentes de la notre. Il est alors intéressant et utile de s'inspirer de leur expérience pour promouvoir des évolutions en France.

Dans ce chapitre nous ferons le constat que des évolutions sont envisageables. Des propositions seront avancées dans l'optique de rapprocher police et population. Ici, nous nous efforcerons de faire la synthèse des propositions et évolutions qui nous paraissent les plus appropriées, les plus nécessaires, pour rapprocher police et population. La police doit modifier son approche, elle doit envisager une autre manière d'agir. C'est un préalable indispensable au rapprochement.

En effet, pour véritablement rapprocher la police des citoyens, des réformes doivent être entreprises. La police doit modifier son approche vis-à-vis du public. Il faut qu'elle s'engage dans la promotion de véritables échanges, de véritables interactions avec les citoyens (Section 2). Mais pour cela, le système policier doit se réformer, via le système de recrutement ou la formation par exemple (Section 1). Enfin, dans la dernière section, nous irons encore plus loin, en essayant d'envisager ce qui peut se produire par la suite, dans un contexte où les citoyens sont de plus en plus intéressés par les questions sécuritaires. Du fait des différents dispositifs leur permettant de participer aux missions de police, assiste-t-on à une convergence entre police et population ? (section 3).

Section 1 : La nécessaire réforme du système policier

Pour rapprocher police et population, il est nécessaire de modifier le système policier, de rendre la police plus à l'écoute et plus proche des citoyens. D'en faire une institution au service du public. Cependant, mettre en place de nouveaux modèles, modifier l'action de la police et la manière par laquelle elle appréhende les interactions avec le public prendra du temps. Pour commencer, il faut tout d'abord partir du début, c'est-à-dire de

la socialisation policière en réformant la formation et le recrutement (§1). Ensuite, il faudra que la police modifie son approche au public et qu'elle prenne le temps d'expliquer son action aux citoyens (§2). Mais pour que tout cela soit possible, il faudra envisager de nouvelles méthodes d'évaluations (§3). Les méthodes actuelles ne sont pas adaptées.

§1 Agir sur le recrutement et la formation

A) La formation

C'est par la formation que toute transformation et changement de mode d'action doit se faire. Si la volonté est de rapprocher police et population, cette volonté doit se mettre en œuvre prioritairement dans le cadre de la formation. En effet, c'est lors de la formation que le jeune policier développe l'image du monde et de son futur métier. Ainsi, il est important, dès le stade de la formation, de mettre l'accent sur la place centrale du citoyen dans l'action de la police. Les jeunes policiers doivent prendre conscience que la confiance de la population dans la police est un point centrale et nécessaire qui conditionne l'efficacité de leur action. Développer dans la formation les questions se rattachant à la notion de service public ou à la qualité relationnelle est ainsi un préalable nécessaire. Des efforts importants ont été réalisés depuis plusieurs années comme peuvent le témoigner la convention interministérielle signée en 2013 entre le ministère de l'intérieur et le ministre délégué chargé de la ville¹ ou encore le schéma pluriannuel de formation de la police nationale établi en 2013 par la Direction générale de la police nationale². Les objectifs poursuivis sont de placer « *la relation police/population au cœur de la formation des policiers* »³ et de « *développer des actions de formation sensibilisant les agents à leur environnement professionnel et à la sociologie des quartiers prioritaires* »⁴.

¹ Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, entre le ministère de l'intérieur et le ministre délégué chargé de la ville, 27 septembre 2013.

² Schéma pluriannuel de formation de la police nationale pour les années 2013-2017, DGPN, 2013.

³ Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, *op.cit.*

⁴ Ibid.

Il faut donc dès la formation, introduire une « *culture du service au citoyen* »⁵. Un modèle intéressant dont la France pourrait s'inspirer est le modèle danois⁶. Au Danemark, la formation des policiers dure 3 ans et elle accorde une place importante à la confiance des citoyens. La question du dialogue avec les citoyens occupe une place très importante. En effet, l'ambition première de la police danoise est de « *construire une relation de confiance avec la population* »⁷. Les policiers sont formés pour comprendre la société, pour faire face à la diversité du public. Ils prennent conscience, dès leur formation, que la confiance que la population leur accorde est un point fondamental de leur action. La formation et donc le système policier qui en découle est ainsi totalement différent du système Français. L'un met l'accent sur les lois, sur la force dans la relation au citoyen, l'autre s'intéresse à la confiance qui doit être produite. Les policiers au Danemark ont conscience, du fait de leur formation, que la police doit, par son action, « *gagner la confiance des citoyens* »⁸. Ce modèle ne pourrait pas et ne doit pas être entièrement transposé en France. Cependant il pourrait être intéressant de s'inspirer de certains points.

De plus, il est nécessaire de favoriser l'insertion des jeunes recrues après leur formation. Des mécanismes d'aides à l'insertion dans leur service et leurs quartiers doivent être envisagés. Il est important de « *mieux accompagner les agents dans leur prise de fonction* »⁹. En effet il est toujours difficile, après la formation, d'arriver dans un quartier difficile et de se voir confronter aux nombreux problèmes. Les jeunes policiers n'y sont pas forcément prêts et un choc violent peut avoir des conséquences importantes entraînant un repli sur soi et une coupure avec la population. Pour éviter cela, il pourrait être mis en place dans les premières semaines un « *sas de familiarisation* » visant à faire connaître les caractéristiques du territoire et des populations et les enjeux y afférent. Il faut ancrer davantage la nécessité d'accompagner les nouveaux agents dans leur connaissance du territoire.

⁵ Conseil national des villes, *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?*, Note sur l'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique, 15 novembre 2013, p 7.

⁶ Voir Sébastien ROCHÉ, *De la police en démocratie*, Bernard Grasset, Paris, 2016, pp 84-88.

⁷ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p87.

⁸ Ibid.

⁹ Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, *op.cit.*

B) Le recrutement

Agir sur le recrutement peut également être un point permettant d'améliorer les relations entre police et population. Depuis plusieurs années des stratégies sont entreprises dans ce sens. C'est par exemple le cas du dispositif des adjoints de sécurité (ADS) mis en place en 1997¹⁰. Ce dispositif poursuit une politique d'intégration des jeunes des quartiers sensibles à la police nationale. Il a pour objectif d'intégrer des jeunes issus de l'immigration dans la police nationale pour rendre la police « *plus conforme à l'image de notre société* »¹¹, pour que la police soit « *alimentée par des jeunes à l'image de la population* »¹². En effet, le recrutement des ADS permet de diversifier les profils et d'engager des personnes provenant des zones urbaines. Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont donc compris qu'il était possible de rapprocher police et population grâce au recrutement. Des pistes peuvent alors être envisagées dans le but d'améliorer les relations entre police et population.

Par exemple, il pourrait être judicieux de ne plus recruter directement au poste de commissaire de police. Dans notre système actuel, des étudiants peuvent se retrouver dès la sortie de leurs études à la tête d'un commissariat avec de lourdes responsabilités sans aucune autre expérience et pratique que celle de leur formation très courte. Il pourrait être plus intéressant de limiter l'accès au monde policier par le biais des concours de gardien de la paix et d'officiers. Avec un tel système, on s'assurerait que les commissaires, chefs de services disposant de responsabilités, auront déjà une expérience professionnelle et une connaissance pratique du monde policier. Les jeunes recrues ne rentreraient pas totalement « en bas » et bénéficieraient de plusieurs années de pratiques avant de pouvoir envisager d'accéder au poste de commissaire par concours interne ou par promotion interne après plusieurs années d'ancienneté. Cette proposition n'est pas surréaliste et existe déjà dans plusieurs pays. Si l'on s'intéresse à nouveau au Danemark, on constate qu'il y est impossible d'accéder directement aux fonctions

¹⁰ Le dispositif ADS a été créé par la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Leur statut est défini par le décret N°2000-800 du 24 août 2000.

¹¹ Discours de Jean-Pierre Chevènement lors des rencontres nationales de la prévention de la délinquance, 18 mars 1999.

¹² Ibid.

supérieures. En effet, au Danemark il faut entrer « *par le bas* »¹³ et il est impossible de se présenter avant 21 ans car les recruteurs « *désirent des agents qui connaissent la société qu'ils vont policier, et qui font le choix actif de candidater après expérience* »¹⁴.

Une autre voie qui pourrait être poursuivie serait de recruter les gardiens de la paix par zones de défense. Cela permettrait de « *favoriser un lien plus fort entre le policier et le territoire dans lequel il exercera ses missions* »¹⁵. Les jeunes policiers auraient ainsi l'obligation de passer plusieurs années dans la zone de défense où ils ont passé le concours. Cela permettrait d'éviter les effets de surprises et les situations dans lesquelles des jeunes recrues se retrouvent dans des territoires où elles ne veulent pas aller et dont elles ne connaissent rien. En s'inscrivant à tel ou tel concours, le candidat sait alors que les premières années de sa carrière devront s'effectuer au sein de la zone où il candidate.

Ainsi, pour rapprocher la police de la population, il est important de se concentrer sur la formation et le recrutement, c'est-à-dire sur les recrues et sur leur statut avant qu'elles exercent l'activité policière. Mais agir uniquement dans cette voie ne suffira pas. Il est également important que la police modifie son approche au public, et qu'elle comprenne l'importance d'expliquer son action.

§2 Expliquer son action

L'image que les citoyens ont de la police dépend en grande parties des interactions qu'ils ont avec elle. Les policiers peuvent cependant, par leur comportement, rendre l'interaction un peu plus positive, en écoutant les personnes, en faisant preuve de neutralité, en se montrant respectueux et surtout en expliquant leur action aux administrés. Si les policiers modifient leur approche, expliquent leurs actions, alors leur image s'améliorera et un rapprochement entre police et population sera alors plus facile.

¹³ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p86.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016, p31.

Pour cela, il est ici important de se référer au modèle du *procedural justice*¹⁶. Cette théorie met l'accent sur l'importance de la légitimité, laquelle se manifeste par la confiance des citoyens dans leurs institutions. Dans cette optique, « *chaque interaction entre le public et la police, les tribunaux et le droit doit être conçue comme une expérience socialisatrice contribuant à consolider ou à miner la légitimité* »¹⁷. Ainsi, d'après cette théorie, la légitimité de la police dépend des comportements employés par les agents. Si la police adopte un comportement approprié, alors le jugement des citoyens sur la police s'améliorera. En effet « *l'appréciation du public dépend davantage des manière d'agir des agents que des résultats de l'action policière en tant que telle* »¹⁸.

Il faut donc que la police soit capable d'expliquer les raisons de ses décisions. Il faut qu'elle donne la parole aux participants pour qu'ils puissent faire connaître leur opposition et ensuite y répondre. Il est important de traiter les personnes avec dignité et de manière égale. Les agents doivent faire preuve de capacités d'écoute, de neutralité et de respect. Mais pour cela, il est important de sensibiliser les policiers à la nécessité d'expliquer leur action aux citoyens. Il faut pouvoir expliquer pourquoi telle action a été entreprise, pourquoi un contrôle a été déclenché. L'incompréhension de voir des policiers nombreux à un moment donné à un endroit donné peut être justifié et nécessite sûrement d'autres explications que « circulez il n'y a rien à voir ». Se justifier « *c'est d'abord dire pourquoi ce qu'on fait est nécessaire et juste* »¹⁹.

Et cela, c'est ce que les habitants des quartiers attendent. Ils attendent de la police qu'elle les écoute et qu'elle les comprenne. La plupart des habitants considèrent que la police ne doit pas avoir un rôle uniquement répressif. Elle doit également avoir un rôle social. Les citoyens « *désirent voir des agents à l'écoute, compréhensifs* »²⁰. Si c'est le cas, les oppositions à la police diminueront et le travail des policiers sera moins conflictuel. Le public sera plus enclin à reconnaître et respecter l'action des forces de l'ordre.

¹⁶ Voir T.R. TYLER, A. MENTOVICH, *Mechanisms of legal effect: Theories of procedural justice*, 2011, PHLR Methods Monograph Series.

¹⁷ T.R TYLER, *Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe*, European Journal of Criminology, 2011, Volume 8, Issue 4, pp 254-266.

¹⁸ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 21.

¹⁹ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p 327.

²⁰ Conseil national des villes, *op.cit.*, p 4.

Cependant, pour que toutes ces réformes et actions soit possibles, il faut modifier les méthodes d'évaluations.

§3 Modifier les méthodes d'évaluations

Comme nous avons pu le voir plus haut, l'absence de méthodes d'évaluations appropriées est une des causes fondamentales de l'échec de la police de proximité. En France, les policiers ne sont pas jugés d'après la qualité du service rendue à la population, ils sont jugés d'après leur performance et d'après les chiffres qu'ils ramènent. La performance se mesure au nombre de délits ou d'interpellations et la notion de qualité de la police est inconnue. Aucune réforme ou modification des outils statistiques n'est envisagée pour faire de la qualité du travail, de la qualité du service rendu un outil d'évaluation du travail policier, *«l'influence, positive ou négative suivant ses pratiques, de la police sur la cohésion sociale n'est pas véritablement prise au sérieux»*²¹. Or, pour rapprocher police et population, pour améliorer les relations et évaluer les impacts de telle ou telle action, il est indispensable de développer un nouveau mode d'évaluation de la police. La performance policière ne doit plus uniquement être mesurée au regard des chiffres mais également en intégrant *«la satisfaction du public en termes de service rendu par les policiers»*²². Cela permettra de comprendre si l'action de la police est perçue comme efficace et juste par les citoyens.

La police doit donc se doter d'outils pour mesurer les perceptions, la confiance et les attentes de la population. Cette évaluation devra se faire au niveau local. Il faudrait par exemple interroger et intégrer les citoyens à l'évaluation pour qu'ils fassent valoir leur avis, les actions qu'ils jugent efficaces mais également les points à améliorer et leurs attentes. Cela permettra aux policiers de suivre la situation locale et d'obtenir une connaissance précise des mesures accomplies et de ce qui reste à accomplir. Un tel outil permettra un suivi d'une année sur l'autre et de comparer sur plusieurs années les résultats obtenus et le ressenti de la population. L'évaluation doit également prendre en compte la façon dont les associations, les partenaires locaux perçoivent les interactions avec la police et les actions de cette dernière.

²¹ Sébastien ROCHÉ, op.cit., p 300.

²² Christian MOUHANNA, *La police contre les citoyens ?*, Champ social, 2011, p 17.

Cette nouvelle méthode d'évaluation laisse ainsi une certaine marge de manœuvre aux agents de terrain. Ils disposent d'une plus grande liberté pour mettre en œuvre des actions et développer des stratégies appropriées au sein de leur territoire. En contrepartie, ils seront évalués en fonction des résultats obtenus et du sentiment de la population locale. Cette « *responsabilisation des personnels sur un territoire donnée, avec une autonomie minimale, est une condition indispensable pour que s'améliorent les relations* »²³.

Cette réforme du système policier est donc nécessaire. Pour être efficace et permettre de rapprocher efficacement la police et la population, cette réforme devra, comme nous venons de le voir, se faire à plusieurs niveaux. Si les pouvoirs publics agissent dans ce sens, alors il sera possible de développer un lien étroit entre la police et le public.

Section 2 : Développer un lien étroit entre police et population

Il est important de relancer une véritable police de proximité. Il faut remplacer « *une police de masse, de contrôle, de chiffre, par une police avertie et insérée dans le tissu social, qui mène des actions ciblées recevant l'assentiment et l'aide des populations concernées* »²⁴. Le policier doit donc jouer un rôle social important, il doit être à l'écoute. Cela passe par la multiplication des interactions et des rencontres avec le public. Deux avantages majeurs résident dans le rapprochement entre police et population.

D'une part, la police pourra mieux agir. La relation et un dialogue avec les citoyens est essentiel. Grâce à un contact et des interactions avec le public, le policier aura une connaissance plus approfondie, plus exacte de l'environnement et des problèmes touchant les habitants. Il pourra ainsi envisager des actions et répondre à leurs demandes. Si le policier écoute les habitants, il saura reconnaître leurs besoins et agir pour répondre à leurs priorités. Si le policier sait s'attirer le respect d'une partie de la population, « *il pourra s'appuyer sur eux pour asseoir son autorité* »²⁵. Les informations qui seront disponibles aux policiers seront plus nombreuses. Cela lui permettra de

²³ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 159.

²⁴ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 158.

²⁵ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 159.

comprendre les problèmes du quartier et les attentes de chacun. Les habitants pourront lui signaler les comportements déviants ou leurs inquiétudes. Comme le révèle Christian Mouhanna, les habitants qui désirent donner des informations aux policiers sont nombreux. Ces habitants ont juste besoin d'un interlocuteur policier qui puisse les écouter. Il montre ainsi que, « *dès qu'un policier prend le temps, le problème qui émerge est davantage celui du trop d'informations que celui du manque* »²⁶.

D'autre part, une telle coopération permet également d'améliorer la légitimité de la police. En effet, « *la légitimité des policiers s'acquiert par la relation avec le public, par la considération qu'on lui témoigne au quotidien et le service qu'on lui rend* »²⁷. Lorsque le policier se justifie auprès de la population, cette dernière est plus à même de reconnaître l'utilité et l'importance de son action. Il emportera l'adhésion du public et pourra jouir d'une forte légitimité, permettant par la suite de mieux faire imposer ses décisions et affirmer son rôle social. Dans son discours cadre sur la sécurité, l'ancien ministre de l'Intérieur, Manuel Valls résumait cette idée en affirmant que « *la légitimité que procure un contact régulier constitue un gage d'efficacité dans la résolution des problèmes* »²⁸.

Pour aboutir à cela, diverses évolutions sont nécessaires. Il faut tout d'abord fidéliser le policier à un territoire (§1), entreprendre des actions pour favoriser les rencontres avec la population (§2) mais également prévoir des réunions, des lieux d'échanges, pour institutionnaliser la relation (§3).

§1 Fidéliser le policier à un territoire

Pour rapprocher police et population, il n'y a pas d'autres choix que de fidéliser le policier à un territoire. Le policier doit devenir une figure locale, avec qui des contacts sont possibles. C'est sur la durée, par un ancrage durable dans un secteur déterminé que les interactions se multiplieront et que la confiance s'installera. Or, nous avons pu voir plus haut que ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les policiers n'ont aucun ancrage local, la plupart cherchent d'ailleurs dès qu'ils le peuvent à quitter les quartiers difficiles. Toute

²⁶ Christian MOUHANNA, *op.cit.*, p 160.

²⁷ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p 345.

²⁸ Discours cadre sur la sécurité, allocution de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, à l'Ecole militaire le 19 septembre 2012

volonté de rapprochement entre police et population sera vaine si l'institution n'arrive pas à fidéliser les policiers à un territoire. Ce point est essentiel. Un policier affecté durablement à un territoire sera connu des habitants, aura connaissance des problèmes et des enjeux et deviendra ainsi un interlocuteur privilégié. Un tel ancrage permettra un travail de « résolution de problèmes » dans la durée avec les habitants. Outre la méthode du recrutement que nous avons vu plus haut, différentes méthodes et voies d'actions peuvent être entreprises dans ce sens.

Il est possible par exemple d'instituer des mécanismes de primes. Des mécanismes dans ce sens existent. En effet, les fonctionnaires actifs de la police nationale peuvent bénéficier de l'indemnité de fidélisation lorsqu'ils sont affectés dans un secteur dit « difficile ». Le taux de cette indemnité est fixé par arrêté. Elle varie selon les fonctions de chacun et augmente progressivement selon l'ancienneté²⁹. Ce système est néanmoins flou et reste trop peu avantageux pour avoir un réel impact. Pour que cette prime ait un impact plus marqué et incite davantage l'investissement des policiers dans ces quartiers, il serait utile de mettre en place un système plus clair et plus juste, avec de réels avantages et des indemnités qui augmentent de manière plus importante.

D'autres moyens de fidélisation peuvent être envisagés via l'octroi de divers avantages. Il est possible d'accompagner davantage les policiers impliqués dans des actions de voie publique en les aidants, par exemple, pour trouver un logement, en aidant leur conjoint à trouver du travail ou encore par une aide à la scolarisation de leurs enfants. Il est également important de reconnaître et d'envisager la progression de carrière sur un même lieu. Il est en effet nécessaire d'accorder des avantages à ces policiers qui auront décidé de s'investir pour promouvoir un rapprochement avec le public.

Toujours dans l'optique de la fidélisation du policier à un territoire, une réflexion à plus long terme pourrait être de se demander si la police de sécurité publique ne devrait pas être confiée aux polices municipales. Cette réflexion, avancée par Dominique Monjardet

²⁹ Voir l'arrêté du 6 janvier 2011 fixant les montants forfaitaires de l'indemnité de fidélisation en secteur difficile attribué aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

semble pertinente³⁰. Dans cette optique, la police nationale conserverait une compétence en matière criminelle et pour la protection de l'Etat mais laisserait l'activité de sécurité publique aux polices municipales. Les policiers municipaux semblent en effet mieux placés pour gérer les problèmes de sécurité quotidienne. Il sera alors possible de développer des modes d'actions et des pratiques au niveau décentralisé, cela pour répondre de façon plus précise aux problèmes locaux. Décentraliser l'action de sécurité publique au niveau local permettra de rendre les réponses plus réactives, plus flexibles et en meilleure adéquation avec le contexte local. Un tel mouvement, même si il reste encore lointain, semble néanmoins en mouvement car l'on voit bien que de nos jours, les polices municipales obtiennent des prérogatives de plus en plus importantes³¹.

Ainsi, plusieurs voies peuvent être envisagées pour fidéliser le policier à un territoire. Agir dans ce sens est important car, le policier, ainsi ancré dans un territoire, disposera alors de plus de latitudes pour favoriser les rencontres avec les habitants.

§2 Favoriser les rencontres

Pour rapprocher la police de la population, il est nécessaire de favoriser les rencontres. En effet, c'est grâce à des rencontres nombreuses que l'image et le sentiment de chacun s'améliorera. Lorsque les policiers sont présents, accessibles et que des questions peuvent leur être posées, c'est leur image et leur légitimité qui s'améliore. Pour que les rencontres soit plus nombreuses, il faut que le policier soit d'une part plus présent sur le terrain, et d'autre part qu'il soit plus visible.

Pour être plus présent, il faut lui laisser du temps pour occuper l'espace public mais aussi pour connaître les besoins des habitants. Ainsi, les taches qualifiées « d'indues » doivent être retirées aux policiers et transférées à des agents de sécurité privée³². A ce titre, nous pouvons notamment citer la question des gardes statiques. Confier cette

³⁰ Dominique MONJARDET, *L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale*, Sociologie du travail, n°44, 2002, p 553.

³¹ Voir le rapport de la Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, pp 107-124 ou encore le décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016 modifiant les conditions d'armement des agents de police municipale.

³² Sur les taches indues et les possibles réformes voir Alain BAUER, Christophe SOULLEZ, *Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après*, la gazette des communes, 2009.

activité à des entreprises de sécurité privée permettra de libérer un certain nombre d'agents qui pourront être redéployés dans les quartiers, sur le terrain, au contact du public. De plus, il faudrait repenser la formation des unités qui patrouillent à pied. En effet, avoir des unités de trois ou quatre policiers ne permet pas de répartir la présence policière sur le territoire et ne permet pas un contact efficace. Limiter les patrouilles à deux policiers permet de favoriser les échanges, les interactions et multiplier la présence policière.

Pour que le policier soit plus visible, il faut également modifier les modes de patrouilles. En effet, comme nous avons pu le voir dans la première partie, la patrouille traditionnelle en voiture ne rapproche pas et ne crée pas de contacts. Elle engendre plutôt de la distance. En outre, la multiplication des patrouilles en voiture n'est pas un outil satisfaisant pour lutter contre la délinquance et ne rassure en rien les habitants. Une expérience intéressante a été menée dans ce sens aux Etats-Unis dans les années 1970³³. Lors de cette étude, quinze districts de la ville de Kansas city ont été étudiés. Dans cinq d'entre eux, les patrouilles en voiture ont été supprimées, dans cinq autres elles ont été maintenues au même niveau, et dans les cinq derniers elles ont été renforcées. Les résultats sont intéressants. Ils montrent d'une part que les habitants de ces districts n'ont pas remarqués l'augmentation ou la diminution des patrouilles et d'autre part que le taux de criminalité ne change pas de manière significative. Il ressort donc de cette expérience que la patrouille véhiculée n'a que peu d'effets sur les habitants et leur sentiment d'insécurité. Il faut alors modifier les méthodes de patrouilles policières et chercher à développer de nouvelles méthodes dans lesquelles le policier sera plus accessible et plus visible. Pour cela, de nombreuses méthodes alternatives sont possibles, comme la patrouille pédestre ou à vélo. Ces méthodes, qui rendent le policier plus visible, permettent également de le rendre plus accessible. Il sera plus facile de l'aborder, de l'interroger et cela favorisera les liens et les relations entre la police et le public.

³³ Voir George KELLING, Tony PATE, Duane DIECKMAN, Charles BROWN, *The Kansas City preventive patrol experiment: a summary report*, The police foundation, 1974.

Les délégués à la cohésion police-population (DCPP) sont des acteurs importants pour favoriser les rencontres et multiplier les interactions³⁴. Ces policiers, retraités, disposent de temps et peuvent se consacrer au contact avec les citoyens. Ils ont pour mission de « *renforcer les relations et le climat de confiance entre les citoyens et la police au travers de la constitution de réseaux de partenaires, de la participation aux réunions de quartier ou institutionnelles, de la réalisation d'action de prévention et de sensibilisation au bénéfice des jeunes* »³⁵. Ces DCPP sont de véritables relais accessible aux habitants, associations et commerçants. Ils font remonter les préoccupations du terrain, transmettent les requêtes urgentes et les éventuels dysfonctionnements de la police. Ce processus doit être poursuivi, il faut déployer davantage de DCPP, y compris en dehors des zones prioritaires.

Enfin, à l'ère du numérique, le rapprochement entre police et population peut également se produire par une plus grande visibilité des services de police sur les réseaux sociaux³⁶. Il semble nécessaire de faciliter l'accès aux services de police grâce aux moyens technologiques actuels. D'autres pays sont déjà nettement plus développés sur cette question là. En Espagne par exemple, la police s'appuie sur les réseaux sociaux pour développer sa proximité avec les espagnols. Elle réalise des vidéos Youtube, émet plus de 10 tweets par jour et engage des interactions avec les internautes³⁷. La police française dispose d'une grande marge de progression dans ce domaine. Elle devra agir et développer sa communication numérique. En effet, via internet et les réseaux sociaux, la police peut devenir plus proche, plus accessible et toucher un public plus vaste, plus jeune³⁸. Pour permettre cela, il faut développer des sites internet de sécurité publique au niveau local, afin de faire ressortir les enjeux et les problèmes intéressant les habitants. En outre, les nouvelles technologies peuvent également avoir une autre utilité. Elles peuvent permettre d'accomplir des activités directement sur le terrain et donc au

³⁴ Créé en 2008 dans le cadre du Plan Dynamique Espoir Banlieues, le dispositif a été renforcé en 2012 avec la création d'un poste de DCPP dans chaque zone de sécurité prioritaire (ZSP) relevant de la compétence de la police nationale. Au 30 septembre 2016, on recensait 120 DCPP relevant de la police nationale et de la préfecture de police de Paris (PP), dont 82 en ZSP.

³⁵ Circulaire du ministre de l'intérieur, du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et du secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, 25 mars 2015.

³⁶ Voir *Vers une police 3.0 : Enjeux et perspectives à l'horizon 2025*, INHESJ, pp 17-20.

³⁷ Voir Policía Nacional, Oficina de Prensa y Relaciones informativas, avril 2016 in *Vers une police 3.0 : Enjeux et perspectives à l'horizon 2025*, *op.cit.*

³⁸ Voir dans ce sens l'action du service d'information et de communication de la police (SICoP).

contact du public (procès verbaux...). L'usage de tablettes et des smartphones devrait se généraliser dans ce sens.

Pour favoriser les rencontres, multiplier les interactions et aboutir à une meilleure compréhension mutuelle, il est également important de prévoir des lieux d'échanges, de discussions. Il faut donc institutionnaliser la relation entre la police et le public.

§3 Institutionnaliser la relation

Le citoyen doit pouvoir exprimer ses attentes en matière de sécurité et être entendu. Mais il doit également pouvoir être informé des suites données aux problèmes de sécurité qui le concernent directement. Pour cela, il faut institutionnaliser les rencontres, créer de véritables lieux d'échanges entre policiers et citoyens. Développer ces interactions, les institutionnaliser, permettra d'améliorer les relations entre police et citoyens. Du côté de la population, la police est perçue comme « *un univers opaque, complexe* »³⁹. Favoriser les rencontres permettra de rendre l'institution plus ouverte et de sensibiliser le public aux actions policières. Mais surtout, institutionnaliser la relation, permettra de *graver dans le marbre de l'organisation policière les modalités d'un échange suivi* »⁴⁰ avec le public.

Les réunions entre police et population ont de multiples effets. Elles vont renseigner la police sur les besoins et problèmes locaux. La police va pouvoir informer le public sur les contraintes, les difficultés qu'elle rencontre. Elle pourra en retour recevoir les critiques des habitants. En définitive, « *ces réunions permettent à la police de mieux capter les demandes des habitants, mais aussi d'expliquer* » « *et d'adapter son action en fonction des informations données par les habitants* »⁴¹. Ces réunions permettent de « *diminuer les représentations biaisées et faussées que la population peut avoir sur l'action de la police* »⁴². Elles permettent d'aborder les problèmes du quotidien et montrent que la police s'intéresse aux problèmes et au ressenti de la population qu'elle entend réguler. Cela est d'autant plus vrai dans les quartiers sensibles et difficiles où l'autorité

³⁹ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 22.

⁴⁰ Sébastien ROCHÉ, *op.cit.*, p 324.

⁴¹ Rapport fondation Terra Nova, *op.cit.*, p 48.

⁴² Ibid.

ne s'impose pas mais doit se « gagner » à travers des interactions, des rencontres. Des efforts doivent donc être entrepris et poursuivis en ce sens. Car les mécanismes existents, des rencontres sont prévues. Mais ils ne sont pas suffisamment mis en avant et les pouvoirs publics ne s'en intéressent pas assez. Il faut changer cette conception et comprendre que l'institutionnalisation des relations est un point central du rapprochement. C'est le préalable d'un dialogue apaisé entre la police et la population. Nous citerons ici trois exemples de pratiques.

En 2009 ont été organisés dans toute la France des forums « vos libertés, votre sécurité ». Les citoyens étaient invités à exprimer aux représentants de la police et de la gendarmerie leurs attentes et leurs besoins en matière de sécurité. L'objectif de ces forums était de permettre le débat entre les Français et les acteurs de sécurité. Ce dialogue doit permettre d'expliquer les méthodes et les actions, de répondre aux interrogations, de lever les incompréhensions, d'échanger et d'écouter les propositions, afin de tirer profit des expériences de chacun. Au total, plus de 60 000 personnes se sont déplacées⁴³. Ce type de manifestation et de rencontre aurait dû se poursuivre et s'institutionnaliser. Cela n'a malheureusement pas été le cas. Pour remédier à cela, il semblerait utile de remettre en place de tels forums, les institutionnaliser sur une base annuelle. En effet, sur la durée, ce type de dispositif sera reconnu et les citoyens comprendront l'importance d'un dialogue avec les forces de l'ordre.

L'european forum for urban society (EFUS) a mené de 2013 à 2015 le projet IMPPULSE⁴⁴. Ce projet avait pour volonté d'améliorer les relations et de permettre une meilleure compréhension entre police et population⁴⁵. Dans ce cadre, chaque ville participante a mis en place des projets. La ville d'Aubervilliers par exemple a fait de la réduction des tensions entre les jeunes adultes et les policiers une de ses priorités. A cette fin, et avec le soutien du projet IMPPULSE, un projet alliant dialogue et communication a été mis en place. Il comportait deux volets. Le premier volet avait pour objectif d'instaurer des

⁴³ Assises nationales de la sécurité, Intervention de Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, 15 juin 2009.

⁴⁴ Improving police-population understanding for local security. Ce projet a réuni huit villes (Amiens, Aubervilliers, Nantes, Toulouse, Barcelone, Milan, Lisbonne et Bruxelles). Chaque ville a mis en place un ou plusieurs projets pour améliorer les relations police-population.

⁴⁵ European forum for Urban Society, *Relations police-population: Enjeux, pratiques locales et recommandations*, 2015.

espaces de dialogue entre la jeunesse et les policiers afin de « déconstruire » les représentations existantes de part et d'autre. A cette fin, le conseil local des jeunes d'Aubervilliers a organisé plusieurs rencontres entre jeunes adultes et policiers⁴⁶. Le second volet dédié à la communication a été développé afin d'informer la population des problématiques et contraintes quotidiennes rencontrées par la police et de permettre aux policiers de mieux appréhender le territoire sur lequel ils travaillent, ainsi que ses caractéristiques. Cinq réunions réunissant policiers et habitants ont ainsi été organisées. Ce type de projet montre bien que lorsque les mairies et les acteurs locaux s'investissent, des interactions et des rencontres peuvent être organisées. Promouvoir et développer ce genre d'initiative au niveau local permettra donc un rapprochement entre la police et le public.

Enfin, les rencontres doivent intégrer les jeunes. C'est l'objectif des correspondants sécurité de l'école. Ces correspondants conduisent des actions d'information et de sensibilisation au sein des établissements scolaires. Cette mission permet de rapprocher les jeunes et les policiers. Lors de ces rencontres, *« les jeunes font part aux policiers de leurs attentes et de leurs questionnements en matière de sécurité, tandis que les policiers transmettent leur expertise sur le ou les sujets évoqués avec les jeunes »*⁴⁷.

Institutionnaliser la relation permettra ainsi de faire participer les citoyens à l'élaboration des réponses sécuritaires. Cela leur permettra de faire connaître leurs attentes et leurs propositions et ainsi d'instaurer un véritable dialogue entre la police et le public. Ces dernières années, l'on constate que les citoyens sont de plus en plus intéressés par ces questions sécuritaires : le contexte semble donc favorable pour agir dans ce sens. Ces dernières années, nous assistons même à un rôle croissant des citoyens dans l'action de police.

⁴⁶ Ces échanges ont donné lieu à la réalisation d'une vidéo d'une quinzaine de minutes pour servir de support au dialogue et d'outil de médiation. En parallèle, la ville a organisé des ateliers de bande dessinée réunissant une vingtaine d'adolescents (de 11 à 17 ans) autour d'un ancien détenu aujourd'hui dessinateur.

⁴⁷ Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, Commissariat général à l'égalité des territoires, *Pour l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'Etat*, Initiatives locales et dispositifs institutionnels, La documentation française, 2017, p 103.

Section 3 : La police par les citoyens

Nous assistons, ces dernières années, à un réel engouement des citoyens dans la sécurité. Ces derniers souhaitent de plus en plus participer à l'action de sécurité aux cotés des forces de l'ordre⁴⁸. Ici, les citoyens deviennent eux-mêmes « policiers ». Ils exercent alors différentes missions de sécurité pour aider et accompagner les forces de l'ordre. Il est intéressant de constater que cette mobilisation volontaire des citoyens est désormais encouragée par la police. Cette partie se propose donc de dépasser le clivage police/population pour constater que, dans certains cas, les citoyens deviennent eux-mêmes « policiers ». Des dispositifs en ce sens semblent se multiplier de nos jours. Nous en étudierons ici trois différents. D'une part le dispositif des voisins vigilants (§1), d'autre part le développement de la réserve civile de la police nationale (§2) et enfin le dispositif de service volontaire citoyen (§3).

§1 Les voisins vigilants

Dans une circulaire du 22 juin 2011, le ministre de l'intérieur de l'époque appelait au développement du dispositif de « participation citoyenne »⁴⁹. Ce dispositif s'inspire du concept anglo-saxon des *neighbourhood watch*⁵⁰. Cette démarche consiste à « *faire participer les acteurs locaux de la sécurité et la population concernée, avec l'appui et sous le contrôle de l'Etat, à la sécurité de leur propre environnement* »⁵¹. La volonté du gouvernement et des pouvoirs publics est de développer chez les citoyens « *un comportement de nature à mettre en échec la délinquance* »⁵².

Il ressort de différentes expérimentations que ce dispositif est un outil efficace pour lutter contre les phénomènes de délinquance. Le ministère de l'Intérieur constate en effet dans les quartiers de voisins vigilants une baisse des cambriolages de 40 % par

⁴⁸ Sur les mobilisations de la population dans l'action policière voir notamment Fabien JOBARD, Jacques de MAILLARD, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015, pp 241-248.

⁴⁹ Circulaire du Ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités locales et de l'immigration sur le dispositif de participation citoyenne, 22 juin 2011.

⁵⁰ Voir T. BENNETT, K. HOLLOWAY et D. FARRINGTON, *Does Neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis*, Journal of experimental criminology, 2(4), 2006, pp 437-458.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

an⁵³. Cela s'explique du fait que les habitants qui s'engagent, connaissent leur secteur et disposent donc de la capacité de détecter les situations anormales. Après avoir identifié ces situations anormales, ils pourront transmettre les informations aux forces de l'ordre. Ces informations pouvant ensuite permettre une intervention ou une action policière efficace et rapide. Le principe est de constituer un réseau de voisins, attentifs à tout risque d'agression ou de cambriolage. Si l'un d'entre eux observe un comportement suspect, il prévient un voisin référent qui évalue la menace et peut décider de relayer à la police s'il l'estime nécessaire. Cette organisation permet une circulation rapide de l'information et une action rapide des forces de l'ordre. Convaincu de l'efficacité d'un tel dispositif, diverses municipalités ont mis en place de telles pratiques⁵⁴. Mais un tel dispositif n'est pas sans risque. En effet un tel dispositif présente le risque de se faire justice soi-même, de commettre des erreurs judiciaires ou de stigmatiser des gens qui n'ont rien à se reprocher. Pour remédier à cela, l'action des citoyens doit être très clairement encadrée et limitée. En effet, ces citoyens « *ne sauraient se prévaloir de prérogatives administratives ou judiciaires* »⁵⁵ et ne doivent pas agir seul mais plutôt en interaction avec les forces de l'ordre.

Dans la même logique, la multiplication des applications mobiles « *permettent aux citoyens d'entrer en contact en temps réel avec la police, afin de transmettre des informations de différente nature* »⁵⁶. Par exemple, l'application de la Préfecture de police propose l'outil « Vigie citoyenne »⁵⁷ qui permet de signaler en temps réel certains types d'incident. Il ressort de tout cela que « *le citoyen est désormais considéré par les pouvoirs publics comme un acteur de la sécurité* »⁵⁸. La réserve civile en la parfaite illustration.

⁵³ Voir le site www.voisinsvigilants.org.

⁵⁴ La liste des communautés se trouve sur le site internet www.voisinsvigilants.org.

⁵⁵ Circulaire du Ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités locales et de l'immigration sur le dispositif de participation citoyenne, *op.cit.*

⁵⁶ Olivier RENAUDIE, *La police et les citoyens, d'un modèle à l'autre ?*, p 6.

⁵⁷ <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Actualités/Evenements/>

⁵⁸ Olivier RENAUDIE, *op.cit.*, p 6.

§2 La réserve civile de la police

La réserve civile de la Police nationale a été instituée par les dispositions du chapitre III de la loi du 18 mars 2003⁵⁹, modifiées par la loi du 14 mars 2011 et aujourd'hui codifiées dans le Code de la sécurité intérieure⁶⁰. La loi du 14 mars 2011⁶¹ a assoupli les conditions d'engagement. Depuis cette loi, la réserve civile est accessible à l'ensemble des citoyens, de 18 à 65 ans, et non plus uniquement aux policiers à la retraite. Les réservistes volontaires, qui s'engagent, sont chargés de missions de soutien à l'action de la police, de prévention et de médiation auprès de la population. Ce dispositif permet donc aux citoyens d'agir pour la sécurité mais aussi de renforcer le lien police/population⁶². En effet, la réserve civile offre la capacité à la police de se développer sur les territoires locaux et d'acquiescer un relais auprès des citoyens par le biais des réservistes. Le développement de la réserve de la police nationale, permet ainsi de rapprocher police et population.

§3 Le service volontaire citoyen

La réserve civile de la police nationale coexiste avec le service volontaire citoyen de la police nationale. Ce dernier s'adresse plutôt à des bénévoles désireux de participer comme « *collaborateur occasionnel du service public* ». Le service volontaire citoyen est un autre dispositif qui permet d'intégrer directement les citoyens à l'action de sécurité⁶³. Il permet un rapprochement et une insertion plus forte des citoyens au sein de la police en accord avec l'un des principaux objectifs qui est celui de « *renforcer le lien entre la Nation et les forces de sécurité intérieure* »⁶⁴. Les missions qui peuvent être exercées dans ce cadre sont des missions de solidarité (accueil des victimes...), de médiation sociale, d'éducation à la loi et de prévention (intervenir dans les écoles...). Dans ce cadre, les citoyens volontaires peuvent exercer diverses missions. Ils peuvent par exemple

⁵⁹ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

⁶⁰ Voir les articles L 411-7 et suivants du code de la sécurité intérieure.

⁶¹ Loi n°2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

⁶² <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Nos-metiers/Reserve-civile>.

⁶³ Voir le dossier d'information générale, Le service volontaire citoyen de la police nationale, SICoP.

⁶⁴ Article 113 de la loi n°2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

recueillir les attentes des habitants, participer aux réunions de quartiers, aider à l'accueil du public⁶⁵, etc. Des missions pour un renforcement du lien entre nation et police nationale sont également envisagées.

La réserve civile d'une part et le service volontaire citoyen d'autre part sont des dispositifs permettant de dépasser l'opposition police/population en intégrant directement les citoyens dans l'action de la police. Grace à ces différents dispositifs, les citoyens peuvent s'engager auprès des forces de l'ordre pour exercer différentes missions. L'un des enjeux majeur est d'aboutir à un rapprochement et à une concertation plus forte entre la police et le public. Ces dispositifs vont se poursuivre car notre contexte actuel se traduit par un plus fort intérêt du public dans les questions de sécurité. Le rapprochement ente police et population peut donc également se produire par se prisme là.

⁶⁵ <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Nos-metiers/Service-volontaire-citoyen>.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans notre contexte actuel, la relation entre la police et la population est en pleine lumière. En effet, depuis un certain nombre d'années, de nombreux rapports, de nombreux ouvrages, diverses études s'intéressent à cette relation. Ce mémoire s'inscrit dans cette lignée. En étudiant précisément les rapports entre la police et le public, la première chose qui apparaît est la complexité de cette relation. Les tensions récurrentes entre forces de l'ordre et population, le malaise des policiers ou encore la crainte de la population sont autant d'éléments qui peuvent en témoigner. Il y a en France, un malaise, une insatisfaction évidente qui marque la relation police-population. C'est ce malaise, ces difficultés que nous avons essayé de révéler dans la première partie de ce mémoire.

Une fois ce constat fait, deux voies sont envisageables. Il est possible de fermer les yeux, d'ignorer les études et de continuer ainsi. De faire comme si de rien n'était. Ou alors il est possible d'agir, d'envisager les voies d'améliorations et les réformes qui doivent être entreprises pour rapprocher police et population. C'est cette seconde voie que nous avons essayé de poursuivre ici. En effet, il apparaît clair que la police française n'arrive pas à créer un véritable lien avec la population. Les études comparatives montrent d'ailleurs que la France accuse, sur ce terrain là, un retard sur la plupart de ses voisins européens. Il faut donc prendre conscience de cela et agir, pour renouer le lien entre la police et le public, entre l'institution et les personnes qu'elle entend protéger.

Des évolutions sont possibles. Diverses réformes sont envisageables pour rapprocher la police de la population. D'ailleurs, un mouvement dans ce sens semble se développer depuis certaines années. Une prise de conscience émerge, les pouvoirs publics comprennent que la police ne peut être efficace si elle ne parvient pas à obtenir la confiance du public. Des réformes ont donc été mises en œuvre pour tenter un rapprochement, une plus grande coopération. Mais ces réformes sont encore insuffisantes, il faut aller plus loin et s'investir réellement dans un rapprochement réel et pérenne entre la police et la population. Agir dans ce sens est nécessaire. Pour lutter contre l'insécurité, pour lutter contre la délinquance, la police a besoin du public. Elle a besoin de la population, de son soutien et de ses informations. Une police pouvant

discuter avec les citoyens, qui inspire confiance et qui pourra récolter des informations deviendra ainsi plus efficace.

Agir dans ce sens, faire que la police devienne un véritable service au public, revient finalement à suivre le texte de l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Cela revient à dire que la police doit retrouver sa fonction première, celle énoncée dès 1789 selon laquelle la police est « *instituée pour l'avantage de tous* ». Son rôle est d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Comment dès lors envisager de parvenir à cela sans construire un véritable lien de confiance avec la population ?

TABLE DES ANNEXES

Annexe I : La satisfaction de la population dans sa police dans les différents pays européens.

Annexe II : La légitimité de la police dans les différents pays européens.

Annexe III : L'évaluation des contrôles d'identité discriminatoire.

Annexe I

La satisfaction de la population dans sa police dans les différents pays européens

	France	Belgique	Allemagne	Royaume- Uni	Danemark	Portugal	Espagne
% de victimes ayant porté plainte	54%	68%	61%	59%	60%	51%	47%
Satisfaction lors du dépôt de plainte	53%	65%	67%	61%	75%	58%	65%
% de personnes satisfaites par ce que fait la police autour de chez eux pour contrôler la délinquance	60%	71%	74%	75%	82%	67%	58%

Sources : *International Crime Victimization Survey (ICVS)*, Divers pays d'Europe, 2005.

Annexe II

La légitimité de la police dans les différents pays européens

	France	Portugal	Pays-Bas	Royaume-Uni	Allemagne	Suède	Espagne
L'obéissance volontaire à la police (1 à 10)*	5,7	6,4	6,8	6,1	6,7	7,2	6
Le traitement des personnes par la police (%)**	35.1%	30.5%	18.6%	15.5%	14.9%	13%	10.5%
L'impartialité policière (1 à 10)***	4,2	3,6	7,6	5,8	6,2	5,1	4,9

* Score entre 0 (pas du tout mon devoir) et 10 (complètement mon devoir) à la question : C'est mon devoir de faire ce que la police dit, même si je ne comprends pas ou je ne suis pas d'accord.

** % de personnes qui pensent que la police ne traite pas souvent ou pas très souvent les personnes avec respect.

***Score entre 0 (pas du tout) et 10 (complètement) à la question : La police traite t-elle de la même manière les personnes riches ou pauvres ?

Sources : *European Social Survey (ESS)*, 2010.

Annexe III

L'évaluation des contrôles d'identité discriminatoire

Population de référence			
Lieux d'observation	Répartition par origine apparente (%)		
	Blancs	Noirs	Maghrébins
GDN Station	70,6	15,3	8,7
GDN RER	42,7	32,1	14,8
GDN Thalys	86,4	7	2,8
Chatelet Station	52,1	27,9	11,1
Chatelet Innocent	54,8	22,7	14,3

Population contrôlée			
Lieux d'observation	Répartition par origine apparente (%)		
	Blancs	Noirs	Maghrébins
GDN Station	17,9	26	29,3
GDN RER	20,2	50,4	12,4
GDN Thalys	52,1	23,1	9,9
Chatelet Station	8,8	54,4	27,9
Chatelet Innocent	28,9	47	22,9

Sources : Fabien JOBARD et al., *Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris*, Population, 2012/3 (Vol. 67).

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

AUBOUIN Michel, TEYSSIER Arnaud, TULARD Jean, *Histoire et dictionnaire de la police*, Edition Robert Laffont, 2005.

BERLIÈRE Jean-Marc, LEVY René, *Histoire des polices en France, De l'ancien régime à nos jours*, Nouveau Monde, Paris, 2011.

BRODEUR Jean-Paul et MONJARDET Dominique, *Les cahiers de la sécurité intérieure, Evaluer la police*, n°53.

BUI-TRONG Lucienne, *La police dans la société française*, PUF, 2003.

CHALOM Maurice, *Le policier et le citoyen, Pour une police de proximité*, Liber, 1998.

CORCELETTE Jean-Pierre, ABADIE Frédéric, *Police, les « mal-aimés » de la République*, Balland, 2003.

DEBOVE Frédéric et RENAUDIE Olivier (dir.), *Sécurité intérieure, les nouveaux défis*, Vuibert, 2013.

DENIZEAU Charlotte, *Doits des libertés fondamentales*, Magnard-Vuibert, Paris, 2016.

DIEU François, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, 1999.

FONTENEAU-DEHENNAULT Françoise, *Une psy chez les flics*, e-dite, 2002.

GUIDOU Nadège, *Malaise dans la police*, Eyrolles, 2012.

JOBARD Fabien, *Les violences policières, Etat des recherches dans les pays anglo-saxons*, L'Harmattan, 1999.

JOBARD Fabien, *Bavures policières ? La force publique et ses usages*, La Découverte, 2002.

JOBARD Fabien, de MAILLARD Jacques, *Sociologie de la police*, Armand Colin, 2015.

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, *Sociologie de la police*, L'Harmattan, 2016.

MATELLY Jean-Hugues, MOUHANNA Christian, *Police : Des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007.

MONJARDET Dominique, *Ce que fait la police, Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.

MONJARDET Dominique, *Sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996.

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

MUCHIELLI Laurent, ROBERT Philippe (dir.), *Crime et Sécurité : L'état des savoirs*, La Découverte, 2002.

NAPOLI Paolo, *Naissance de la police moderne. Pouvoirs, normes, société*, La Découverte, 2003.

PAULIAT Hélène (dir.) *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, Europa, 2010.

REISS Albert, *The police and the public*, Yale University press, 1971.

ROCHÉ Sébastien, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, 1993.

ROCHÉ Sébastien, *Police de proximité*, Seuil, 2005.

ROCHÉ Sébastien, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016.

URANAKA Chikao, *Police et contrôle social au Japon*, 2010.

VIGOUROUX Christian, *Du juste exercice de la force*, Odile Jacob, 2017.

VINCENOT Alain, *Paroles de flics, Le malaise de la police*, Romillat, 2001.

WARIN Philippe (dir.), *Quelle modernisation pour le service public ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte, 1997.

WEISSMAN Elisabeth, *Flics, Chronique d'un désastre annoncé*, Stock, 2012.

ZAGRODSKI Mathieu, *Que fait la police ? Le rôle du policier dans la société*, Editions de l'aube, La Tour d'Aigues, 2012.

Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique, Recherche criminologique, volume XXXIII, 2000, Editions du Conseil de l'Europe.

Les dilemmes de la proximité, Des polices d'Europe en chantier, Les cahiers de la sécurité intérieure, n°39, 2000.

Articles

BAUER Alain, SOULLEZ Christophe, *Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après*, la gazette des communes, 2009.

BENNETT T., HOLLOWAY K. et FARRINGTON D., *Does Neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis*, Journal of experimental criminology, 2(4), 2006, pp 437-458.

BRADFORD Ben, JACKSON Jonathan, *Pourquoi les Britanniques ont confiance en leur police*, la vie des idées.

DELUERMOZ Quentin, *La « police de proximité », un projet neuf ? Retour sur l'expérience parisienne au XIXe siècle*, la vie des idées.

FUCINI Sébastien, *Violences policières lors d'une arrestation : condamnation de la France*, Dalloz actualité, 2013.

GENTY Léo, *Un contrôle d'identité discriminatoire peut engager la responsabilité de l'état pour faute lourde*, AJDA 2016, p 2137.

GOLDSTEIN Herman, *Improving policing: a problem oriented approach*, Crime and Delinquency, avril 1979.

GOLDSTEIN Herman, *Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes*, in *Connaitre la police*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Hors série, 2003, pp 257-294.

JANKOWSKI Barbara, *La police de proximité : regard de recherche sur un nouveau style de police*, Les cahiers de la sécurité intérieure, 1993.

JOBARD Fabien, LEVY René, LAMBERTH John et NEVANEN Sophie, *Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris*, Population, 2012/3 (Vol. 67).

KELLING Georges, *L'expérience de Kansas City sur la patrouille préventive*, in *Connaitre la police*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Hors série, 2003, pp 187-228.

KELLING George, PATE Tony, DIECKMAN Duane, BROWN Charles, *The Kansas City preventive patrol experiment: a summary report*, The police foundation, 1974.

LAVRIC Sabrina, *Des policiers français au dessus des lois ?*, Recueil Dalloz 2009, p 1010.

LENTZ Susan A, CHAIRES Robert H, *The invention of Peel's principles: A study of policing textbook history*, Journal of criminal Justice, volume 35, 2007, pp 69-79.

LEVY René, *La police française à la lumière de la théorie de la justice procédurale*, Déviance et Société, 2016/2 (Vol. 40), pp 139-164.

De MAILLARD Jacques, *Peut-on réformer la police ?*, la vie des idées.

De MAILLARD Jacques, HUNOLD Daniela, ROCHÉ Sebastian et OBERWITTLER Dietrich, *Different styles of policing: discretionary power in street controls by the public police in France and Germany*, Policing and Society, juin 2016.

De MAILLARD Jacques, SAVAGE Stephen, *Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain*, Policing and Society, Vol 22 Issue 4, 2012.

MASSIAS Florence, *Condamnation de la France pour torture*, RSC 1999, p 891.

MONJARDET Dominique et OCQUETEAU Frédéric, *La police : une réalité plurielle*, Problèmes politiques et sociaux, n°905, 2004.

MONJARDET Dominique, *L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale*, Sociologie du travail, n°44, 2002.

PICARD Etienne, *Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Les cahiers de la sécurité intérieure, n° 6, août-oct 1991, p 347.

RENAUDIE Olivier, *La prise en compte par les pouvoirs publics des demandes des citoyens en matière de sécurité : état des lieux et enjeux*.

RENAUDIE Olivier, *La police et les citoyens, d'un modèle à l'autre ?*

ROCHÉ Sébastien, *Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure*, RFSD 2004.

SKOGAN Wesley, *L'impact de la police de proximité dans les quartiers*, in *Connaitre la police*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Hors série, 2003, pp 295-346.

TYLER T.R, MENTOVICH A, *Mechanisms of legal effect: Theories of procedural justice*, 2011, PHLR Methods Monograph Series.

TYLER T.R, *Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe*, European Journal of Criminology, 2011, Volume 8, Issue 4, pp 254-266.

WILSON James, KELLING Georges, *Les vitres cassées*, in *Connaitre la police*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Hors série, 2003, pp 229-256.

Rapports

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

Commissions des maires sur la sécurité, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, rapport remis au premier ministre*, décembre 1982.

ECRI, *General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2007.

Défenseur des droits, *Rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012.

Conseil national des villes, « *Sécurité publique et relations police – population : passer d'une police d'ordre à une police au service du citoyen ?* », Note sur « L'amélioration des relations Police-Population et la redéfinition des missions de sécurité publique », 15 novembre 2013.

European forum for Urban Society, *Relations police-population: Enjeux, pratiques locales et recommandations*, 2015.

Rapport fondation Terra Nova, *Police et population : pour des relations de confiance*, 2 novembre 2016.

Livre blanc du malaise des policiers, collectif et association des policiers en colère, décembre 2016.

Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits, Relation police/population: le cas des contrôles d'identité*, 2017.

Open Society Justice initiative, *Police et minorités visibles : Les contrôles d'identité à Paris*.

Rapport de la Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*.

Rapport INHESJ, *Vers une police 3.0 : Enjeux et perspectives à l'horizon 2025*.

Documents institutionnels

Ministère de l'Intérieur, *Guide de la police de proximité*, Paris, La Documentation Française, 2000.

Circulaire du Ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités locales et de l'immigration sur le dispositif de participation citoyenne, 22 juin 2011.

Convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires 2013-2015, entre le ministère de l'intérieur et le ministre délégué chargé de la ville, 27 septembre 2013.

Schéma pluriannuel de formation de la police nationale pour les années 2013-2017, DGPN, 2013.

Charte Marianne.

Baromètre social de la police nationale, Direction des ressources et des compétences de la police nationale, 2014.

Rapport annuel d'activité, IGPN, 2014.

Rapport annuel d'activité, IGPN, 2015.

Circulaire du ministre de l'Intérieur, du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et du secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, 25 mars 2015.

Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité 2016.

Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, Commissariat général à l'égalité des territoires, *Pour l'amélioration des relations entre la population et les forces de sécurité de l'Etat, Initiatives locales et dispositifs institutionnels*, La documentation française, 2017.

Dossier d'information générale, *Le service volontaire citoyen de la police nationale*, SICoP.

Législations et Décrets

Loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

Décret n°86-592 du 18 mars 1986.

Loi n°2000-494 du 6 juin 2000.

Décret N°2000-800 du 24 août 2000.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Loi n°2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) du 14 mars 2011.

Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013.

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

Décret n° 2016-1616 du 28 novembre 2016 modifiant les conditions d'armement des agents de police municipale.

Décret n° 2016-1860 du 23 décembre 2016 relatif à la mise en œuvre de traitements de données à caractère personnel provenant des caméras individuelles des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale.

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Article 78-2 du Code de procédure pénale.

Article L241-1 du Code de la Sécurité intérieure.

Article R 434-14 du code de la Sécurité intérieure.

Article R 434-24 du Code de la Sécurité intérieure.

Arrêts et Décisions

Décision du Conseil Constitutionnel n°93-323, DC du 5 août 1993.

CEDH, *Selmouni c/ France*, 28 juillet 1999.

Décision n° 2007-557, DC du 15 novembre 2007.

CEDH, *Douet c/ France*, 4 novembre 2010.

Cour d'appel de Paris, Pole 2 Chambre 1, 24 juin 2015, RG n°13/24277, 13/24255, 13/24300.

Arrêts C.cass relatifs aux contrôles d'identité discriminatoires, 9 novembre 2016.

C.cass, 1^{ère} chambre civile, n° 1245 du 9 novembre 2016.

Enquêtes/sondages

IFOP, sondage « Violences », 8-15 novembre 1976.

Sondage TNF-Sofres, avril 2006.

Enquête ICVS, Divers pays d'Europe, 2005.

Enquête European Social Survey (ESS), 2010.

Enquête EU-MIDIS, *Contrôles de polices et minorités*, European Union agency for fundamental rights, 2010.

Sondage OpinionWay pour le Cevipof réalisé du 17 au 28 décembre 2015.

Enquête BVA, *Les français et la police*, 17 juin 2016.

Discours officiels

Déclaration de Jean Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, lors des Assises nationales de la police de proximité, Paris, 30 mars 2000.

Discours de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, prononcé le 3 février 2003 aux policiers du commissariat de Toulouse.

Intervention de Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, lors des Assises nationales de la sécurité, 15 juin 2009.

Discours cadre sur la sécurité, allocution de Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, à l'Ecole militaire le 19 septembre 2012.

Webographie

www.encyclopedie.fr/definition/Police.

www.lemonde.fr

www.lefigaro.fr

www.ouest-france.fr

www.nouvelobs.com

www.voisinsvigilants.org.

www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr

www.police-nationale.interieur.gouv.fr

www.gouvernement.fr

www.service-public.fr

www.vie-publique.fr

www.assembleenationale.fr

www.senat.fr

Sources vidéo

Sarko et les flics, la rupture, documentaire diffusé sur Arte en juin 2010.

Débat, *Police et citoyens : la grand méfiance*, Blogs mediapart.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	5
Section 1 : Un contexte pesant.....	6
Section 2 : L’ambivalence de la fonction policière	6
Section 3 : Des difficultés présentes	10
Section 4 : Objet de l’étude	12
TITRE 1 : UNE RELATION COMPLEXE	15
CHAPITRE 1 : LE COMPORTEMENT POLICIER, SOURCE DE LA MÉFIANCE DES CITOYENS.....	17
Section 1 : L’organisation de la police : un modèle étatique	17
§1 Une centralisation forte	18
A) Le recrutement et la gestion centralisée des carrières.....	18
B) Un fonctionnement dicté par le haut.....	20
§2 La culture du chiffre	21
§3 La modernisation des techniques et du matériel.....	23
Section 2 : La culture policière ou une vision particulière de la société.....	24
§1 La culture professionnelle policière	25
A) La formation	25

B) Une conception du vrai travail policier	26
§2 Le malaise policier	28
A) Un risque omniprésent	29
B) Les difficultés rencontrées	30
CHAPITRE 2 : LA MÉFIANCE DES CITOYENS, SOURCE DU MALAISE POLICIER.....	32
Section 1 : La perception de la police par la population	32
1§ Des chiffres trompeurs.....	33
§2 La violence policière.....	36
Section 2 : Les contrôles d'identité	39
1§ Le cadre juridique.....	40
2§ La dénonciation des contrôles abusifs.....	41
A) La révélation des contrôles abusifs par différentes enquêtes.....	43
B) La condamnation par la justice	46
3§ Les réformes envisagées	47
A) Des contrôles plus justes et surveillés.....	48
B) La difficile mise en œuvre du récépissé	49
C) L'instauration de l'enregistrement audiovisuel.....	50

TITRE 2 : UNE RELATION PERFECTIBLE	52
CHAPITRE 1 : DES ÉVOLUTIONS EXISTANTES MAIS INSUFFISANTES	54
Section 1 : La multiplication des règles et des contrôles	54
§1 Le Code de déontologie	55
§2 Le rôle du Défenseur des Droits	56
3§ L'Inspection générale de la police nationale (IGPN)	58
Section 2 : Une volonté affichée de rapprochement	59
1§ L'influence des autres Etats	59
A) Le Royaume-Uni	59
B) Les Etats-Unis	61
B) Le Japon.....	63
§2 Les nombreuses tentatives de rapprochement.....	64
3§ La mise en œuvre de la police de proximité	66
Section 3 : Les obstacles persistants au rapprochement	69
§1 La pression du calendrier électoral.....	70
§2 Des méthodes d'évaluations inadaptées.....	70
§3 Les obstacles internes à la police	72
CHAPITRE 2 : DES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES.....	74
Section 1 : La nécessaire réforme du système policier	74
§1 Agir sur le recrutement et la formation.....	75

	110
A) La formation	75
B) Le recrutement	77
§2 Expliquer son action.....	78
§3 Modifier les méthodes d'évaluations	80
Section 2 : Développer un lien étroit entre police et population	81
§1 Fidéliser le policier à un territoire	82
§2 Favoriser les rencontres	84
§3 Institutionnaliser la relation.....	87
Section 3 : La police par les citoyens	90
§1 Les voisins vigilants.....	90
§2 La réserve civile de la police	92
§3 Le service volontaire citoyen.....	92
CONCLUSION GÉNÉRALE	94
TABLE DES ANNEXES	96
BIBLIOGRAPHIE	100
TABLE DES MATIERES.....	107