

ASSOCIATION  
DES HAUTS FONCTIONNAIRES  
DE LA POLICE NATIONALE

# LES POLICIERS AU CŒUR DES VIOLENCES

# SOMMAIRE

Synthèse.....	3
Liste des préconisations classées par thème.....	5
Liste des préconisations par ordre d'apparition dans le rapport.....	7
Introduction.....	9
<b>1. Sortir de la confusion née de la banalisation du terme de « violences policières ».....</b>	<b>11</b>
1.1. Réaffirmer et mieux faire connaître les conditions de l'exercice de la violence légitime.....	11
1.1.1. L'état des textes en vigueur, un encadrement strict.....	11
1.1.2. Des policiers et une institution très contrôlés.....	13
1.1.2.1. Un contrôle externe aux multiples facettes.....	13
1.1.2.2. Un contrôle interne intégrant désormais la culture des risques.....	14
1.1.3. La protection de la loi accordée aux auteurs d'infractions.....	15
1.1.4. Une nécessaire contextualisation de l'exercice de la violence par les policiers.....	15
1.2. Rétablir une relation plus apaisée entre police et population dans des contextes marqués par la tension.....	16
1.2.1. Le rôle fondamental reconnu à la formation.....	16
1.2.2. Des éléments de réponse complémentaires indispensables à l'évolution des modes d'intervention sur la voie publique et au renforcement du lien police – population.....	20
<b>2. Réaffirmer l'autorité de l'État par un accompagnement plus adapté des policiers confrontés aux violences.....</b>	<b>23</b>
2.1. Mettre fin à la banalisation des violences exercées contre les policiers.....	23
2.1.1. Un diagnostic statistique sur les violences insuffisant.....	23
2.1.2. Vers une plus grande sévérité dans la sanction des violences à l'encontre des policiers.....	24
2.1.3. Encourager les services de police à communiquer : « un savoir-faire à mieux faire savoir ».....	25
2.2. Mieux accompagner les policiers victimes de violences.....	26
2.2.1. La protection fonctionnelle un dispositif complexe et peu accessible.....	27
2.2.2. La prise en charge des policiers blessés, un dispositif à repenser.....	28
Conclusion.....	30
Annexes.....	31
Annexe n° 1 : Composition du groupe de réflexion.....	31
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	33
Annexe n° 3 : Glossaire.....	34

# SYNTHÈSE

L'Association des Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale (AHFPN) a choisi de traiter la question de la violence dans l'exercice de la mission de policier et de confier une étude sur le sujet à un groupe de hauts fonctionnaires dans la perspective de tenir un débat à l'occasion des « rencontres de l'AHFPN » organisées en 2020 et d'apporter une contribution aux réflexions conduites dans le cadre du livre blanc sur la sécurité en cours de préparation.

Si, historiquement, la violence a toujours existé au sein des sociétés, quelle qu'en soit la forme d'organisation, force est de reconnaître que, malgré les efforts accomplis pour la contenir, son expression multiforme touchant aussi bien les rapports sociaux, les modes de protestation que l'intimité familiale s'est fortement aggravée au cours des dernières décennies en France.

Cette aggravation touche plus particulièrement les acteurs de terrain chargés d'une mission de service public et notamment les policiers confrontés à la majorité des manifestations violentes et à 75 % de la délinquance et la criminalité sur le territoire national. Dans la période récente, les violences à caractère terroriste, les violences de criminels et délinquants et les violences dites « urbaines » orientées contre ceux qui portent le symbole de l'État ont causé de graves préjudices physiques et psychologiques à plusieurs milliers de policiers.

Cette étude intervient dans un contexte particulier dû à une conjonction de phénomènes rarement constatée dans la période contemporaine tels qu'une menace terroriste aiguë depuis 2012, une réforme en profondeur des services de renseignement, une vague migratoire de grande ampleur, les drames de Magnanville, Viry-Châtillon et des Champs-Élysées où des policiers ont été exécutés de sang froid ou gravement blessés par des terroristes et des criminels.

Ce contexte est aussi marqué par des modifications de l'organisation du travail en cycle des policiers, des incertitudes sur l'organisation des services et leur capacité à travailler en transversalité ainsi que des attentes fortes sur les équipements individuels et collectifs, les moyens roulants, l'immobilier des services et les renforts en personnels des services de police généralistes.

Enfin, le groupe de travail a tenu compte des débats largement médiatisés sur la question des « violences policières » en raison de la gestion particulièrement difficile des manifestations des « gilets jaunes » qui ont exposé les policiers à un niveau de violence collective jamais atteint dans la période contemporaine.

La violence est consubstantielle à l'exercice du métier de policier pour plusieurs raisons.

L'État, qui a le monopole de l'emploi de la force légitime et donc de la violence légitime, délègue les forces de sécurité pour l'exercer dans le cadre des lois et règlements.

Par ailleurs, le policier est gestionnaire de situations de violence dans sa mission quotidienne. Il est aussi le symbole de l'autorité de l'État contre lequel se retournent les violences exprimées collectivement (émeutes urbaines, violences urbaines...) ou individuellement (outrages, rébellion, violences contre les policiers individuellement ciblés) alors même que le rapport de certaines catégories de la population à l'ordre et à l'État est de plus en plus ambigu et de moins en moins confiant.

Dans le même temps, force est de constater que l'autorité de la loi est plus que jamais contestée, que l'autorité du représentant de l'État qu'est le policier n'est plus reconnue et que sa faculté à exercer une violence légitime est fortement contestée par l'opinion publique.

Le groupe de travail n'a pas souhaité inscrire sa réflexion dans le cadre des travaux sur la refonte du schéma du maintien de l'ordre. Toutefois, composé essentiellement de hauts fonctionnaires assumant des responsabilités opérationnelles et fin connaisseurs des réalités policières, il a souhaité examiner la question des violences subies et parfois commises par les policiers dans une approche globale.

C'est pourquoi, convaincu que les policiers sont au cœur des violences, il lui est apparu que la restauration de la confiance entre l'État - et ses policiers - et la population doit inéluctablement passer par des dispositions tendant à faire baisser les niveaux de tension et de violences tant au sein des services de police que dans la société.

Le rapport « **Les policiers au cœur des violences** » s'attache ainsi à distinguer le cadre des violences légitimes des situations de violences disproportionnées exercées par les policiers qu'il convient de prévenir et d'éviter par une meilleure application de la loi et par des dispositifs de formation et de management adaptés où les concepts de déontologie et de discernement doivent trouver toute leur place.

Il s'applique aussi à mettre en évidence que du soutien et de l'aide apportés aux policiers par leur institution dans des situations difficiles post-violences et de la restauration de l'autorité de l'État par une meilleure application de la loi, dépend leur plus ou moins grande capacité à prendre du recul et à mieux gérer les événements complexes auxquels ils sont confrontés au quotidien.

Il définit six orientations principales assorties de préconisations d'action :

#### **Adopter une approche globale des violences au cœur de la mission de police**

Tout en favorisant un renforcement du rôle de la hiérarchie, à tous niveaux, dans la préparation, l'organisation, le bon déroulement, l'évaluation des missions et dans la mise en œuvre des armes de force intermédiaire en situation de rétablissement de l'ordre public, il s'agira de pratiquer systématiquement les retours d'expérience de nature à réguler et adapter l'exercice de la violence légitime, de favoriser la prise de recul et l'optimisation du potentiel des policiers et de diversifier les modes d'intervention sur la voie publique pour mieux aborder les situations de confrontation.

#### **Affirmer la place du droit dans le traitement des violences**

Cela passera par une meilleure formation initiale aux méthodes et spécificités des actions de police en situation de crise des magistrats et membres du corps préfectoral et une application de la loi plus stricte, à droit constant, à l'égard des agresseurs de policiers pour favoriser la reconnaissance de leur autorité symbolique et de celle de l'État.

#### **Mettre en place une formation « continuée » partagée par tous les corps de la police nationale**

Il s'agira de recentrer formation initiale et formation au long de la carrière sur les principes de déontologie et les méthodes de discernement appliqués aux situations de police, de développer les mises en situation sur la gestion de la parole et des conflits afin de retarder ou d'éviter le recours à la force en situation de police, et faciliter l'appropriation de techniques de retour à des situations de confrontation plus apaisées.

#### **Adopter une approche différenciée des modes d'intervention de police basée sur la maîtrise des techniques professionnelles et le discernement**

En s'appuyant sur le concept « Améliorer la Maîtrise des Activités et des Risques » (AMARIS) il s'agira de mieux faire prendre en compte par l'ensemble des policiers, les préconisations issues des retours d'expérience (fiches alertes et fiches mémo) analysés à travers la pratique du discernement.

#### **Mettre en place un suivi personnalisé et pérennisé des policiers victimes de violences**

La création au sein de la direction générale de la Police nationale (DGPN) d'un observatoire des violences subies par les policiers serait de nature à favoriser une politique managériale adaptée à leurs besoins comprenant notamment un meilleur suivi de la situation des policiers blessés tout au long de la carrière. La création de guichets uniques d'accès à un service de santé unifié et aux différentes modalités de protection fonctionnelle faciliterait également l'accompagnement des policiers blessés.

#### **Une communication de la Police nationale à développer pour mieux répondre aux mises en cause médiatiques**

Il convient d'engager une réflexion sur les principes à appliquer en matière de droit à l'image des policiers en intervention et d'usage d'images contextuelles et de conduire, en priorité en dehors des situations de crise, des actions de communication externe sur la légitimité de l'usage de la force, le respect des règles de droit applicables aux grands rassemblements de foule et sur la notion de risque lié à toute action de police.

# LISTE DES PRÉCONISATIONS CLASSÉES PAR THÈME

## UNE APPROCHE GLOBALE DES VIOLENCES AU CŒUR DE LA MISSION DE POLICE

**Préconisation n° 1 :** Moderniser les modalités d'information de la population en cas d'interventions de police décidées dans le cadre de la gestion de l'ordre public (usage des réseaux sociaux, diffusion d'avis par texto dans une zone géographique donnée...).

**Préconisation n° 3 :** Sensibiliser les magistrats à la spécificité de l'ordre public en favorisant l'organisation de formations communes avec les cadres de la police.

**Préconisation n° 7 :** Généraliser les formations aux techniques d'optimisation du potentiel (TOP).

**Préconisation n° 11 :** Généraliser dans les services la pratique du RETEX à la suite de toute intervention complexe, notamment en cas d'usage de la force. Y associer les référents AMARIS. En relier systématiquement le contenu aux principes déontologiques et au discernement dans l'action.

**Préconisation n° 12 :** Assurer une présence sur la voie publique s'appuyant sur des modes d'action diversifiés encouragés et soutenus par l'ensemble de la chaîne hiérarchique et promouvoir la méthode d'« intelligence de sécurité publique ».

**Préconisation n° 13 :** Réaffirmer le rôle de la hiérarchie policière, à tous niveaux, dans la préparation, l'organisation, le bon déroulement, l'évaluation des missions et dans la mise en œuvre des armes de force intermédiaire en situation de rétablissement de l'ordre public.

**Préconisation n° 16 :** Créer un comité de suivi et d'évaluation, au sein de la DGPN, des modes d'usage de la force légitime au cours des interventions policières.

## UNE AFFIRMATION DE LA PLACE DU DROIT DANS LE TRAITEMENT DES VIOLENCES

**Préconisation n° 14 :** Multiplier les sessions de formation initiale aux méthodes et spécificités des actions de police en situation de crise à l'attention des magistrats et membres du corps préfectoral.

**Préconisation n°19 :** Déférer devant un magistrat tout auteur d'une infraction violente à l'encontre des policiers.

**Préconisation n°20 :** Inscrire, sans possibilité de dispense au bulletin numéro 2 du casier judiciaire toutes les sanctions condamnant les formes de violences dès lors qu'elles portent atteinte à un policier dans l'exercice de ses fonctions ou, dans le cadre de sa vie privée, à raison de ses fonctions.

## UNE FORMATION « CONTINUÉE » PARTAGÉE PAR TOUS LES CORPS DE LA POLICE NATIONALE

**Préconisation n°4 :** Recentrer formation initiale et formation continuée autour de la déontologie et du discernement appliqués aux situations de police.

**Préconisation n° 5 :** Généraliser le recours à des policiers expérimentés, en affectation opérationnelle, dans les formations initiale et continuée.

**Préconisation n° 6 :** Dans les formations initiale et continuée, développer les mises en situation sur la gestion de la parole et des conflits afin de retarder ou d'éviter le recours à la force en situation de police, et faciliter l'appropriation de techniques de retour à des situations de confrontation plus apaisées.

**Préconisation n° 9 :** S'assurer de l'effectivité des recyclages à l'emploi des armes de force intermédiaire et y intégrer le principe d'une décision hiérarchique préalable à leur usage hors cas de légitime défense.

**Préconisation n° 10 :** Favoriser un enseignement plus global des techniques d'intervention de police, réellement prodigué et actualisé.

## UNE APPROCHE DIFFÉRENCIÉE DES MODES D'INTERVENTION DE POLICE BASÉE SUR LA MAÎTRISE DES TECHNIQUES PROFESSIONNELLES ET LE DISCERNEMENT

**Préconisation n° 2 :** Diffuser plus largement le concept «Améliorer la Maîtrise des Activités et des Risques» (AMARIS) et mieux faire prendre en compte par l'ensemble des policiers, les préconisations issues des retours d'expérience (fiches alertes et fiches mémo).

## UN SUIVI PERSONNALISÉ ET PÉRENNISÉ DES POLICIERS VICTIMES DE VIOLENCES

**Préconisation n° 18 :** Créer au sein de la DGPN un observatoire des violences subies par les policiers, outil de pilotage d'une politique managériale adaptée à leurs besoins.

**Préconisation n° 22 :** Évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 9 avril 2018 sur l'accompagnement des personnels blessés.

**Préconisation n° 23 :** Étudier, en lien avec le mouvement mutualiste, la possibilité pour celui-ci de faire l'avance de frais médicaux dans l'attente de la décision d'imputabilité.

**Préconisation n° 24 :** Simplifier l'accès à la protection fonctionnelle.  
Désigner une structure unique de centralisation, de facilitation et de suivi des demandes de protection fonctionnelle au sein des services opérationnels pilotée par la DGPN.

**Préconisation n° 25 :** Impliquer la hiérarchie dans le recensement des blessures et le suivi des policiers blessés.  
Mettre en place dans les services une structure chargée du suivi du policier blessé, de son accompagnement dans ses démarches et du maintien du lien avec le service durant son absence.

**Préconisation n° 26 :** Garantir sur le long terme un suivi médical, psychologique et social des policiers victimes par :

- la création d'un service de santé de la Police nationale, guichet unique médico-social du policier ;
- une mission d'accompagnement des blessés densifiée et déconcentrée dans les services opérationnels ;
- des partenariats renforcés avec les mutuelles et le milieu associatif ;
- une étude d'impact continue sur le lien entre les conditions de travail du policier et la question des violences.

## UNE COMMUNICATION DE LA POLICE NATIONALE À DÉVELOPPER POUR MIEUX RÉPONDRE AUX MISES EN CAUSE MÉDIATIVES

**Préconisation n° 8 :** Engager une réflexion sur les principes à appliquer en matière de droit à l'image des policiers en intervention et d'usage d'images contextuelles.

**Proposition n° 15 :** Conduire, en priorité en dehors des situations de crise, des actions de communication externe sur la légitimité de l'usage de la force et sur la notion de risque lié à toute action de police.

**Préconisation n° 17 :** Créer une réserve opérationnelle territoriale au sein de la Police nationale.

**Préconisation n° 21 :** Favoriser une communication de l'institution sur les violences tant au niveau national que local.

# LISTE DES PRÉCONISATIONS PAR ORDRE D'APPARITION DANS LE RAPPORT

**Préconisation n° 1 :** Moderniser les modalités d'information de la population en cas d'interventions de police décidées dans le cadre de la gestion de l'ordre public (usage des réseaux sociaux, diffusion d'avis par texto dans une zone géographique donnée...).

**Préconisation n° 2 :** Diffuser plus largement le concept « Améliorer la Maîtrise des Activités et des Risques » (AMARIS) et mieux faire prendre en compte par l'ensemble des policiers, les préconisations issues des retours d'expérience (fiches alertes et fiches mémo).

**Préconisation n° 3 :** Sensibiliser les magistrats à la spécificité de l'ordre public en favorisant l'organisation de formations communes avec les cadres de la police.

**Préconisation n° 4 :** Recentrer formation initiale et formation continuée autour de la déontologie et du discernement appliqués aux situations de police.

**Préconisation n° 5 :** Généraliser le recours à des policiers expérimentés, en affectation opérationnelle, dans les formations initiale et continuée.

**Préconisation n° 6 :** Dans les formations initiale et continuée, développer les mises en situation sur la gestion de la parole et des conflits afin de retarder ou d'éviter le recours à la force en situation de police, et faciliter l'appropriation de techniques de retour à des situations de confrontation plus apaisées.

**Préconisation n° 7 :** Généraliser les formations aux techniques d'optimisation du potentiel (TOP).

**Préconisation n° 8 :** Engager une réflexion sur les principes à appliquer en matière de droit à l'image des policiers en intervention et d'usage d'images contextuelles.

**Préconisation n° 9 :** S'assurer de l'effectivité des recyclages à l'emploi des armes de force intermédiaire et y intégrer le principe d'une décision hiérarchique préalable à leur usage hors cas de légitime défense.

**Préconisation n° 10 :** Favoriser un enseignement plus global des techniques d'intervention de police, réellement prodigué et actualisé.

**Préconisation n° 11 :** Généraliser dans les services la pratique du RETEX à la suite de toute intervention complexe, notamment en cas d'usage de la force. Y associer les référents AMARIS. En relier systématiquement le contenu aux principes déontologiques et au discernement dans l'action.

**Préconisation n° 12 :** Assurer une présence sur la voie publique s'appuyant sur des modes d'action diversifiés encouragés et soutenus par l'ensemble de la chaîne hiérarchique et promouvoir la méthode d'« intelligence de sécurité publique ».

**Préconisation n° 13 :** Réaffirmer le rôle de la hiérarchie policière, à tous niveaux, dans la préparation, l'organisation, le bon déroulement, l'évaluation des missions et dans la mise en œuvre des armes de force intermédiaire en situation de rétablissement de l'ordre public.

**Préconisation n° 14 :** Multiplier les sessions de formation initiale aux méthodes et spécificités des actions de police en situation de crise à l'attention des magistrats et membres du corps préfectoral.

**Préconisation n° 15 :** Conduire, en priorité en dehors des situations de crise, des actions de communication externe sur la légitimité de l'usage de la force et sur la notion de risque lié à toute action de police.

**Préconisation n° 16 :** Créer un comité de suivi et d'évaluation, au sein de la DGPN, des modes d'usage de la force légitime au cours des interventions policières.

**Préconisation n° 17 :** Créer une réserve opérationnelle territoriale au sein de la Police nationale.

**Préconisation n° 18 :** Créer au sein de la DGPN un observatoire des violences subies par les policiers, outil de pilotage d'une politique managériale adaptée à leurs besoins.

**Préconisation n° 19 :** Déférer devant un magistrat tout auteur d'une infraction violente à l'encontre des policiers.

**Préconisation n° 20 :** Inscrire, sans possibilité de dispense au bulletin numéro 2 du casier judiciaire toutes les sanctions condamnant les formes de violences dès lors qu'elles portent atteinte à un policier dans l'exercice de ses fonctions ou, dans le cadre de sa vie privée, à raison de ses fonctions.

**Préconisation n° 21 :** Favoriser une communication de l'institution sur les violences tant au niveau national que local.

**Préconisation n° 22 :** Évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 9 avril 2018 sur l'accompagnement des personnels blessés.

**Préconisation n° 23 :** Étudier, en lien avec le mouvement mutualiste, la possibilité pour celui-ci de faire l'avance de frais médicaux dans l'attente de la décision d'imputabilité.

**Préconisation n° 24 :** Simplifier l'accès à la protection fonctionnelle.  
Désigner une structure unique de centralisation, de facilitation et de suivi des demandes de protection fonctionnelle au sein des services opérationnels pilotée par la DGPN.

**Préconisation n° 25 :** Impliquer la hiérarchie dans le recensement des blessures et le suivi des policiers blessés.

Mettre en place dans les services une structure chargée du suivi du policier blessé, de son accompagnement dans ses démarches et du maintien du lien avec le service durant son absence.

**Préconisation n° 26 :** Garantir sur le long terme un suivi médical, psychologique et social des policiers victimes par :

- la création d'un service de santé de la Police nationale, guichet unique médico-social du policier ;
- une mission d'accompagnement des blessés densifiée et déconcentrée dans les services opérationnels ;
- des partenariats renforcés avec les mutuelles et le milieu associatif ;
- une étude d'impact continue sur le lien entre les conditions de travail du policier et la question des violences.



# INTRODUCTION

La question de la violence est une des questions centrales des sociétés contemporaines.

Dès 1977, dans le rapport intitulé « Réponses à la violence », remis par un comité d'étude présidé par Alain PEYREFITTE au Président de la République, un état des lieux de la violence contemporaine est établi de manière exhaustive et des pistes pour réduire son intensité sont esquissées.

D'autres rapports suivront et notamment, en 1982, celui de Gilbert BONNEMAISON intitulé « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité » qui inspirera des politiques de prévention de la délinquance et la criminalité dont nombre de manifestations sont violentes.

Plus de quatre décennies plus tard, le constat demeure inquiétant.

Les faits de violences acquisitives, pour s'approprier le bien d'autrui, restent à un niveau élevé en tendance sur les dernières décades même si les forces de sécurité et la Justice ont su s'organiser pour les juguler au mieux.

Ce sont surtout les violences interpersonnelles qui ont considérablement augmenté en volume. Certainement sous l'effet d'une diminution du chiffre noir statistique liée à une meilleure capacité d'accueil dans les services de police mais aussi en raison de comportements individuels à l'occasion desquels le passage à l'acte violent peut être déclenché pour des prétextes futiles (un mauvais regard, une insulte...) ou encore en raison de phénomènes de bandes hostiles cherchant à « régler des comptes » ou à protéger un territoire où s'exercent des activités illicites lucratives.

Mais la violence, c'est aussi un phénomène qui reste très dense dans l'intimité de la vie quotidienne ou dans le cadre professionnel; violences entre conjoints, violences contre des enfants, violences sexuelles, harcèlement moral, harcèlement sexuel...

La violence, c'est aussi des quartiers qui s'embrasent à la Saint Sylvestre et le 14 juillet où incendies de véhicules et affrontements avec forces de l'ordre et sapeurs-pompiers venus pour limiter les effets des violences dites urbaines sont pris pour cible par des délinquants qui se sont préparés et organisés pour blesser gravement, insulter et humilier ceux qui sont au service du public.

La violence, c'est enfin le phénomène des foules violentes constaté de façon cyclique depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle à l'occasion de manifestations revendicatives ou protestataires.

Cette violence qui touche de nombreux corps de métier dont la vocation est de servir leurs concitoyens (sapeurs-pompiers, enseignants, médecins, travailleurs sociaux...) affecte tout particulièrement les policiers.

Au cours de la dernière décennie, la violence subie par les policiers n'a fait qu'augmenter en intensité. Violences de terroristes et violences de criminels ont causé la mort de plusieurs femmes et hommes engagés dans la mission de police jusque dans le domicile de deux d'entre eux. Violences de terroristes, violences de criminels et violences contre les représentants de l'État ont causé de graves préjudices physiques et psychologiques à plusieurs milliers de policiers.

C'est ce constat qui a conduit les membres du comité directeur de l'Association des Hauts Fonctionnaires de la Police nationale (AHFPN) à engager une réflexion sur ce thème et à souhaiter que les 2<sup>e</sup> rencontres de l'AHFPN en débattent sur la base d'une étude confiée à un groupe de huit hauts fonctionnaires dont la majorité occupe des postes de responsabilité opérationnelle.

C'est dans un contexte particulier que cette étude a été réalisée.

Un contexte marqué par un engagement exceptionnel contre le terrorisme depuis 2012, une réforme en profondeur des services de renseignement, une vague migratoire d'ampleur nécessitant des dispositifs lourds aux frontières, une impossibilité à renforcer les services de police généralistes malgré les efforts de recrutement réalisés, les drames de Magnanville, Viry-Châtillon et des Champs-Élysées où des policiers ont été exécutés de sang froid ou gravement blessés par des terroristes et des criminels.

Un contexte marqué par des tâtonnements préjudiciables au moral des policiers concernant l'organisation du travail en cycle, des incertitudes sur l'organisation des services et leur capacité à travailler en transversalité et des attentes fortes sur les équipements individuels et collectifs, les moyens roulants et l'immobilier des services.

Un contexte marqué par un nombre annuel de suicides de policiers particulièrement élevé.

Un contexte marqué par les manifestations des « gilets jaunes » qui a rehaussé le niveau de mobilisation des policiers, contraint des policiers généralistes peu ou mal préparés à faire du maintien de l'ordre et, d'une façon générale, exposé les policiers à un niveau de violence collective jamais atteint dans la période contemporaine et que l'on peut qualifier de criminelle.

Enfin un contexte marqué par des débats largement médiatisés sur la question des « violences policières ».

Cette étude a été réalisée et est présentée alors que les travaux sur un nouveau « schéma de maintien de l'ordre » sont en cours et, surtout, alors qu'est attendu un énième livre blanc sur la sécurité qui, au moins chez les responsables policiers, suscite l'espoir d'une définition pérenne du sens de l'action du policier et de principes d'organisation des services de police adaptés aux enjeux, rationnels et durables et capables de renforcer le sentiment d'appartenance à une institution exigeante mais protectrice de ses agents.

Le groupe de travail a pris le parti de ne pas interférer dans ces travaux mais de baser ses réflexions sur une vision globale des violences auxquelles sont confrontés les policiers.

Il est parti du constat, partagé par certains chercheurs, que la violence est consubstantielle au métier de policier.

En effet, si, comme l'écrivait Max WEBER dans « le savant et le politique », l'État a le monopole de la violence légitime, le policier est délégué par l'État pour exercer cette violence dans le cadre des lois et règlements.

Le policier est gestionnaire de situations de violence dans sa mission quotidienne et doit pouvoir la contrer dans le cadre de sa mission de rétablissement de l'ordre ou de répression de la délinquance et de la criminalité avec des moyens matériels, techniques et juridiques adaptés.

Il est aussi le symbole de l'autorité de l'État contre lequel se retournent les violences exprimées collectivement (émeutes urbaines, violences urbaines...) ou individuellement (outrages, rébellion, violences contre les policiers individuellement ciblés) alors même que le rapport de certaines catégories de la population à l'ordre et à l'État est de plus en plus ambigu et de moins en moins confiant.

Par ailleurs, force est de constater que l'autorité de la loi est toujours plus contestée, que l'autorité du représentant de l'État qu'est le policier n'est plus reconnue et que la diffusion d'une culture de l'excuse qui banalise la violence tend à nier la capacité de l'État à exercer une violence légitime.

C'est dans ce cadre auquel s'ajoute une tendance forte à la judiciarisation des rapports entre l'État et le citoyen que le policier doit exercer son difficile métier.

Sans vouloir paraphraser Albert CAMUS, le constat peut être fait que le policier est au centre d'une exigence, exprimée par la population, de vivre au sein d'une société tranquillisée et sécurisée, grâce à l'action d'une police efficace, et d'une attente impérative d'avoir une police capable d'agir sans risque pour chacun y compris les criminels et délinquants.

Dans ce cadre, convaincu que les policiers sont au cœur des violences, il est apparu au groupe de travail que la restauration de la confiance entre l'État - et ses policiers - et la population devrait passer par des dispositions tendant à faire baisser les niveaux de tension et de violences tant au sein des services de police que dans la société.

Pour ce faire, il conviendrait de sortir de la confusion dans les esprits née de la banalisation du terme de « violences policières » (1) et de réaffirmer l'autorité de l'État en restaurant la capacité des policiers confrontés aux violences à exercer leur métier en toute sérénité grâce à un accompagnement plus adapté (2).

# 1. SORTIR DE LA CONFUSION NÉE DE LA BANALISATION DU TERME DE « VIOLENCES POLICIÈRES »

L'article 12 de la déclaration de 1789 dispose que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique » et que celle-ci « est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

Est ainsi mis en exergue tout à la fois le caractère dérogoire du droit reconnu à la force publique, son absolue nécessité pour permettre la vie en société et concourir à la protection de tous, mais aussi de manière sous-jacente bien qu'explicite, le besoin de la contrôler afin d'éviter tout abus.

Dans le contexte actuel, le mélange orchestré par certains entre, d'une part, la banalisation et l'intensification de la violence à laquelle en tant qu'acteurs premiers de la vie de la société, les policiers et plus généralement les représentants de l'autorité publique sont confrontés, et d'autre part, la réponse qu'ils sont conduits à lui apporter, vient reléguer en arrière-plan la question primordiale des raisons de son emploi.

La violence légitime, utilisée pour préserver la paix ou l'ordre public, se voit ainsi confondue avec celle qui s'exerce contre les policiers, ou à l'encontre des biens collectifs ou individuels, au gré de quelques actions individuelles contestables qui entachent l'action de toutes les forces de l'ordre.

Dès lors, les distinctions, les différences s'atténuent voire disparaissent, au rythme où l'emploi des mots aboutit à tout aplanir et confondre. A cet égard, l'appellation générique reprise désormais largement par la presse de « violences policières », sans se soucier ou s'interroger plus avant sur son caractère ou non légitime, contribue à une perte de sens général.

Pour sortir de cette confusion ainsi que pour réaffirmer les conditions et limites de l'exercice de la violence légitime, un devoir de pédagogie - auquel il a sans doute été accordé jusqu'ici insuffisamment d'importance - est à l'évidence nécessaire. Parallèlement, il ne pourra être fait l'économie d'une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour contribuer à rétablir une relation plus apaisée avec la population dans son ensemble.

## 1.1. RÉAFFIRMER ET MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES CONDITIONS DE L'EXERCICE DE LA VIOLENCE LÉGITIME

### 1.1.1. L'état des textes en vigueur, un encadrement strict

Afin de garantir d'une manière générale l'accomplissement de sa mission de protection des personnes et des biens et de préservation de la paix publique, le policier est autorisé par la Loi, dans les limites de nécessité et de proportionnalité, à employer la force ou la contrainte légitime. Ces principes sont consacrés tant par le droit international et européen<sup>1</sup> des droits de l'homme, que par le droit interne<sup>2</sup>.

Ce recours à la force s'exerce seulement dans les situations où il s'avère strictement nécessaire et où le recours à la parole s'est avéré impossible ou insuffisant. Il peut alors aller de la simple mise en œuvre des techniques d'interpellation en passant par l'utilisation des armes de force intermédiaires (AFI) - bâton de défense, gaz lacrymogène, pistolet à impulsions électriques...-), jusque dans les cas les plus extrêmes, à l'usage de l'arme à feu.

<sup>1</sup> Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), Convention européenne des droits de l'Homme (1950)

<sup>2</sup> Code pénal (CP), code de procédure pénale (CPP) dans son article 73, code de la sécurité intérieure dans ses articles R. 211-13 et R. 434-18.

Ces dernières années, s'est développée une contestation plus systématique de l'action de la police dès lors qu'elle recourt à la force, quand bien même cette dernière est justifiée au regard du droit par la théorie de l'apparence. Les manifestations au cours desquelles sont employées les armes de force intermédiaire sont concernées au premier chef, mais également les actions de police du quotidien, y compris lors d'opérations face à des criminels particulièrement dangereux.

L'usage de la force est contesté parce qu'il est considéré par essence comme violent, qu'il entraîne ou non des blessures. Or cette violence, consubstantielle à l'usage de la force, ne signifie pas de facto qu'elle est injustifiée.

Par ailleurs, la contestation de l'usage de la force par la police sur les citoyens est de plus en plus judiciairisée et confine souvent à une remise en cause systématique de toute action de police. Dans tous les cas, elle est vécue comme telle par la majorité des policiers. Il est important de rappeler que cet exercice vise à protéger tout autant les manifestants que les personnes et les biens.

A l'occasion des manifestations, l'exercice pour les policiers, par nature difficile, consiste à permettre l'expression d'une liberté publique fondamentale, le droit de manifester, et à ramener ensuite, si nécessaire, l'ordre sans susciter de désordre supplémentaire. Dans ce cadre, l'objectif à atteindre vise à rétablir l'ordre en causant le moins de préjudice possible tant pour les manifestants que pour les policiers.

Le régime juridique des manifestations<sup>3</sup> soumet celles-ci à une déclaration préalable pour « tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ». L'autorité administrative n'a pas à autoriser la manifestation, mais elle peut l'interdire, par un arrêté motivé, en cas de risque de troubles graves ou si elle est dans l'incapacité d'en assurer le bon déroulement. Différentes sanctions<sup>4</sup> sont prévues en cas de manquement. Si la participation à une manifestation interdite n'est pas un délit, mais une simple contravention de 1<sup>ère</sup> classe, les organisateurs de la manifestation qui s'affranchiraient de cette interdiction sont passibles de poursuites délictuelles.

Lors de rassemblements sur la voie publique, des délits de différentes natures<sup>5</sup> sont susceptibles d'être commis et leurs auteurs interpellés et poursuivis en flagrant délit.

Si la manifestation est strictement encadrée par la loi et soumise à l'obligation d'en déclarer préalablement les éléments essentiels, l'attroupement<sup>6</sup> est un rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public, susceptible de troubler l'ordre public. Le délit d'attroupement est souvent le déclencheur d'une intervention de police pour en disperser les participants lorsque ces derniers créent un trouble grave portant atteinte aux personnes et aux biens. Les conditions d'emploi de la force pour dissiper un attroupement sont précisées par la loi et respectent deux principes : la gradation dans l'utilisation des moyens mis à disposition et la proportionnalité dans l'usage de la force.

Sans entrer dans la réflexion en cours sur le nouveau schéma du maintien de l'ordre, force est de constater que les manifestants sont peu au fait des règles de la manifestation qui garantissent l'exercice de ce droit, et qu'ils sont le plus souvent dans l'incapacité de percevoir et comprendre les injonctions de se disperser auxquelles la police procède en usant de sommations<sup>7</sup>.

La confrontation police – population en situation de rétablissement de l'ordre public ou d'intervention pour mettre fin aux crimes ou délits flagrants, ne doit pas être assimilée à l'opposition d'un camp contre un autre, d'une bande contre une autre.

C'est pourquoi les modes de communication et de rappel à la loi en situation tendue doivent être modernisés.

**Préconisation n° 1 :** Moderniser les modalités d'information de la population en cas d'interventions de police décidées dans le cadre de la gestion de l'ordre public (usage des réseaux sociaux, diffusion d'avis par texto dans une zone géographique donnée...)

S'agissant de l'action de police au quotidien d'aide et d'assistance de la population et de lutte contre la délinquance, le code de procédure pénale et le code de la sécurité intérieure attribuent aux policiers la capacité d'user de moyens coercitifs pour mettre fin aux délits flagrants et procéder au menottage d'auteurs d'infractions ou encore, plus récemment, mettre fin à un périple meurtrier. Par principe, en droit français, l'usage légitime de la force par le policier est autorisé par la loi et fait l'objet de multiples contrôles.

<sup>3</sup> Article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure (CSI)

<sup>4</sup> Articles 431-9 et suivant du code pénal

<sup>5</sup> Organisation d'une manifestation sans déclaration préalable, organisation d'une manifestation ayant fait l'objet d'une interdiction, participation à un attroupement porteur d'une arme etc....

<sup>6</sup> Défini aux articles 431-3 et suivants du code pénal

<sup>7</sup> Prévu aux articles L. 211-9 et D. 211-10 du code la sécurité intérieure.

## 1.1.2. Des policiers et une institution très contrôlés

L'action de la Police nationale est soumise à deux types de contrôles : le contrôle externe et le contrôle interne.

### 1.1.2.1. Un contrôle externe aux multiples facettes

Dans le cadre de leurs missions de police judiciaire, les policiers, bien que placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, exercent leurs prérogatives sous la direction de l'autorité judiciaire représentée par les magistrats du parquet et ceux de l'instruction, et, s'agissant des officiers de police judiciaire (OPJ), sous le contrôle et l'évaluation des procureurs généraux et des procureurs de la République. Deux types de règles s'imposent donc aux policiers : celles du code de procédure pénale pour l'exécution des missions à caractère judiciaire et celles du code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales du 4 décembre 2013 pour la totalité de leurs actes<sup>8</sup>.

Les policiers sont donc soumis à un régime de contrôles particulièrement encadré, puisque pour l'accomplissement d'un même acte, leur responsabilité individuelle peut être engagée sur le plan pénal et disciplinaire lorsqu'ils le réalisent dans le cadre d'une enquête judiciaire. Par ailleurs, les droits et devoirs auxquels ils sont soumis, s'inscrivent de plus en plus dans une exigence de professionnalisme. A une approche purement disciplinaire des droits et devoirs de l'agent se substitue, de plus en plus, une approche fondée sur une culture déontologique du métier.

A l'instar de tous les pays démocratiques, l'activité et le fonctionnement de la Police nationale sont placés sous le contrôle d'une multiplicité de pouvoirs, d'autorités et d'institutions. Ils s'exercent en outre sous le regard des citoyens et de nombre d'associations.

Ce rappel est nécessaire car on ne peut laisser perdurer l'idée que la police agirait sans garde-fou ni contrôle alors que les dispositifs qui encadrent son action sont multiples, protéiformes et essentiellement extérieurs à la police elle-même.

- Bien évidemment l'autorité judiciaire, sous la direction de laquelle les enquêtes sont menées, joue un rôle essentiel. Le procureur de la République dirige, dans le ressort de son tribunal, l'action des officiers de police judiciaire et des agents de police judiciaire (APJ), exerçant sur eux une autorité fonctionnelle. Le procureur général, quant à lui, habilite les officiers de police judiciaire dont les services ressortent de la Cour d'appel. Il peut suspendre leur habilitation.

Dans les affaires pénales les plus complexes, le juge d'instruction dirige l'action de la police judiciaire, tandis qu'indépendamment des possibles sanctions prononcées par le parquet général, la chambre d'instruction dispose d'autres pouvoirs disciplinaires, à l'encontre non seulement des OPJ mais aussi des APJ et APJ adjoints.

- Les juridictions administratives s'intéressent également à l'activité et au fonctionnement des services de police, que ce soit les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel, ou encore le conseil d'État, amenés à intervenir notamment dans le cadre de contestations de décisions administratives.
- Le rôle du Parlement ne doit pas être oublié, comme l'actualité en apporte continuellement la preuve, que ce soit dans son activité de vote du budget, de questions orales et écrites, ou encore de création de commissions d'enquête.
- Toujours au plan interne, il convient de souligner l'importance des contrôles qu'exercent sur la police les différentes autorités administratives indépendantes (AAI). Ainsi la commission nationale informatique et libertés (CNIL) est en charge d'un contrôle a priori en matière de création de fichiers, avec un régime dérogatoire pour les fichiers de police<sup>9</sup> soumis par principe à un régime d'autorisation<sup>10</sup>. De même, les fichiers de police peuvent être soumis à un contrôle a posteriori, lequel peut s'opérer sur place et sur pièces. La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est également amenée à exercer des contrôles et rendre des avis, dans le cadre d'une saisine préalable par tout citoyen qui s'estime n'avoir pu exercer son droit d'accès à un document administratif.
- En fonction des domaines rentrant dans leur périmètre de compétences, certaines autorités administratives indépendantes ont un regard plus particulier sur l'action des forces de l'ordre.
  - Il en va ainsi notamment du Défenseur des droits (DD)<sup>11</sup>. Nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans, il est chargé de défendre les droits des citoyens face aux administrations et dispose, notamment de prérogatives particulières en matière de respect de la déontologie des activités de sécurité. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés mais peut également se saisir d'office. Il peut aussi saisir l'autorité chargée d'engager les poursuites disciplinaires, des faits portés à sa connaissance qui lui paraissent de nature à justifier une sanction. Il peut demander à tout policier de lui communiquer les informations et pièces qu'il juge utile à l'exercice de sa mission et les entendre.

<sup>8</sup> L'article R. 434-23 du Code de la Sécurité Intérieure transposé du code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales précise que «La police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle des autorités désignées par la loi et par les conventions internationales. Dans l'exercice de leurs missions judiciaires, la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle de l'autorité judiciaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale ».

<sup>9</sup> Article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>10</sup> Les fichiers de police sont autorisés par arrêté du ministre compétent, après avis motivé et publié de la CNIL. Lorsque les fichiers de police portent sur des données sensibles, ils sont autorisés par décret pris en Conseil d'État, après avis motivé et publié de la CNIL.

<sup>11</sup> Le Défenseur des droits a été créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et institué par la loi organique du 29 mars 2011. Le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales précise en son titre II que celles-ci « ...sont soumises au contrôle du Défenseur des Droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution ».

- Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)<sup>12</sup>, est, quant à lui, en charge de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Il peut être saisi par toute personne privée de sa liberté ou par l'un de ses proches. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté peut ainsi visiter à tout moment, sur le territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de leur liberté par décision d'une autorité publique, dont bien entendu les locaux de garde-à-vue.
  - La commission nationale de contrôle des techniques de renseignement<sup>13</sup>(CNCTR) veille, quant à elle, à la conformité au droit de la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement. Elle dispose de nombreux pouvoirs dont notamment d'un accès permanent aux relevés, registres, renseignements collectés, aux dispositifs de traçabilité des renseignements collectés ou encore aux locaux où sont centralisés ces documents.
  - Au plan international, des contrôles portent également sur l'action des forces de l'ordre. Ainsi, à l'échelon européen, la Cour européenne des droits de l'homme<sup>14</sup>(CEDH) peut être saisie par tout citoyen français qui estime qu'un de ses droits fondamentaux n'a pas été respecté, par exemple à l'occasion de ses conditions d'interpellation ou de rétention. Par ailleurs, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)<sup>15</sup> effectue des visites périodiques en France comme dans tous les pays signataires de la Convention pour vérifier les conditions de rétention des personnes. De la même manière, le Commissaire aux droits de l'homme<sup>16</sup> a la possibilité de procéder à des visites et de remettre des rapports.
- A l'échelon de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ce ne sont pas moins de sept comités qui sont à même, dans le cadre de leurs domaines respectifs, de pouvoir effectuer des visites dans les pays signataires de la Charte, de procéder à des auditions, de solliciter des rapports sur tel ou tel point particulier et enfin de rendre des recommandations.
- Au-delà de ces différents pouvoirs, autorités, organes de contrôle, il ne faut pas oublier que la police agit d'abord sous le regard de la population, ainsi que de multiples relais d'opinion, au premier rang desquels se trouvent les média, les réseaux sociaux, les associations ou encore les syndicats.

### 1.1.2.2. Un contrôle interne intégrant désormais la culture des risques

C'est dès 1855, que la France a choisi de compléter les contrôles existants au plan externe par un dispositif de contrôle général de la police, ancêtre de l'actuelle inspection générale de la police nationale (IGPN), créée en 1967. Son existence est motivée, non comme on l'entend trop souvent par une volonté de « se juger entre soi », mais par la nécessité de disposer d'une véritable expertise des situations, garante de la bonne analyse de leur complexité.

De surcroît, l'IGPN s'est transformée ces dernières années en s'ouvrant vers l'extérieur. Cela s'est traduit notamment dans la dernière décennie, par la mise en place d'une plateforme internet de signalement, par un maillage territorial renforcé, par le recrutement de compétences extérieures (consultants, ingénieurs, magistrat administratif...) ou encore par la prise en compte d'une dimension d'information pédagogique et d'une activité de conseil en management.

Depuis plusieurs années, la Police nationale s'est également engagée avec détermination dans la maîtrise des risques afin de sécuriser au mieux ses activités et celle de ces agents. C'est l'ambition du projet AMARIS (Améliorer la Maîtrise des Activités et des RISques) qui engage l'ensemble des services de la Police nationale.

Il s'agit d'un processus à finalité participative et transversale qui concerne l'ensemble des personnels et doit contribuer, dans une démarche de prévention, à une meilleure gestion des risques inhérents aux activités de police.

Chaque incident ou accident survenu à l'occasion de l'exercice des missions et signalé est relaté dans des « fiches alerte » donnant au policier des clés de compréhension l'incitant à se montrer vigilant dans son environnement quotidien. Des « fiches mémo » sont également diffusées avec une modélisation des bonnes pratiques professionnelles afin d'aider le policier à progresser dans l'exercice de son métier.

Bien que les directions et services de la Police nationale soient désormais dotés de structures chargées de diffuser et impulser la démarche de maîtrise des risques, ce concept relativement nouveau dans la culture professionnelle, mérite d'être plus largement diffusé à l'ensemble des policiers afin qu'ils prennent en compte le plus naturellement possible ses préconisations.

**Préconisation n° 2 :** Diffuser plus largement le concept « Améliorer la Maîtrise des Activités et des Risques » (AMARIS) et mieux faire prendre en compte par l'ensemble des policiers, les préconisations issues des retours d'expérience (fiches alertes et fiches mémo)

A ces différents modes et moyens de contrôle de l'action de police s'ajoute la protection que la loi accorde à toute personne soumise à une action de police.

<sup>12</sup> Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a été créé par la loi du 12 mars 2008.

<sup>13</sup> Cf. Titre III du livre VII du code de la sécurité intérieure consacré au renseignement.

<sup>14</sup> Juridiction instituée en 1959 par le Conseil de l'Europe pour s'assurer du respect des engagements souscrits par les 47 pays signataires de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>15</sup> Organe du Conseil de l'Europe.

<sup>16</sup> Créé le 7 mai 1999, le Commissaire aux droits de l'Homme est une institution indépendante au sein du Conseil de l'Europe dont la mission est de promouvoir la prise de conscience et de respect des droits de l'Homme dans les états membres.

### 1.1.3. La protection de la loi accordée aux auteurs d'infractions

La Loi et notamment le code de procédure pénale accordent à toute personne interpellée des droits qui garantissent sa protection<sup>17</sup> et la place *de facto* sous la responsabilité de la police et sous le contrôle de la justice.

Ces droits doivent être absolument respectés à peine de nullité des procédures engagées contre les auteurs de crimes ou délits.

Toutefois, ces garanties substantielles peuvent être parfois retardées au regard de circonstances insurmontables. C'est le cas notamment de la présentation des personnes interpellées à un officier de police judiciaire et, par conséquence, de la notification des droits d'un individu placé en garde à vue, en raison de situations particulièrement critiques, liées à la gestion de troubles à l'ordre public ou d'impossibilités matérielles (contraintes de circulation, défaut de moyen de communication...).

Dans ces hypothèses, il appartient aux policiers interpellateurs de justifier, à la demande des parquets de l'impossibilité de satisfaire les garanties substantielles prévues par la loi, que les auteurs d'infractions soient interpellés en flagrant délit, lorsque les circonstances le permettent, ou *a posteriori*.

Tous les moyens techniques et juridiques utilisés pour établir leur responsabilité dans les faits incriminés doivent être autorisés par la loi, qu'il s'agisse des techniques de captation d'image, de surveillance ou d'interception de données.

Ces principes de respect de la loi et de loyauté à l'égard des auteurs d'infractions, quelle qu'en soit la nature, s'imposent donc aux policiers et *a fortiori* lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes de violences.

### 1.1.4. Une nécessaire contextualisation de l'exercice de la violence par les policiers

L'exercice du métier de policier confronté à des violences soit au quotidien soit à l'occasion de mouvements de foules violents est un art très difficile.

Le respect des règles rappelées ci-dessus a pour but de protéger le policier dans l'exercice de sa mission et le citoyen dans son droit à manifester.

Dans ce cadre, la capacité des policiers à se maîtriser en toute situation est appréciée par les magistrats. L'emploi de la violence doit être maîtrisé. Les caractères d'absolue nécessité et de proportionnalité sont les critères retenus pour analyser une situation. Ils sont d'ailleurs énoncés par **l'article R. 434-18 du CSI (extrait du code de déontologie) selon lequel** « *Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut* ».

Le contexte et les conditions d'emploi de la force ne peuvent être appréciés par les magistrats qu'au regard du principe de sa légitime utilisation, de sa nécessité et de sa proportionnalité. La prise en compte de la technique d'intervention choisie, si elle respecte les principes de nécessité et de proportionnalité, ne fait normalement pas partie du spectre d'analyse des magistrats, dès lors que la dignité de la personne est préservée.

Le respect strict de ces règles a aussi pour but de permettre au policier de se protéger des violences exercées à son encontre, à charge pour lui de restituer dans un procès-verbal qui engage sa responsabilité, le contexte et les conditions de l'accomplissement de sa mission.

Même si des erreurs sont parfois commises par les policiers, et au-delà des formations théoriques et pratiques, le contexte de situations tendues met parfois à rude épreuve les méthodes enseignées dans les écoles. C'est pourquoi, ne sont pas admissibles certains emballements médiatiques propres à mettre en cause le comportement policier dans certains contextes avant même que les faits dénoncés aient fait l'objet d'une analyse dans le cadre d'enquêtes judiciaires approfondies.

En effet, seule une enquête diligentée sous l'autorité d'un magistrat peut permettre d'évaluer la responsabilité des policiers en tenant compte des conditions et du contexte de l'intervention. Les magistrats n'hésitent pas à les déclencher comme c'est le cas depuis le début du mouvement des gilets jaunes le 17 novembre 2018 puisque l'IGPN a été saisie de plus de 380<sup>18</sup> enquêtes judiciaires sur tout le territoire national.

Traiter des affaires de maintien de l'ordre nécessite pour les magistrats d'appréhender la matière. Au cours d'une manifestation, face à un contexte hostile, une interpellation peut être source de violence décuplée à l'encontre des policiers. Méconnaître ces éléments peut être à l'origine de décisions judiciaires mal perçues par ceux-ci. De surcroît, la dématérialisation des procédures et l'absence de présentations systématiques des mis en cause devant les magistrats accentuent inéluctablement une distance entre eux et les services de police. Des initiatives locales organisées aux profits de magistrats pour faire découvrir le maintien de l'ordre sont de nature à être étendues au titre des bonnes pratiques<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Notification des droits du gardé à vue dès l'interpellation, visite médicale, avis à la famille, respect des conditions légales de menottage....

<sup>18</sup> Chiffres déclarés par la cheffe de l'IGPN début mars 2020 à l'occasion d'une émission radiophonique diffusée sur France Inter.

<sup>19</sup> A l'occasion de ses nombreuses auditions, le groupe de travail a pu constater qu'un directeur départemental de la sécurité publique avait organisé une formation au maintien de l'ordre destinée spécifiquement aux magistrats de son ressort.

**Préconisation n° 3** : Sensibiliser les magistrats à la spécificité de l'ordre public en favorisant l'organisation de formations communes avec les cadres de la police

## 1.2. RÉTABLIR UNE RELATION PLUS APAISÉE ENTRE POLICE ET POPULATION DANS DES CONTEXTES MARQUÉS PAR LA TENSION

La Police nationale agit dans un dispositif juridique et réglementaire très encadré et sous le contrôle interne et externe de multiples acteurs. Profondément républicaine, elle est au service tant des institutions que de la population. Pour autant, surexposée et confrontée au malaise social et à ses expressions revendicatrices, à une augmentation de sollicitations protéiformes, son action n'est plus perçue avec suffisamment de lisibilité par le public, certains policiers s'interrogeant parfois eux-mêmes sur le sens de leurs missions. Selon le baromètre annuel de Cevipof/Opinion Way publié le jeudi 5 mars 2020 la police perd huit points de confiance passant de 74 % en décembre 2018 à 66 %.

Face à cette situation et aux dangers qu'elle porte demain pour l'institution et son rapport à la population, l'urgence est de renforcer cette confiance et d'affermir le lien avec les citoyens, certes au quotidien, mais aussi dans les situations de tension où s'impose parfois le recours nécessaire à la force légitime envers ceux qui enfreignent la loi.

Pour cela, il faut d'abord accepter de reconnaître que, confrontés à des situations de tension, des policiers peuvent faire un usage injustifié ou non proportionné de la force. L'autorité judiciaire et l'IGPN sont là, chacun dans leur domaine, pour apprécier les fautes commises et en tirer des conséquences tant au plan judiciaire que disciplinaire.

Au-delà, il convient de prévenir l'exercice d'une force non strictement nécessaire et proportionnée. Il convient aussi d'accepter les questionnements sur les procédures et sur les techniques d'intervention, de les expliquer et aussi parfois de savoir les modifier à l'aune, si nécessaire, de l'appréciation de leur efficacité et de la modification de leur acceptabilité sociétale.

Des éléments de réponse existent. Il convient de les amplifier mais également d'ouvrir la réflexion. En ce domaine, la formation tant initiale que « continuée » (car elle ne doit jamais s'interrompre en cours de carrière) constitue un levier démultiplicateur essentiel. Au-delà des exigences opérationnelles immédiates, elle suppose une affirmation claire et constante de la priorité à lui reconnaître et, en corollaire, du temps et des moyens humains et financiers à lui consacrer. C'est en acceptant cet ensemble que la Police nationale accompagnera mieux la carrière de ses policiers et garantira une meilleure relation de la population avec sa police.

Pour autant, ces réponses ne suffiront pas sans actions résolues dans d'autres directions : reconnaissance de la difficulté des situations de terrain partagée avec les autres acteurs de la sécurité, implication renforcée de l'ensemble de la chaîne hiérarchique, réflexions sur l'usage de la force et son adaptation aux nouveaux phénomènes de violence, meilleure communication externe, recherche de nouveaux partenariats avec la population...

### 1.2.1. Le rôle fondamental reconnu à la formation

Les attentats et le recrutement de nouveaux policiers ont entraîné des ajustements majeurs dans l'organisation de la formation, alors même qu'une nouvelle direction du recrutement et de la formation de la Police nationale voyait le jour en janvier 2017.

Le déroulement revu de la scolarité afin de faire face à l'augmentation importante de l'arrivée de nouvelles recrues a imposé, sans remettre en cause la durée totale de la formation des gardiens de la paix, qu'une place plus grande soit accordée à la mise en application des savoirs acquis lors des stages dans les services, pour compenser la réduction du temps passé initialement en école.

Dans ce contexte, au-delà des apprentissages fondamentaux, les valeurs de la Police nationale et le savoir-être conforme à la déontologie professionnelle doivent constituer le terreau de la formation et le fil conducteur des enseignements, dans une logique de partage des « fondamentaux » entre les trois corps de policiers<sup>20</sup> que sous-tend par exemple le projet envisagé mais jamais réalisé de création d'une Académie de Police.

La multiplication de formations inter-corps serait une manière de créer du lien entre tous les personnels de la Police nationale. Ce serait également le vecteur qui permettrait à chacun de comprendre le rôle de l'autre dans la chaîne hiérarchique et d'en appréhender les contraintes. Le regard croisé sur les missions et le rôle de chacun dans l'institution doit permettre de favoriser la compréhension sur le sens commun de la mission de police et d'améliorer l'efficacité générale dans les situations complexes que les policiers doivent gérer.

<sup>20</sup> Corps d'Encadrement et d'Application (gardiens de la paix et gradés) – Corps de Commandement (officiers) – Corps de Conception et de Direction (commissaires).



De manière similaire, la formation « continuée » doit s'appuyer sur ces « fondamentaux » qui doivent renforcer l'unité de la Police nationale. L'affirmation de cette primauté des valeurs et du comportement exemplaire constituent les moyens essentiels pour retrouver le sens du métier, forger une identité et une solidarité face à l'incompréhension et à la perte de confiance d'une partie de la population dans sa police, lien que certains ne voient plus, lien que d'autres veulent détruire.

La place centrale reconnue à la déontologie et à l'éthique doit ainsi s'appuyer sur un discours constant, égal et cohérent, au-delà des aléas liés à l'actualité, afin notamment d'éviter toute interprétation ou mauvaise compréhension, que ce soit de la part des policiers ou des citoyens.

Si la déontologie s'appuie sur des textes, dont un code commun aux policiers et aux gendarmes revu et complété en 2013 à l'issue d'une large concertation, son enseignement reste, en dépit de son intégration à des mises en situation, encore trop théorique. Le respect des règles professionnelles est certes indispensable mais il ne prend sa pleine valeur que confronté à la quotidienneté de l'action de police dans toute sa diversité.

Au-delà d'un corpus de règles, c'est le rôle du policier dans la société, son obligation à agir dans certaines situations, son interaction avec d'autres intervenants sociaux, que la formation doit aussi interroger. Il lui faut plus encore demain qu'aujourd'hui « habiter la déontologie », la confronter à la prise en compte de l'humain et de la société.

A l'instar de certains pays, comme le Royaume-Uni et le Canada par exemple, l'accent doit être mis sur une plus grande ouverture de la police sur la société, pour qu'elle soit mieux perçue par la population.

Pour ce faire, la notion de discernement doit être développée et confrontée aux situations vécues, en s'appuyant sur des policiers de terrain. Dans le cadre de la formation continue, le mentorat mis en place par la direction centrale du recrutement et de la formation de la Police nationale (DCRFPN), même si ce dispositif est orienté vers la préparation aux concours internes, peut constituer un point d'appui de cette mesure.

Enfin, il faut que dès leur entrée en école, les jeunes policiers soient sensibilisés à la dureté de leur métier<sup>21</sup>.

Les situations dans lesquelles les policiers interviennent sont multiples, tendues et souvent dégradées. Il faut répéter, à l'occasion de toutes formations, que l'action policière est plus que jamais sous les feux des projecteurs.

**Préconisation n° 4 :** Recentrer formation initiale et formation continuée autour de la déontologie et du discernement appliqués aux situations de police

Dans une société davantage marquée par une banalisation de la violence que par son augmentation, la formation se doit d'insister sur la prévention des situations de violence et notamment sur l'enchaînement d'actions qui peuvent contribuer à leur apparition. A cet égard, une bonne pratique consisterait à faire intervenir des policiers expérimentés, toujours en affectation opérationnelle, en phase avec les difficultés rencontrées sur le terrain, dans la formation initiale et continuée. Cela permettrait de transmettre les bonnes pratiques dispersées jusqu'à présent sur le territoire et de les intégrer dans les formations tant initiale que continue.

**Préconisation n° 5 :** Généraliser le recours à des policiers expérimentés, en affectation opérationnelle, dans les formations initiale et continuée

L'usage de la force légitime, quand bien même il s'avère justifié et fournit une solution immédiate à une situation difficile pour les policiers, ne doit pas contribuer à rendre plus compliquée par la suite leur action ou celle de leurs collègues. Il pourrait en aller ainsi, si un mésusage venait grignoter, petit à petit, le domaine qui revient à la parole et à son corollaire, la négociation. Elles doivent rester le premier moyen d'action du « gardien de la paix ». Ici réside un enjeu premier, en particulier dans l'utilisation des armes de force intermédiaire où la solution technologique ne peut se substituer à l'importance du maintien du contact avec la population qui conditionne la vie sociale et le travail de police, en particulier dans les zones les plus sensibles. De même, lorsque la violence s'est installée, notamment dans le cadre du maintien de l'ordre ou de la gestion de violences urbaines, la recherche de la sortie du cercle de la violence, de la désescalade, est une orientation à privilégier.

<sup>21</sup> Une expérimentation de ce type est menée par l'École nationale de police (ENP) de Reims au profit de la 254<sup>e</sup> promotion de gardiens de la paix.

Si la prise en compte de cette exigence transparaît dans la formation initiale de la police, elle n'est plus forcément aussi marquée dans les programmes actuels de formation continue, n'étant réellement abordée qu'à l'occasion de stages particuliers n'ayant pas de caractère obligatoire. Pour autant, quelle que soit la difficulté de porter ce message face à des policiers de terrain, souvent éprouvés par la relation à l'autre et notamment aux jeunes dans les cités, il doit l'être particulièrement dans le cadre de la formation continuée, là où il prend tout son sens et son importance.

**Préconisation n° 6 :** Dans les formations initiale et continuée, développer les mises en situation sur la gestion de la parole et des conflits afin de retarder ou d'éviter le recours à la force en situation de police, et faciliter l'appropriation de techniques de retour à des situations de confrontation plus apaisées

A cet égard, la formation aux techniques d'optimisation du potentiel (TOP) des policiers qui se développe au sein de la Police nationale devra être vulgarisée. Les TOP sont une méthode de préparation mentale conçue par le service de santé des Armées. Elles permettent à chacun de mobiliser au mieux ses ressources physiques et psychocognitives en fonction des exigences et des situations rencontrées pour y faire face et s'y adapter tout en renforçant sa capacité opérationnelle.

Par cette formation destinée à tous les corps de police, il s'agit de favoriser la récupération physique et mentale post-mission, la dynamisation psychologique avant une activité, et la régulation du stress en situation d'action.

**Préconisation n° 7 :** Généraliser les formations aux techniques d'optimisation du potentiel (TOP)

Les policiers sont désormais, non seulement au cœur des violences, mais aussi au cœur de la guerre des images, en particulier sur les réseaux sociaux. D'abord contraints à évoluer sous l'œil scrutateur des smartphones individuels, ils sont désormais filmés par les membres d'associations militantes ou par des journalistes improvisés ou auto-désignés. Craignant de voir leur image rediffusée sur les réseaux sociaux avec de possibles conséquences pour leur sécurité et celle de leur famille, les policiers sont de fait mal à l'aise dans cet affrontement par l'image, ce qui conduit certains à adopter parfois des comportements inappropriés ou s'écartant des instructions et de la formation reçues (port non apparent du numéro d'identification individuel - RIO<sup>22</sup>, dissimulation du visage...).

Ils déplorent une législation inadaptée et les moyens limités dont ils disposent en contrepartie. A cet égard, force est de constater que les caméras piétons dont ils sont dotés sont largement inopérantes dans ce domaine en raison de conditions juridiques d'usage restrictives qui limitent leurs finalités d'emploi et empêchent par exemple toute retransmission immédiate de l'image.

Dans ce combat par nature asymétrique, la diffusion en temps quasi réel d'images choisies par tout un chacun et pour une part décorréolées de leur contexte renforce autant la défiance de la population qu'elle contribue à l'incompréhension chez les policiers. La préfecture de police a récemment décidé de tenter de rétablir un équilibre en diffusant sur les réseaux sociaux des images attestant de la violence subie par les policiers. Pour autant, face à une problématique complexe, il semble que la réflexion doive être poursuivie et contextualisée en intégrant aussi bien les objectifs à atteindre, les intérêts à long terme, que les modifications législatives ou réglementaires nécessaires. A cet égard, si la réaffirmation du port du RIO et parallèlement des moyens de s'assurer de son effectivité apparaît évidente, cette réflexion ne pourra éluder les modalités de réponse à l'aspiration légitime des policiers de préserver leur identité et leur sécurité en cas de diffusion de leur image notamment sur les réseaux sociaux, par exemple en instituant une obligation légale de floutage de leurs visages.

**Préconisation n° 8 :** Engager une réflexion sur les principes à appliquer en matière de droit à l'image des policiers en intervention et d'usage d'images contextuelles

Les armes de force intermédiaires, fortement décriées aujourd'hui à travers les média, apportent des réponses à certaines difficultés rencontrées couramment par les forces de l'ordre, notamment dans des situations dans lesquelles, sans leur emploi, la confrontation physique violente aurait prévalu avec tous les risques inhérents. Elles continuent à offrir une alternative entre le simple usage de la parole et le recours ultime de la force, en permettant une riposte graduée et proportionnée.

22 RIO : numéro référentiel des identités et de l'organisation

Il n'en demeure pas moins que leur emploi nécessite un apprentissage très précis et la totale assimilation de leurs conditions juridiques et opérationnelles d'utilisation. Dans ce cadre, l'analyse des situations, axe particulièrement travaillé par la formation, doit néanmoins être encore renforcé afin de permettre que les personnels habilités soient à même d'en faire une utilisation raisonnée et sélective pour éviter notamment toute banalisation contre-productive.

De même, les recyclages périodiques doivent impérativement être respectés, pour protéger tout à la fois les policiers et les personnes contre lesquelles un usage devrait en être fait. A cet égard, il paraît indispensable d'appliquer aux services généralistes lorsqu'ils interviennent en maintien de l'ordre, le principe adopté par les unités de forces mobiles, selon lequel, hors cas de légitime défense avéré, l'usage d'une arme de force intermédiaire (lanceur de balle de défense, grenade lacrymogène,...) doit être autorisé par la hiérarchie de proximité et pratiqué sous sa responsabilité.

**Préconisation n° 9 :** S'assurer de l'effectivité des recyclages à l'emploi des moyens de force intermédiaire et y intégrer le principe d'une décision hiérarchique préalable à leur usage

Par ailleurs, il serait souhaitable d'intégrer, au cas par cas, l'utilisation des AFI aux formations générales aux Techniques de Défense en Intervention (TDI) dont doivent bénéficier les policiers<sup>23</sup>. Un tel dispositif permettrait un enseignement plus global de l'usage de la force, sur instruction de la hiérarchie ou en situation de légitime défense, en situation de maintien de l'ordre ou de gestion des violences urbaines.

Il intégrerait notamment l'importance de l'attitude des co-intervenants dans une démarche de modération de l'action de police en permettant ainsi de réduire les risques physiques, tant pour les policiers que pour les personnes interpellées.

Au surplus, cette mesure permettrait également que les utilisateurs eux-mêmes soient informés, si nécessaire, de modifications ou d'adaptations de la formation survenues entre deux recyclages. Enfin, à cette occasion pourraient être intégrées les AFI qui ne sont pas assorties d'un dispositif particulier de formation et d'habilitation, en l'occurrence les aérosols incapacitants et les bâtons dont sont dotés, les personnels non autorisés au port du tonfa<sup>24</sup> ou du bâton télescopique de protection.

**Préconisation n° 10 :** Favoriser un enseignement plus global des techniques d'intervention de police, réellement prodigué et actualisé

Dans un continuum de la formation, les policiers ont besoin de réfléchir et analyser leurs interventions, surtout lorsqu'elles se sont déroulées dans un climat difficile ou que l'usage de la force s'est avéré nécessaire. La pratique du retour d'expérience (RETEX) répond à cette finalité en permettant de revoir le déroulé d'une intervention entre les personnels et les formateurs et/ou la hiérarchie. Elle offre l'occasion de revenir sur les stratégies et techniques employées, de juger des autres options envisageables. A cet égard, le respect des obligations déontologiques et le bon usage du discernement doivent être pleinement intégrés à cet exercice.

Par ailleurs, la participation des référents AMARIS au déroulement des RETEX les plus significatifs devrait être institutionnalisée.

Pour autant, force est de constater que son emploi est inégal selon les directions, et plus encore selon les unités. Systématisé au sein de certains départements de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) après toute intervention complexe, le RETEX est utilisé plus rarement dans d'autres, notamment au regard des missions à satisfaire.

Parallèlement, le rôle dévolu à l'IGPN, dans l'analyse des RETEX, a été perdu de vue au profit d'une fonction quasi-exclusive d'analyse juridique. Seule l'exploitation des faits enregistrés dans le logiciel de traitement relatif au suivi de l'usage des armes (TSUA) permet encore de disposer d'éléments intéressants de retour d'expérience.

**Préconisation n° 11 :** Généraliser dans les services la pratique du RETEX à la suite de toute intervention complexe, notamment en cas d'usage de la force. Y associer les référents AMARIS. En relier systématiquement le contenu aux principes déontologiques et au discernement dans l'action

<sup>23</sup> L'organisation de ce recyclage périodique est malheureusement souvent négligé, au regard des contraintes opérationnelles. Il est pourtant essentiel tant pour la sécurité des personnels que des personnes interpellées.

<sup>24</sup> Bâton à poignée latérale qui nécessite une formation particulière et une habilitation périodique.

## 1.2.2. Des éléments de réponse complémentaires indispensables à l'évolution des modes d'intervention sur la voie publique et au renforcement du lien police - population

Au-delà de la violence à laquelle les policiers sont confrontés, leurs faits générateurs peuvent parfois être liés aux modes d'intervention et d'occupation de la voie publique.

Si la présence et la visibilité en tenue d'uniforme des policiers sur la voie publique sont des conditions indispensables pour assurer une mission préventive de tranquillité publique, l'usage du contrôle d'identité des personnes, lorsqu'il vient à être systématisé, peut être à l'origine de prise à partie des policiers voire d'outrages et de rebellions.

Il convient de rappeler que la pratique du contrôle d'identité est strictement encadrée par la loi<sup>25</sup> et la jurisprudence et qu'elle vise essentiellement à la prévention des troubles à l'ordre public aussi bien qu'à la lutte contre la délinquance.

Par ailleurs la mise en œuvre d'un contrôle d'identité est susceptible de générer une situation de stress tant sur la personne contrôlée que chez le policier.

La procédure du contrôle d'identité ne doit pas être le seul mode d'intervention des policiers sur la voie publique. La connaissance du terrain, de l'environnement et de la délinquance constatée, la proximité avec la population et la capacité à judiciariser les informations recueillies sont autant d'autres moyens d'action que la hiérarchie policière doit promouvoir.

Il s'agit là de mettre en œuvre le concept d' « intelligence de sécurité publique », méthode qui s'appuie sur la capacité du policier à connaître son environnement, à recueillir des informations opérationnelles en continu, à évaluer les moyens techniques et juridiques à mettre en œuvre face à une situation professionnelle donnée, à établir des liaisons opérationnelles avec d'autres services et à rendre compte de son action.

**Préconisation n° 12 :** Assurer une présence sur la voie publique s'appuyant sur des modes d'action diversifiés encouragés et soutenus par l'ensemble de la chaîne hiérarchique et promouvoir la méthode d' « intelligence de sécurité publique »

Au-delà de toutes les actions de formation, la bonne prise en compte de l'usage approprié de la force concerne l'ensemble de l'institution. Elle ne saurait se limiter au seul policier qui sera conduit à la mettre en œuvre. Elle s'inscrit dans un cadre précis, réglementé et documenté mais ne peut faire l'économie d'être replacée dans un contexte plus général.

Le gardien de la paix n'agit pas de manière isolée mais au sein d'une institution hiérarchisée qui définit ses missions, les prépare et les organise. A ce titre, chacun dans leurs attributions, commissaires, officiers et gradés participent à la mise en place des missions.

Ce rôle ne saurait être contesté dans les opérations organisées de maintien ou de service d'ordre ; il existe également dans le quotidien des services. La définition des priorités, le choix des stratégies et des modes d'action conditionnent largement le bon déroulé des interventions. Si, bien évidemment, l'imprévu fait partie du métier de policier, si le risque est par nature toujours présent, la préparation des effectifs et l'implication personnelle de la hiérarchie sont fondamentales pour en limiter les conséquences.

**Préconisation n° 13 :** Réaffirmer le rôle de la hiérarchie policière, à tous niveaux, dans la préparation, l'organisation, le bon déroulement, l'évaluation des missions et dans la mise en œuvre des armes de force intermédiaire en situation de rétablissement de l'ordre public

Par essence, les missions de police sont compliquées puisqu'elles interviennent très souvent dans des situations de crise ou à risque. Paradoxalement, du moins les policiers en éprouvent-ils le ressenti, leur difficulté semble pour autant mal appréhendée par les responsables administratif et judiciaire (préfet, procureur de la République) sous l'autorité desquels s'exerce l'action de police.

Ainsi, force est de reconnaître, s'agissant par exemple des magistrats, que leurs rapports avec les policiers de sécurité publique dans les grandes villes se limitent bien souvent à des échanges téléphoniques peu à même de traduire la réalité des difficultés rencontrées, au surplus quand bien souvent les procès-verbaux ne les détaillent pas suffisamment.

25 Cf. art. 78-2 et s. du CPP

Des échanges existent mais restent trop limités, à l'image des seuls 5 jours facultatifs dans un service de police, prévus dans la scolarité de l'école nationale de la magistrature (ENM). Par la suite, seules des initiatives locales isolées permettent réellement de part et d'autre de découvrir la réalité de missions pourtant complémentaires, et en particulier les conditions d'exercice quotidien de policiers confrontés à la violence.

Le même constat doit être fait en ce qui concerne le corps préfectoral et en particulier les directeurs de cabinet plus particulièrement chargés des dossiers de sécurité. Ainsi, une dizaine d'entre eux uniquement est formée chaque année au maintien de l'ordre.

**Préconisation n° 14 :** Multiplier les sessions de formation initiale aux méthodes et spécificités des actions de police en situation de crise à l'attention des magistrats et membres du corps préfectoral

L'usage de la force se trouve principalement justifiée face à une ou des personnes violentes, dangereuses, ou pour le moins risquant de l'être. Même si cet usage est proportionné, il s'accompagne toujours d'un risque pour celui qui doit être maîtrisé. Dans ce contexte l'affirmation de la légitimation de l'action et la reconnaissance du risque sont fondamentales. A tout le moins, il convient de rappeler que toute intervention de police nécessitant l'emploi de la force est facteur de risque pour ceux qui en sont l'objet.

Au sein de la Police nationale, la prise en compte de ces éléments conditionne les instructions d'emploi et la formation dont les objectifs sont de permettre aux policiers de maîtriser au maximum les impondérables sur le terrain.

Dans ce cadre, des actions de communication vis-à-vis des médias et de l'opinion publique sont nécessaires. Elles doivent porter autant sur le fait que dans certaines situations le policier doit pouvoir utiliser la force qui lui est reconnue par la loi, que sur les risques inhérents à son emploi.

Dans un domaine où l'émotion est de mise, les explications données doivent être pédagogiques et intégrer tout autant la complexité des situations de police, notamment lorsqu'elles débouchent sur l'usage de la force.

Par ailleurs, pour être efficace, la communication externe sur ce thème doit au maximum être décorrélée des situations de crise.

**Préconisation n° 15 :** Conduire, en priorité en dehors des situations de crise, des actions de communication externe sur la légitimité de l'usage de la force et sur la notion de risque lié à toute action de police

L'emploi de la force légitime par les policiers est une prérogative exorbitante du droit commun, indispensable à la préservation d'un équilibre favorisant la vie en société. Il constitue en même temps l'un des fondements de l'activité policière. À ce titre, en particulier pour les unités chargées de missions de sécurité publique, et quand bien même elle n'est que la solution ultime, l'utilisation de la force - et même la simple possibilité de sa mise en œuvre - est une question qui irrigue la pratique quotidienne.

Par ailleurs, dans une période marquée par une contestation sociale élevée, cette thématique s'est imposée dans l'actualité. Elle nécessite donc une prise en compte toute particulière par l'institution policière.

L'organisation de cette réflexion, concernant l'usage de la force relève de l'IGPN, qui y a d'ailleurs largement contribué par le passé, notamment dans le cadre de l'établissement des doctrines d'emploi des armes de force intermédiaires.

Cette réflexion devrait se structurer de nouveau autour d'un axe pivot qui serait constitué à la fois de l'IGPN et de la DRCFPN, avec le concours actif des directions opérationnelles.

Afin d'assurer une efficacité plus grande à ces travaux, il apparaîtrait souhaitable que puisse s'organiser sous l'égide de la direction générale de la Police nationale (DGPN), une structure de réflexion au sein de laquelle seraient évoqués les différents sujets relatifs à l'usage de la force. Cette sorte d'évaluation continue des pratiques et des difficultés rencontrées quant à l'usage de la force devrait permettre d'anticiper et de faire évoluer les usages au regard des nouvelles formes de contestation auxquelles les policiers sont confrontés dans leur action quotidienne, en matière de violences urbaines ou encore de maintien de l'ordre.

**Préconisation n° 16 :** Créer un comité de suivi et d'évaluation, au sein de la DGPN, des modes d'usage de la force légitime au cours des interventions policières

La police nationale, quand bien même elle dispose encore majoritairement de la confiance de ses concitoyens voit celle-ci s'étioler, notamment en raison de l'exploitation médiatique de certaines actions de police où la force est employée, parfois, de manière excessive ou inappropriée.

Cette exposition donne une image biaisée de la réalité de l'engagement des policiers dans la protection de la population.

Face à cette situation, il importe de travailler sur ce sentiment de confiance et de recréer un véritable lien avec les citoyens au quotidien en les associant directement aux actions de police, au plus proche de leur domicile, dans des missions temporaires à la fois valorisantes et dépourvues le plus possible de risques.

Ces dernières années, la Police nationale a élaboré un projet structuré d'une réserve opérationnelle dont la vocation est de renforcer le lien police-population et d'intégrer le dispositif de la garde nationale. Il devient indispensable de mettre en œuvre une telle réserve opérationnelle dont les acteurs auront vocation à servir au plus près de leur territoire de rattachement et de restaurer dans la population l'image des policiers.

**Préconisation n° 17 : Créer une réserve opérationnelle territoriale au sein de la Police nationale**

\* \* \*

L'acceptabilité par le corps social de la mise en œuvre de la force légitime par les policiers n'est pas une donnée constante et ne l'a jamais été lorsque l'on prend la peine de survoler l'histoire du maintien de l'ordre et des rapports de la population avec sa police en France. C'est la raison pour laquelle, il semble indispensable que l'institution s'adapte à son environnement sociétal en affinant, autant que possible, ses modes d'intervention et en gardant parmi ses (trop) nombreux objectifs, celui de préserver un lien fort avec une population qui, paradoxalement, demande toujours plus de sécurité.

Mais la contrepartie de cet effort d'adaptation doit être trouvée dans une entreprise de restauration de l'autorité de l'État et de ceux qui le représentent au quotidien sur la voie publique dans les missions de sécurité.

A défaut, aucune avancée tangible ne pourra être atteinte.

# 2. RÉAFFIRMER L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT PAR UN ACCOMPAGNEMENT PLUS ADAPTÉ DES POLICIERS CONFRONTÉS AUX VIOLENCES

Les violences à l'encontre des policiers sont mal connues, banalisées, et la prise en charge des policiers victimes se révèle insuffisante.

Un récent sondage réalisé en 2019 pour le compte du « baromètre santé » d'une mutuelle relève que 53% des personnes interrogées (sur un échantillon de 2500 policiers actifs) déclarent avoir subi une agression verbale ou physique de la part du public au cours des douze derniers mois. 79 % se disent stressés et 56 % considèrent qu'ils ne sont pas en sécurité dans l'exercice de leur mission. Enfin, 35% ne se sentent pas soutenus par leur hiérarchie<sup>26</sup>.

Il n'est donc pas étonnant que les violences subies puissent susciter chez nombre de policiers un sentiment de lassitude, d'épuisement, d'abandon et d'acrimonie à l'égard de certaines catégories de la population et entraîner, sans le justifier, des réactions inopportunes et disproportionnées dans le feu de l'action.

## 2.1. METTRE FIN À LA BANALISATION DES VIOLENCES EXERCÉES CONTRE LES POLICIERS

Si la majorité des policiers a intégré que l'expression d'une certaine violence à leur rencontre faisait « partie du métier » et tend à la banaliser, il reste qu'une violence subie, non traitée et non évacuée est facteur de risque de dégradation de la relation entre le policier et la population.

### 2.1.1. Un diagnostic statistique sur les violences insuffisant

Le pays connaît depuis quelques années des épisodes de contestations sociales, des affrontements entre quartiers ou des différends d'une violence brutale auxquels les policiers ont cherché à répondre avec des moyens et des méthodes proportionnés. Tandis que les manifestations populaires étaient le plus souvent jusqu'alors contenues, encadrées par un certain formalisme (déclaration préalable, préparation et liaison entre manifestants et forces de l'ordre...), les modes d'expression récents ont été la démonstration d'une nouvelle ère aux théâtres de violences rarement égalées.

Aux organisations traditionnelles quasi institutionnalisées sont venus se substituer les libres appels à manifester sur les réseaux sociaux ; une forme de désordre orchestré en lien avec des revendications et comportements radicaux.

De surcroît, les réseaux sociaux et certains média, pris au jeu de la surenchère des actions violentes, ont offert une véritable tribune en continu aux expressions et comportements défiant l'autorité de l'État et ont porté atteinte à sa force symbolique, personnifiée par les policiers.

Dans ces circonstances, au quotidien, les policiers ont largement ressenti l'escalade ou l'immixtion d'une violence sous-jacente et sont désormais confrontés à une situation de crise sans précédent.

La violence s'est invitée dans le métier au-delà de toute prévision.

Aux provocations verbales et aux slogans d'incitations au suicide s'ajoutent des affrontements brutaux parfois insurrectionnels. Est-il concevable dans un pays développé qu'une nuit de la Saint Sylvestre, de la fête de la musique, un 14 juillet ou une finale de coupe du monde de football soient tristement marquées par des actions criminelles et de vandalisme ? Ce qui est qualifié de fêtes populaires dans l'esprit commun se transforme inéluctablement en soirées de violences urbaines programmées. Les dispositifs opérationnels policiers hors norme constitués en réponse sont un vrai défi à la protection des personnes et des biens et exposent les policiers aux violences.

<sup>26</sup> Baromètre établi par la mutuelle INTERIALE avec le concours de l'institut CSA.

Objectivement, une certaine catégorie de population ne craint plus de se confronter à l'autorité et à ses symboles. Outrager un policier et se rebeller après une interpellation en flagrant délit sont des comportements devenus réflexes chez certaines personnes. Cette violence touche également d'autres corps de métier chargés de mission de service public (sapeurs-pompiers, médecins, enseignants...).

Rechercher la genèse de la spirale de la violence n'offre pas d'intérêt en soi. En revanche, elle amène à se poser des questions de bon sens : quel est le seuil dans l'escalade des troubles à l'ordre public au-delà duquel les forces de l'ordre ne parviendront plus à s'adapter par l'utilisation de la force légitime ? Quelles méthodes ou mesures faut-il appliquer aux délinquants auteurs des violences à l'encontre des policiers pour que la raison l'emporte sur les déchaînements de violence ?

La banalisation de la violence à l'encontre des policiers se manifeste également dans le peu d'instruments de mesure qui lui sont consacrés et cela même au sein du ministère de l'Intérieur. Le groupe de travail a été marqué par le peu d'études sur les faits de violence à l'encontre des policiers au regard de l'impact du phénomène sur la profession.

En mai 2014, l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) a publié une étude exploratoire sur les violences physiques contre les forces de l'ordre en France. Elle fait le constat, au sein de la police nationale, de l'absence de statistiques exploitables, de cartographie des policiers blessés, d'éléments sur les circonstances des blessures et des types d'armes utilisées par les auteurs d'agressions. Seule la DRCPN publie dans son bilan social annuel un état sur les morts et blessés en service. Il ne reflète malheureusement pas dans le détail la réalité du phénomène.

La récente étude de l'Observatoire National de la Délinquance et de la Réponse Pénale (ONDRP) sur « les policiers et gendarmes décédés et blessés en 2018 » fait état de 12 853 policiers blessés en mission et en service en 2018 et relève une hausse de 15.8 % par rapport à 2017 même si la tendance est stable depuis 2012.

Toutefois ces données ne permettent pas d'identifier précisément les causes de ces blessures faute d'indicateurs suffisamment précis. Par ailleurs, des manifestations de violences telles que les rebellions, insultes et outrages commis à l'encontre des policiers ne sont recensées que partiellement dans l'état statistique 4001 qui répertorie les crimes et délits constatés et à condition que les policiers victimes aient relevé l'infraction, ce qui est loin d'être une pratique généralisée.

Traiter la violence subie par les policiers nécessite un état des lieux précis si l'on veut concevoir une politique managériale sérieuse de prise en compte du phénomène.

**Préconisation n° 18 :** Créer au sein de la DGPN un observatoire des violences subies par les policiers, outil de pilotage d'une politique managériale adaptée à leurs besoins

### 2.1.2. Vers une plus grande sévérité dans la sanction des violences à l'encontre des policiers

Admettre pour seules réponses à l'escalade des violences à l'encontre des policiers, une adaptation toujours plus lourde de leurs moyens individuels de protection et une évolution des armes de forces intermédiaires n'est pas suffisant.

Les violences contre les policiers, dès lors qu'elles portent atteinte à leur intégrité physique ou morale ou qu'elles mettent en cause, de quelque façon, l'image, l'honneur, la probité et les valeurs de l'institution tout entière doivent être sévèrement sanctionnées.

Demander aux policiers de faire abstraction dans leur quotidien des insultes, menaces ou violences légères au seul motif qu'elles se seraient banalisées ou qu'elles ne seraient que les conséquences d'un manque de discernement de leur auteur sous l'effet de l'alcool ou toute autre substance n'est pas acceptable.

Par ailleurs, les policiers, quand bien même ils doivent faire preuve de discernement selon les situations, ne doivent pas contribuer à cette situation en s'autocensurant.

Rien ne peut excuser une agression délibérée contre un policier.

Dans ce registre, la justice doit être garante du symbole d'autorité que le policier porte et protéger son intégrité dès lors que les faits dont il est victime sont établis. L'erreur d'appréciation commise assez communément par la justice est de ne pas avoir donné de suite judiciaire adaptée aux outrages. La réponse judiciaire doit être plus formelle et empreinte de solennité.

Un rappel à la loi notifié par OPJ à l'auteur de violences à l'encontre d'un policier n'a ni de sens ni d'impact au sein d'un service de police tandis que le passage à minima devant un délégué du procureur de la République dans une maison de justice est de nature à restaurer symboliquement l'autorité du policier.



Si le policier victime a besoin de réparation de la part de la Justice, il importe que celle-ci puisse statuer sur des éléments incontestables. C'est pourquoi il est parfois nécessaire que le policier victime accepte d'être confronté avec son agresseur même si cette étape de l'enquête est souvent mal acceptée. Dans ce cadre, la confrontation des policiers avec leurs agresseurs au cours d'une enquête doit aussi être l'occasion de rappeler le statut exceptionnel du policier au regard de son rôle dans la société. Perçue à tort par les policiers comme une mise en cause préalable de leur action, la confrontation est au contraire l'occasion de les restaurer dans leur mission. Si elle n'est pas obligatoire au regard de la présomption de la légalité de l'intervention policière, elle est nécessaire dès lors que le policier est mis en cause dans son action, ou qu'une erreur matérielle est constatée dans le procès-verbal d'interpellation. Elle présente aussi l'intérêt de préciser des éléments de contexte qui auraient été omis au cours d'une enquête. Enfin, elle restaure le policier dans sa légitimité.

Le déficit ressenti de poursuites de l'action publique est un vrai sujet. Il est source de lassitude chez les policiers, de démotivation, voire de démobilisation. Il est aussi parfois perçu comme une déconsidération du métier. En contrepartie, il peut nourrir chez les auteurs d'infractions, un sentiment d'impunité et de faiblesse de l'autorité judiciaire à sanctionner.

Il est important que soit réellement appliqué le dispositif de sanctions pénales et adopté le principe de « zéro tolérance » sur les affaires de violences à l'encontre des policiers<sup>27</sup>.

Systématiser le déferrement d'auteurs de violences à l'encontre des policiers devant le procureur de la République contribuera à restaurer l'autorité de l'État.

Par ailleurs, toutes les formes de violences, dès lors qu'elles portent atteinte à un policier dans l'exercice de ses fonctions ou dans le cadre de sa vie privée à raison de sa fonction, doivent être fermement sanctionnées. A cet égard, il doit être envisagé qu'à droit constant, les condamnations soient inscrites au bulletin n° 2 (B2) du casier judiciaire sans possibilité pour le magistrat de prononcer une dispense d'inscription.

**Préconisation n° 19 :** Déferrer devant un magistrat tout auteur d'une infraction violente à l'encontre des policiers

**Préconisation n° 20 :** Inscire, sans possibilité de dispense au bulletin numéro 2 du casier judiciaire toutes les sanctions condamnant les formes de violences dès lors qu'elles portent atteinte à un policier dans l'exercice de ses fonctions ou, dans le cadre de sa vie privée, à raison de ses fonctions

### 2.1.3. Encourager les services de police à communiquer : « un savoir-faire à mieux faire savoir »

Dans une société du tout numérique et des réseaux sociaux, la diffusion d'images ou d'écrits se propage à une vitesse déconcertante. Elle ne laisse le temps, ni à l'établissement de la vérité, ni aux explications contextuelles. Leurs interprétations déviantes entraînent des polémiques systématiques.

Face à la justice médiatique, la parole institutionnelle n'a plus de crédibilité. Se livrer à un combat de même nature n'a pas de sens lorsque les armes ne sont pas égales. Force est de constater qu'en période de crise la Police nationale est placée « sous cloche » alors qu'elle devrait pouvoir s'exprimer pour le moins sur le factuel des dossiers. Dans un souci de pédagogie auprès du public, elle doit pouvoir plus largement communiquer pour faire comprendre son mode d'action. L'absence de communication engendre forcément un affaiblissement de l'institution et de son autorité.

C'est ainsi que les policiers font régulièrement l'objet de diffamations alors que leurs droits ne sont jamais rétablis. Cette communication, toujours à charge, contribue à déformer l'image des policiers. Elle porte également atteinte à leur moral.

<sup>27</sup> La loi prévoit des sanctions lourdes pour les auteurs d'infractions contre les forces de l'ordre. En cas de violence sur un représentant de l'autorité publique, la peine est de 3 ans de prison et 45 000 euros d'amende si le policier victime présente une incapacité temporaire de travail de moins de 8 jours et est portée à 5 ans avec 75 000 euros d'amende au delà de 8 jours d'ITT. Si les violences ont été commises à l'aide d'une arme, même par destination, ou un guet-apens, la peine est élevée à 15 ans de prison en cas d'incapacité temporaire de travail de plus de 8 jours, à 20 ans en cas de mutilation ou d'infirmité permanente et à 30 ans de prison lorsqu'elles sont commises en bandes organisées ou entraînent la mort du policier.

Un vrai travail sur la communication externe doit être engagé sur la question des violences. La Police nationale doit s'inscrire sans tarder dans une stratégie de communication non seulement pour soutenir ses agents victimes de violences mais aussi pour reconquérir, par l'image, sa légitimité au service des citoyens. Ainsi, par exemple, les actions positives de protection ou de sauvetage réalisées par les policiers tous les jours doivent davantage être mises en valeur.

Depuis 2012, sous l'impulsion des ministres de l'Intérieur successifs, d'importants efforts ont été réalisés au sein de la Police nationale pour former les agents à la communication. Il est temps que cet investissement se concrétise aujourd'hui.

**Préconisation n° 21 : Favoriser une communication de l'institution sur les violences tant au niveau national que local**

## 2.2. MIEUX ACCOMPAGNER LES POLICIERS VICTIMES DE VIOLENCES

Accompagner c'est se joindre à quelqu'un, pour aller où il va, en même temps que lui. La relation et notamment celle de proximité est indispensable à l'accompagnement. Elle ne peut être une relation technocratique et désincarnée.

Or il n'existe pas dans la police comme cela a été mis en place chez les militaires, une politique voire une philosophie de l'accompagnement et de la prise en charge. Traditionnellement dans la police il ne fallait pas montrer ses faiblesses. Le caractère viril de la fonction et la police définie comme « un métier d'homme » n'autorisaient pas ses agents à accepter de se faire accompagner. On se devait d'être fort, sinon on n'était pas un bon « flic ». Montrer ses faiblesses était considéré comme un aveu d'échec.

*A contrario*, voilà ce que disait en 2018, le général d'armée Jean-Pierre BOSSER, chef d'état-major de l'Armée de Terre :

*« Nos blessés révèlent à la fois notre engagement qui peut nous conduire à exposer notre intégrité physique et psychique, et notre humanité, c'est-à-dire finalement notre vulnérabilité et notre incroyable faculté de résistance individuelle et collective. »*

*-Soutenir nos blessés c'est mettre en actes notre esprit de famille militaire,*

*-C'est vouloir faire triompher avec eux le courage sur la peur,*

*-C'est un devoir pour chacun d'entre nous afin de contribuer chacun à notre place, à la reconnaissance, à l'accompagnement et à la réparation qu'ils souhaitent et qu'ils méritent. »*

Les personnels de police dans l'exercice quotidien de leurs missions subissent de nombreuses atteintes physiques parfois psychiques. Les agents blessés attendent désormais une meilleure prise en charge et de la lisibilité dans les démarches administratives à entreprendre. Or la complexité des procédures conjuguée à une multiplicité des services mobilisés (médecine statutaire, médecine de prévention, bureau de gestion, bureau des affaires juridiques, service chargé des allocations temporaires d'invalidité, service de soutien psychologique opérationnel, assistants sociaux...) est source d'incompréhension pour les personnels.

Le plan stratégique triennal 2017-2020 pour la Police nationale a inscrit au titre de ses objectifs majeurs que l'administration adapte son mode opératoire pour être en capacité de mieux répondre aux attentes légitimes des personnels blessés.

L'expérience montre en effet la nécessité d'une approche plus transversale et pluridisciplinaire des services et des professionnels de soutien concernés, à chaque étape de l'instruction des dossiers dans leurs différents volets (administratif, médico-social ...).

Ainsi, la circulaire du 9 avril 2018 relative à l'accompagnement des personnels relevant de la Police nationale, blessés ou décédés en service, définit les contours du nouveau dispositif d'accompagnement. A cet effet, il a été privilégié la mise en place d'un guichet unique identifiable et facilement accessible tant par les personnels et leurs familles que par les services.

Cette mission d'accompagnement se décline dans chaque secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI). Elle veille à la cohérence du traitement des blessés et des familles sur l'ensemble du territoire. Des conventions de partenariat ont été conclues avec des établissements hospitaliers. Elles permettent d'offrir dans certaines situations particulières un accompagnement intégré dans la perspective d'une reprise de fonction.

Toutefois, un important retard est constaté concernant la prise en charge des blessures psychiques. Le débriefing psychologique a été généralisé pour les attentats. Mais on évalue mal ou insuffisamment l'état du stress post-traumatique et sa permanence dans le temps. Ce débriefing devrait être beaucoup plus systématique comme les consultations de la médecine de prévention.

Les blessures psychiques, ces blessures invisibles, ont pendant longtemps été ignorées ou ne pouvaient pas être évoquées en interne. Pour y répondre, la DGPN a lancé une campagne en utilisant le slogan « Être fort, c'est aussi demander de l'aide ».

Il a été mis en place une ligne d'écoute H24 avec le réseau SPS (Soins aux professionnels en santé). Il s'agit d'un réseau de soins (consultations de souffrance au travail, consultations pour le sommeil...) accessible au policier sur l'ensemble du territoire.

Cette prise en charge commence à évoluer mais doit être consolidée. Par ailleurs, les dispositifs sont encore trop souvent méconnus des policiers et de l'ensemble de la chaîne hiérarchique qui doit s'impliquer davantage. La formation et l'information doivent être au cœur de ce nouveau dispositif.

**Préconisation n° 22 :** Évaluer la mise en œuvre de la circulaire du 9 avril 2018 sur l'accompagnement des personnels blessés

### 2.2.1. La protection fonctionnelle : un dispositif complexe et peu accessible

S'il est un sujet sensible et qui fait l'objet de nombreuses critiques de la part des policiers, c'est bien celui de la protection fonctionnelle.

Les fonctionnaires de police victimes de violences bénéficient d'une double prise en compte, celle de l'administration et celle de l'autorité judiciaire. S'agissant du volet administratif, le policier sera amené, à la suite de sa prise en charge éventuelle par un service médical d'urgence, à établir une déclaration de blessures en service qui lui permettra de solliciter l'imputabilité au service de la ou des blessures en question et de bénéficier d'une prise en charge des frais médicaux. Un arrêté d'imputabilité pourra également lui permettre d'obtenir par la suite une pension d'invalidité.

Il s'agit d'un dispositif juridiquement indispensable mais parfois lent qui peut contraindre le policier à assurer lui-même les premiers frais médicaux avant confirmation de l'imputabilité de son préjudice au service. Il paraît important de pallier ce manque de célérité dans les décisions qui donne au policier victime le sentiment de ne pas être soutenu.

**Préconisation n° 23 :** Étudier, en lien avec le mouvement mutualiste, la possibilité pour celui-ci de faire l'avance de frais médicaux dans l'attente de la décision d'imputabilité

Le policier agressé peut aussi bénéficier d'un soutien psychologique. Indépendamment de la déclaration administrative de sa blessure, et comme tout citoyen, il peut déposer plainte contre son agresseur et demander ainsi une réponse pénale en raison du préjudice subi.

Afin d'engager cette démarche, le policier peut bénéficier d'une prise en charge de sa défense par l'administration appelée « protection fonctionnelle » définie dans l'article 11 de la loi du 11 juillet 1983<sup>28</sup> qui dispose que « la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils sont victimes à l'occasion de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ».

Si la loi en instaure le principe, elle n'en précise cependant pas les critères de mise en œuvre et bien souvent les policiers peuvent être « désemparés » pour faire valoir leurs droits.

Le policier doit en effet faire lui-même cette démarche mais sa mise en œuvre est organisée de manière très diverse sur le territoire national puisqu'elle est gérée par chaque SGAMI, sans réelle harmonisation.

L'assistance d'un avocat pour le policier victime apparaît assez symptomatique de cette situation. Ainsi, le service des affaires juridiques et du contentieux (SAJC) de la préfecture de police dispose d'une permanence téléphonique qui sert d'interface avec les différentes structures d'aide et de soutien tant juridique, sociale que psychologique. Ce service propose un avocat au policier qui est toutefois libre d'en choisir un autre. Il s'agit là d'une structure très réactive. En dehors de la préfecture de police, le policier agressé doit faire la demande de protection fonctionnelle auprès de son bureau du personnel qui la transmet au SGAMI. Certains proposent un avocat, d'autres laissent au policier le soin d'en proposer un. A cet égard, il apparaît souhaitable d'identifier, sur le territoire national des avocats familiarisés aux spécificités du métier de policier ou, à tout le moins, d'inciter la hiérarchie du policier victime, dans sa fonction d'accompagnement à contribuer à cette recherche.

Par ailleurs, de nombreux policiers expriment leur mécontentement concernant le non versement des dommages et intérêts par l'auteur des faits ou par le biais du Service d'Aide au recouvrement des Victimes d'Infractions (SARVI).

Ainsi, dans la réalité, le policier qui sollicite la protection fonctionnelle se trouve confronté à une administration qui traite un dossier et non un cas personnel. Sa hiérarchie qui a le devoir de l'assister, ne sert que de courroie de transmission administrative et n'a que peu d'influence sur la décision d'accorder ou non le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Une structure unique de centralisation des demandes, de prise en compte des fonctionnaires pour les différents aspects évoqués précédemment et de conseils pour l'assistance d'avocats plus spécialisés dans l'accompagnement des policiers victimes permettrait sans doute un meilleur traitement des dossiers au niveau judiciaire. Elle permettrait également de leur témoigner un réel soutien. Son positionnement au sein des services opérationnels favoriserait une plus forte implication de la hiérarchie dans le suivi des dossiers.

L'échelon territorial adéquat pour la mise en place d'une telle structure pourrait être l'échelon zonal déjà doté de services d'appui opérationnel efficaces.

**Préconisation n° 24 :** Simplifier l'accès à la protection fonctionnelle  
Désigner une structure unique de centralisation, de facilitation et de suivi des demandes de protection fonctionnelle au sein des services opérationnels, pilotée par la DGPN

## 2.2.2. La prise en charge des policiers blessés, un dispositif à repenser

C'est au plus près du terrain que le dispositif de suivi des blessés et par conséquent de prévention des risques doit se développer.

Il paraît pertinent de confier ce suivi concomitamment à la hiérarchie de proximité appuyée en cela par des structures administratives ad hoc et aux services médico-sociaux de la Police nationale.

A cet effet, il pourrait être judicieux de faire participer la hiérarchie au recensement des blessures. A chaque blessure, le fonctionnaire aurait un entretien avec son N+1, qui renseignerait une application, laquelle serait fiabilisée par le service de relations humaines de proximité. Outre de favoriser un meilleur recensement et l'établissement d'une typologie des blessures, ainsi qu'une analyse du siège des lésions (en dehors de toute mention concernant le secret médical), cette implication de la hiérarchie témoignerait de l'intérêt porté au policier. Par ailleurs, les éléments recueillis permettraient également de concourir à une amélioration générale de la prévention par l'adaptation des équipements ou des procédures d'intervention.

Chaque service de police devrait avoir en son sein une structure chargée du suivi des dossiers des victimes, composée de personnels formés, impliqués et dotés d'une bonne connaissance des conditions d'exercice du métier. Actuellement le traitement se fait au niveau du SGAMI.

Le SGAMI disposerait ainsi d'un relais local dans chaque service. Ce relais, rattaché aux services de gestion opérationnelle, devrait être composé de fonctionnaires expérimentés, aptes à cette mission d'accompagnement. Pour que le dispositif fonctionne, il serait indispensable de valoriser la mission, de clairement l'identifier, voire de la confier à des policiers « séniors » reconnus par leurs pairs pour leurs qualités professionnelles et humaines.

De manière régulière, dans le cadre d'arrêt de travail d'une certaine durée, il serait souhaitable d'assurer des prises de contact avec le policier blessé pour partager l'évolution de son état de santé et lui témoigner le soutien de son service.

A la suite d'un arrêt de travail consécutif à une blessure en service, il y aurait lieu de systématiser l'entretien de ré-accueil entre le policier blessé et sa hiérarchie directe. Le retour en service n'est pas seulement une affaire médicale d'aptitude. C'est également le retour d'un policier au sein de son équipe, qui a souffert et dont on doit faciliter et favoriser l'accueil.

Enfin, il paraît de plus en plus indispensable de resserrer les liens entre et au sein des équipes. Il faut donc s'autoriser des moments de convivialité, des événements sportifs au sein des services pour faire vivre cet esprit « famille » souvent évoqué.

**Préconisation n° 25 :** Impliquer la hiérarchie dans le recensement des blessures et le suivi des policiers blessés

Mettre en place dans les services une structure chargée du suivi du policier blessé, de son accompagnement dans ses démarches et du maintien du lien avec le service durant son absence

L'institution policière est très réactive dès lors qu'un événement engendre pour ses personnels des blessures graves. En revanche, la prise en charge des policiers sur le long terme reste perfectible.

C'est ainsi qu'un changement d'affectation du policier victime, un changement de chef hiérarchique, des mutations de responsables de ressources humaines trop fréquentes et l'absence de « dossier unique » du policier blessé constituent autant de causes expliquant qu'il soit rapidement oublié et donc mal suivi.

La mission d'accompagnement des blessés de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) doit se voir attribuer l'objectif de faire « vivre » le dossier du policier victime de violence tout au long de sa carrière. Cependant ses ressources humaines sont plus que limitées (3 fonctionnaires) et elle n'a pas vocation à traiter de tous les dossiers. Il apparaît indispensable de renforcer ce dispositif et surtout de le déconcentrer.

Par ailleurs, Il faut poursuivre l'étude sur la fatigue au travail et s'interroger sur l'impact du stress et des cycles de travail sur les blessures. Le sujet n'est pas neutre car il est démontré que la fatigue génère de la violence. Une longue exposition du policier au stress et des horaires de travail à forte sollicitation ont un impact négatif indéniable sur la qualité de son intervention et sur son rapport à la population. Une étude approfondie, pluridisciplinaire, doit être engagée sur ces thématiques sur un temps long.

Si l'implication de la hiérarchie dans le suivi des policiers victimes est perfectible, l'organisation du suivi médico-social mérite tout autant de s'inscrire dans une nouvelle dynamique,

Au plan médical, le système est éclaté entre la médecine statutaire, la médecine de prévention, les psychologues de soutien opérationnel et les assistants sociaux. Certains d'entre eux sont rattachés au secrétariat général du ministère de l'Intérieur et d'autres à la DGPN. La définition de leurs missions et de leurs disponibilités dépend donc de leur rattachement, ce qui amenuise leur capacité collective à prendre en charge la santé des policiers. Par ailleurs, le policier victime ou malade ressent le besoin de s'adresser à un guichet unique. Les subtilités entre les médecines statutaire et de prévention le dépassent et sont de nature à modifier sa relation avec les praticiens, écartelé entre un corps médical chargé d'évaluer son aptitude au service et un autre chargé de l'accompagner dans sa convalescence.

Deux instructions récentes aux intentions louables, l'une portant sur l'accompagnement des personnels actifs de police lors du retour en service après une absence prolongée<sup>29</sup> et l'autre relative aux procédures de désarmement et réarmement des policiers<sup>30</sup>, illustrent ce constat dans la mesure où elles prévoient l'intervention concomitante des deux médecines et n'évoquent que la possibilité d'échanges entre elles et avec les autres intervenants médico-sociaux et administratifs sans désigner de chef de file dans l'instruction et le suivi de ces dossiers particuliers et sensibles.

C'est pourquoi, il est proposé qu'une réflexion soit engagée sur la création d'un service de santé de la police nationale doté d'une doctrine d'accompagnement des personnels et favorisant une collaboration plus cohérente entre tous les métiers de santé et de soutien psychologique et social.

Un service de santé de la Police nationale aurait vocation à prendre en compte le policier victime dans l'intégralité de sa problématique et pourrait tisser un lien plus aisé avec les services de gestion administrative et la hiérarchie. Il pourrait contribuer à une évaluation continue de la question des violences subies par les policiers et de leurs effets sur les comportements professionnels.

Par ailleurs, il est proposé d'engager un travail de partenariat avec le mouvement mutualiste et le tissu associatif policiers. Le mouvement mutualiste est capable de travailler en proximité au profit des policiers en difficulté et de suivre leurs dossiers grâce à un maillage territorial dense et des partenariats déjà anciens avec le milieu médico-social (maisons de santé,...). Les associations de policiers ont souvent la capacité d'apporter une assistance humaine de qualité aux policiers victimes et à leurs familles.

**Préconisation n° 26 :** Garantir sur le long terme un suivi médical, psychologique et social des policiers victimes par :

- la création d'un service de santé de la Police nationale, guichet unique médico-social du policier
- une mission d'accompagnement des blessés densifiée et déconcentrée dans les services opérationnels
- des partenariats renforcés avec les mutuelles et le milieu associatif
- une étude d'impact continue sur le lien entre les conditions de travail du policier et la question des violences

<sup>29</sup> Instruction du DGPN du 17 décembre 2019 portant sur l'accompagnement des personnels actifs de police lors du retour en service après une absence prolongée.

<sup>30</sup> Instruction du DRCPN du 21 novembre 2019 relative à la participation du service médical statutaire aux procédures de désarmement et réarmement des fonctionnaires actifs des services de police.

# CONCLUSION

« Les policiers au cœur des violences » constitue une question centrale alors que la Police nationale est confrontée au défi de l'accueil, de la formation et de la prise en compte dans les années qui viennent de jeunes femmes et de jeunes hommes de la génération Z qui s'engageront pour 3 ou 4 décennies au service du public et remplaceront la génération des baby-boomers et celle qui l'a suivie.

La Police nationale est une grande entreprise de main d'œuvre. Elle ne part pas de rien et dispose d'agents de tous grades et de tous corps de grande qualité qui font sa richesse et sa réussite.

Des avancées sont en cours en matière de formation avec la DCRFPN, des expérimentations de nouveaux modes de management ont été engagées sous l'égide de l'IGPN, des travaux sérieux et fouillés ont été réalisés dans une période récente pour concevoir une vraie « stratégie d'entreprise » au sein de la police nationale.

Le groupe de réflexion de l'AHFPN a la conviction forte qu'il est temps que la Police nationale obtienne les moyens humains et financiers d'une politique d'appui continu et durable de ses agents victimes de violences physiques, morales ou psychologiques et s'y engage dans le cadre d'une stratégie fixant clairement le sens de son action et ses objectifs au service de la population.

C'est une des conditions indispensables pour que les policiers, dont le dévouement doit être salué, travaillent avec plus de sérénité et dans un environnement professionnel de nature à améliorer la relation avec toutes les catégories de la population.

Les grandes entreprises le font déjà et y trouvent leur compte en termes d'amélioration de la qualité de vie au travail, d'esprit « corporate » et donc d'engagement de leurs salariés. Elles s'appuient pour ce faire sur trois axes majeurs que sont le sens du métier, la formation et le management de proximité.

Formons le vœu que ces chantiers aboutissent à bref délai et tiennent compte des quelques préconisations formulées dans le présent rapport pour le bien des policiers, de la population et de la Police nationale.

# ANNEXES

## ANNEXE N°1 COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFLEXION



Issu de la 30<sup>e</sup> promotion de commissaires de police « Antoine BIANCARDINI », Pascal LALLE est diplômé de l'Institut d'Études Politiques d'Aix en Provence, de l'École Nationale Supérieure de la Police de Saint Cyr au Mont d'Or et de la 10<sup>e</sup> promotion de l'Institut des Hautes Études de Sécurité Intérieure. Il a développé une carrière de commissaire de police en sécurité publique et a exercé de nombreux commandements opérationnels en agglomération urbaine dense en région parisienne comme en province.

Il a aussi été « policier – diplomate » chargé de coopération internationale et de gestion de crise à Madagascar (1989-1992) et au Burundi (1992-1995) en qualité d'attaché de sécurité intérieure.

Au cours de sa carrière, il a conduit et développé de nombreux chantiers de création et organisation de services de sécurité publique dont, notamment, ceux de la police de proximité et du partenariat opérationnel, des zones de sécurité prioritaires, de l'intelligence de sécurité publique, de la rationalisation de l'organisation des services territoriaux de sécurité publique en France métropolitaine et outre-mer, de la modélisation de la coordination zonale des directions de la sécurité publique, du lancement de la police de sécurité du quotidien, de la création du service central du Renseignement Territorial ...

Dans la période plus récente, il a exercé les fonctions de directeur départemental de la sécurité publique à Nîmes (2002-2005), Strasbourg (2005-2008) et Marseille (2008-2012) avant d'être nommé directeur des services actifs de la police nationale et placé à la tête de la direction centrale de la sécurité publique de juillet 2012 à décembre 2018.

Il a quitté la police nationale en juillet 2019.



Inspectrice générale honoraire, Catherine FAURE a exercé au cours de ses 37 années de carrière des fonctions opérationnelles, tant à la préfecture de police (commissaire du 10<sup>e</sup> arrondissement) qu'à la direction centrale de sécurité publique, notamment en Seine-Saint-Denis. Elle oriente sa carrière vers des fonctions de coopération policière internationale, avant de rejoindre le cabinet du DGPN où elle exercera ses fonctions tout d'abord au cabinet du ministre de l'intérieur, puis en créant la délégation aux victimes.

Elle sera ensuite chargée de la gestion du corps des commissaires de police, avant d'accéder au poste de sous-directrice des ressources humaines et de la logistique à la direction centrale de la sécurité publique. Enfin, elle a été pendant trois ans et jusqu'en mars 2019, directrice centrale adjointe de la sécurité publique.



Contrôleur général de la police nationale, Christophe FICHOT est diplômé de la faculté de droit de Paris II, de l'École Nationale Supérieure de Police (39<sup>e</sup> promotion – « Bicentenaire de la Révolution »), de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (18<sup>e</sup> promotion) et du Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur (3<sup>e</sup> promotion). Il a exercé des fonctions opérationnelles au sein de plusieurs directions de police.

Commissaire de police de sécurité publique notamment à Nanterre (92), il a poursuivi sa carrière au sein de la PAF à la brigade de sécurité des chemins de fer avant de s'occuper de réglementation frontalière et d'affaires européennes. Après avoir dirigé le centre de recherches et de la logistique de la police nationale, il a été en charge successivement à l'IGPN du cabinet des études et du cabinet central des enquêtes.

Il est actuellement adjoint au chef du service des technologies et des systèmes d'information du ministère de l'intérieur.



Issue de la 31<sup>e</sup> promotion de commissaires de police « Maurice BOYER », la contrôlease générale honoraire Chantal BACCANINI a effectué toute sa carrière dans les départements de la grande couronne du sud et de l'est parisien à la tête de circonscriptions de sécurité publique importantes. Elle a accompagné, du point de vue de la sécurité, les transformations géographiques, démographiques et structurelles de cette région au cours de ses 36 années de carrière qu'elle a terminée en qualité de directrice départementale de la sécurité publique de Seine et Marne. Adeptes du management des policiers au plus près du terrain et très proche de leurs préoccupations, elle a aussi une fine connaissance des attentes de la population et des relations police – population.



Commissaire général, Daniel PADOIN a débuté sa carrière à la Préfecture de Police en 1984. Après avoir exercé ses fonctions de commissaire de police pendant 10 ans au sein de la Direction Régionale de la Police Judiciaire, il a rejoint la Direction de la Police Urbaine de Proximité en 1999 pour occuper différents postes de commissaires d'arrondissements parisiens.

Il a par la suite intégré la Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne en 2009 comme chef d'état-major. Il est actuellement directeur adjoint de la direction territoriale de sécurité de proximité du Val de Marne.



Contrôleur général de la police nationale, Nicolas DUQUESNEL a exercé au cours de ses 22 années de carrière des fonctions opérationnelles à la préfecture de police principalement dans des arrondissements parisiens, à l'état-major de la direction de l'ordre public et de la circulation et à la direction centrale de la sécurité publique notamment au service d'ordre public du département des Hauts de Seine.

Précédemment chef d'état-major de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, il est aujourd'hui directeur territorial adjoint de la sécurité de proximité de la Seine Saint Denis.



Commissaire général, Jean-Loup CHALULEAU a exercé de nombreuses fonctions opérationnelles durant ses 33 ans de carrière, tant en province qu'à Paris, en direction centrale et à la Préfecture de police. Après une première partie de carrière aux renseignements généraux, il a rejoint la direction de la police judiciaire à la PP, avant d'intégrer la direction de la police urbaine de proximité, puis la DSPAP. Son expérience l'a amené à devenir conseiller du préfet de police, puis d'exercer la fonction de directeur adjoint et chef d'état-major de la direction opérationnelle des services techniques et logistique jusqu'en 2019, année au cours de laquelle il intégrera l'IGPN, sur le périmètre des inspections et des audits.



Contrôleuse générale de la police nationale, Lydie ARAGNOUET a débuté sa carrière à la Direction centrale des renseignements généraux avant de rejoindre la sécurité publique dans le Haut-Rhin. Elle intègre en 1999 la Direction centrale de la police aux frontières où elle exerce toujours.

Débutant comme directrice départementale adjointe dans le Haut-Rhin, elle rejoint la direction centrale comme chef du Bureau de la Réglementation. Elle occupe ensuite le poste de chef de la Division immigration à la DPAF Roissy et revient à Paris comme adjointe au sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux. A l'issue, elle est nommée directrice zonale, d'abord en zone sud-ouest à Bordeaux puis en zone Nord à Lille.

Elle est aujourd'hui sous directrice de l'immigration et de l'éloignement à la direction centrale de la police aux frontières.



## ANNEXE N°2 LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE GROUPE DE RÉFLEXION

- **Cabinet du ministre de l'intérieur** : Didier Joubert, commissaire général, conseiller prospective et stratégie
- **DGPN/DCI** : Bernard Charbonnier, sous-directeur
- **DGPN/DCI** : Nathalie Faynel, commissaire divisionnaire
- **DGPN/DCSP** : Christian Hirsoil, directeur central adjoint
- **DGPN/DCSP** : Jean-Cyrille Reymond, sous-directeur des missions de police
- **DCSP/DDSP 31** : Nelson Bouard, directeur départemental
- **DCSP/DDSP 78** : Ludovic Kauffman, directeur départemental
- **DCSP/DDSP 80** : David Preud'Homme, directeur départemental
- **DCSP/DDSP 91** : Thierry Ferré, directeur départemental
- **DCSP/DDSP 95** : Frédéric Lauze, directeur départemental
- **DGPN/DCPAF/DZ Sud** : Thierry Assanelli, directeur zonal
- **DRCPN/Médiateur interne** : Pierre-Edouard Colliex, médiateur
- **DRCPN/SDASAP** : Noémie Angel, sous-directrice
- **PP/DSPAP** : Valérie Martineau, directrice
- **PP/DSPAP** : Jean-Paul Pecquet, directeur adjoint ;
- **PP/DSPAP** : Pascal Le Borgne, sous-directeur de la gestion opérationnelle
- **PP/DSPAP/SDSO** : Gilles Jacquemand, commandant divisionnaire, chef de service
- **DGPN/DCRFPN** : Isabelle Guilloteau, directrice centrale adjointe
- **DGPN/DCRFPN** : Emmanuelle Lehericy, sous-directrice
- **DGPN/DCRFPN** : Christian Kerbrat, sous-directeur adjoint
- **DGPN/IGPN** : Brigitte Jullien, directrice
- **DGPN/IGPN** : Bertrand Michelin, directeur adjoint
- **DGPN/IGPN** : Marc Baudet, commissaire général
- **Parquet de Paris** : Yves Badorc, procureur adjoint
- **Parquet de Paris** : Aude Duret, vice-procureure
- **ONDRP** : Christophe Soullez, chef du département
- **Groupe Carrefour** : Jean Pascal Ramon, directeur sécurité/sureté France
- **Transdev** : Serge Castello, directeur de la sécurité
- **RATP** : Stéphane Gouaud, directeur de la sécurité
- **Thibaut de Montbrial**, avocat, président du centre de réflexion sur la sécurité intérieure
- **Organisations syndicales/SCPN** : David Le Bars, secrétaire général
- **Organisations syndicales/SICP** : Olivier Boisteau, président
- **Organisations syndicales/SCSI** : Christophe Rouget, secrétaire général adjoint
- **Organisations syndicales/SCSI** : Didier Rendu, secrétaire national
- **Organisations syndicales/SCSI** : Léo Moreau, secrétaire national
- **Organisations syndicales/Alliance** : Olivier Hourceau, secrétaire général adjoint
- **Organisations syndicales/Alliance** : Frédéric Lagache, délégué général
- **Organisations syndicales/Unité SGP/FO** : Yves Lefebvre, secrétaire général
- **Organisations syndicales/UNSA** : Philippe Capon, secrétaire général
- **Organisations syndicales/UNSA** : Thierry Clair, secrétaire national
- **Mutuelle INTERIALE** : Gilles Bachelier, président
- **Mutuelle MGP** : Benoît Briatte, président
- **SSMSI** : Christine Gonzalez-Demichel, cheffe de service

## ANNEXE N°3 GLOSSAIRE

**AAI** : autorité administrative indépendante

**AFI** : armes de force intermédiaires

**AHFPN** : association des hauts fonctionnaires de la police nationale

**AMARIS** : projet « améliorer la maîtrise des risques »

**APJ** : agent de police judiciaire

**CADA** : commission d'accès aux documents administratifs

**CEDH** : cour européenne des droits de l'Homme

**CGLPL** : contrôleur général des lieux de privation de liberté

**CNCTR** : commission nationale de contrôle des techniques de renseignement

**CNIL** : commission nationale informatique et liberté

**CP** : code pénal

**CPP** : code de procédure pénale

**CPT** : comité européen pour la prévention de la torture

**CSI** : code de la sécurité intérieure

**DCRFPN** : direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale

**DCSP** : direction centrale de la sécurité publique

**DCPAF** : direction centrale de la police aux frontières

**DD** : défenseur des droits

**DGPN** : direction générale de la police nationale

**DRCPN** : direction des ressources et des compétences de la police nationale

**DSPAP** : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

**ENM** : école nationale de la magistrature

**ENP** : école nationale de police

**IGPN** : inspection générale de la police nationale

**INHESJ** : institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

**ITT** : incapacité totale de travail

**RIO** : référentiel des identités et de l'organisation

**ONDRP** : observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

**ONU** : organisation des Nations Unies

**OPJ** : officier de police judiciaire

**RETEX** : retour d'expérience

**SAJC** : service des affaires juridiques et du contentieux (préfecture de police)

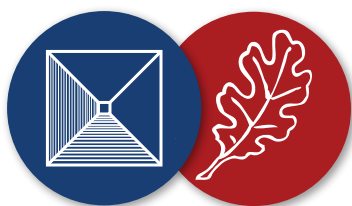
**SARVI** : service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions

**SGAMI** : secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur

**TDI** : techniques de défense et d'intervention

**TOP** : techniques d'optimisation du potentiel

**TSUA** : traitement relatif au suivi de l'usage des armes



ASSOCIATION  
DES HAUTS FONCTIONNAIRES  
DE LA POLICE NATIONALE