



La lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité

Mission confiée par
Monsieur Gérald **DARMANIN**, ministre de l'intérieur,
Monsieur Eric **DUPONT-MORETTI**, Garde des sceaux, ministre de la justice

Christian VIGOUROUX

Président de section honoraire,
Conseil d'Etat

Florian ROUSSEL

Maître des requêtes,
Conseil d'Etat

Avec le concours de :

- Pour l'Inspection générale de l'administration, de M. Pascal LALLE, Inspecteur général de l'administration, et M. Adrien SPERRY, Inspecteur de l'administration ;
- Pour l'Inspection générale de la justice, de Mme Catherine GAY-VANDAME, Inspectrice générale de la justice, Mme Isabelle LIBAN, Inspectrice générale de la justice, et M. Philippe COMBETTES, Inspecteur de la justice ;
- Pour l'Inspection générale de la police nationale, de M. Jean-Jacques HERLEM, Inspecteur général de la police nationale, M. Daniel MONTIEL, Commissaire général, et M. Christophe SOULLEZ, Chargé de mission développement et prospective ;
- Pour l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, du Général de division Thierry THOMAS, Chef adjoint.

- Juillet 2021

Prologue	7
Introduction	13
1. Les relations des forces de sécurité intérieure avec la population	19
1.1. Des relations aujourd'hui distendues	19
1.1.1. La police et la société, une nécessaire relation de confiance	19
1.1.2. De nombreux instruments de dialogue existent	20
1.1.2.1. Les instruments institutionnels du dialogue	20
1.1.2.2. Le recours à des référents et agents dédiés	20
1.1.2.3. Le dialogue avec la jeunesse	21
1.1.2.4. Le dialogue avec l'Université et les enseignants-chercheurs	23
1.1.2.5. La participation à la vie locale, y compris les bailleurs sociaux et les transporteurs	23
1.1.2.6. Les échanges avec le Parlement	24
1.1.3. Un dialogue aujourd'hui inégal	24
1.2. Propositions de la mission	26
1.2.1. Savoir et faire savoir à la population	26
1.2.2. Savoir présenter les enjeux de sécurité au Parlement	28
1.2.3. Savoir ancrer les services dans les territoires	28
1.2.4. Savoir valoriser les relations anciennes avec différents interlocuteurs	29
1.2.4.1. Relations avec les associations	29
1.2.4.2. Relations avec les élus locaux	30
1.2.4.3. Relations avec le barreau	30
1.2.4.4. Relations avec les enseignants-chercheurs	31
1.2.5. Poursuivre les efforts engagés en vue d'une diversification du recrutement	32
1.2.6. S'appuyer sur la cartographie des risques	33
2. L'accueil et l'accompagnement des victimes de discriminations	35
2.1. Des plaintes et signalements qui ne reflètent pas l'ampleur du phénomène	35
2.1.1. Les fortes attentes de l'opinion et des associations	35
2.1.1.1. Les attentes d'ordre général sur l'accueil et l'accompagnement des victimes	35
2.1.1.2. Les attentes relatives au traitement des discriminations LGBT	36
2.1.1.3. Les attentes relatives au traitement des discriminations subies par les gens du voyage	36
2.1.1.4. Les attentes relatives au traitement des discriminations subies par les Roms	37
2.1.2. Des plaintes et de signalements peu nombreux, des signes qui interrogent	37
2.1.2.1. Les résultats de l'enquête de victimation : un phénomène ressenti par une part significative de la population	38
2.1.2.2. Les données de la police et de la gendarmerie : une forte sous-déclaration des faits de discrimination	38
2.1.2.3. Les données des services judiciaires : un contentieux très limité	40
2.1.3. Les causes de cette sous-estimation du nombre réel de discriminations subies	43
2.2. Les initiatives mises en œuvre en vue d'une meilleure prise en compte des victimes de discriminations	44
2.2.1. La sensibilisation aux discriminations dans le cadre des formations	44
2.2.2. L'amélioration des conditions générales d'accueil et d'accompagnement des victimes de discrimination	47
2.2.2.1. Le recueil des plaintes	47
2.2.2.2. La qualité de l'accueil en police et en gendarmerie	48
2.2.2.3. L'accueil dans les juridictions	50
2.2.3. La prise en compte des problématiques spécifiques à certaines discriminations	51
2.2.3.1. Les discriminations en fonction de l'origine ethnique	51
2.2.3.2. Les discriminations entre les hommes et les femmes	51
2.2.3.3. Les discriminations LGBTI	52

2.2.4. Un suivi spécifique au niveau des parquets _____	54
2.2.4.1. Les pôles antidiscrimination _____	54
2.2.4.2. Le renforcement de la coordination de la lutte contre les discriminations au plan local _____	57
2.2.4.3. La lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux _____	58
2.2.5. L'approfondissement des enquêtes : l'exemple de la haine en ligne _____	58
2.3. Les propositions de la mission _____	59
2.3.1. Améliorer la connaissance du phénomène _____	59
2.3.1.1. La création d'un observatoire des discriminations _____	60
2.3.1.2. Permettre l'enregistrement précoce et précis des plaintes _____	60
2.3.2. Améliorer les conditions générales d'accueil des victimes de discriminations _____	61
2.3.2.1. Valoriser les personnels d'accueil _____	61
2.3.2.2. Renforcer l'évaluation de l'accueil _____	62
2.3.2.3. Améliorer l'accueil en ligne _____	62
2.3.3. Poursuivre les efforts de formation des agents à l'accueil _____	63
2.3.4. Sécuriser les locaux _____	64
2.3.5. Encourager la mise en place de référents dédiés _____	64
2.3.5.1. Mieux mettre en valeur les référents déjà désignés _____	65
2.3.5.2. Etendre l'expérience des référents dédiés à certaines formes spécifiques de discriminations dans certaines circonscriptions et en fonction des besoins _____	66
2.3.6. Prévenir les refus de prise de plainte _____	66
3. La prévention et la répression des discriminations subies par les forces de sécurité intérieure _____	68
3.1. Des infractions de nature très diverse, durement ressenties par les agents _____	68
3.1.1. Les discriminations au sein des forces de sécurité intérieure _____	68
3.1.1.1. Les statistiques disponibles _____	68
3.1.1.2. Des chiffres qui ne rendent pas compte de l'ampleur du phénomène _____	73
3.1.1.3. La part prédominante des propos et injures discriminatoires _____	73
3.1.1.4. Des faits de plus en plus fréquemment en lien avec l'usage des réseaux sociaux _____	74
3.1.1.5. Des cas qui peuvent s'inscrire dans le cadre de la scolarité des agents _____	75
3.1.1.6. Les mises en cause de la hiérarchie des services _____	76
3.1.1.7. Des faits qui révèlent parfois un « effet de groupe » _____	77
3.1.1.8. L'importance du retentissement psychologique pour les victimes _____	78
3.1.2. Discriminations subies par les forces de sécurité intérieure de la part de la population _____	80
3.1.2.1. Un faible nombre de plaintes et de signalements _____	80
3.1.2.2. Des chiffres qui ne rendent pas suffisamment compte de la réalité _____	83
3.1.2.3. Des outrages, injures et violences qui se diffusent jusque dans la vie privée _____	84
3.1.2.4. Un phénomène très durement ressenti parmi les agents _____	86
3.2. Les initiatives mises en œuvre ces dernières années pour mieux protéger les agents _____	87
3.2.1. La protection des agents concernant les faits internes au service _____	87
3.2.1.1. La désignation de référents « égalité et diversité » _____	87
3.2.1.2. La mise en place de cellules d'alerte au sein des inspections générales _____	88
3.2.1.3. Les dispositifs spécifiques destinés à lutter contre les violences sexuelles et sexistes _____	89
3.2.1.4. La mise en place de dispositifs spécifiques à la Gendarmerie nationale _____	89
3.2.2. La protection des agents concernant les faits commis par des tiers _____	90
3.2.2.1. La protection des agents victimes _____	90
3.2.2.2. L'importance des caméras-piétons en vue d'une meilleure prévention des outrages et agressions _____	92
3.2.2.3. La répression des auteurs _____	94
3.3. Les propositions de la mission _____	95
3.3.1. En ce qui concerne les faits internes au service _____	96
3.3.1.1. Assurer un meilleur suivi des signalements _____	96
3.3.1.2. Détecter de façon précoce les discriminations _____	97
3.3.1.3. Renforcer le rôle des référents _____	97
3.3.1.4. Faire évoluer la réponse administrative et disciplinaire _____	98

3.3.1.5. Renforcer la protection fonctionnelle	103
3.3.1.7. Mieux conforter les agents injustement mis en cause	104
3.3.2. En ce qui concerne les faits commis par des tiers	104
3.3.2.1. Mieux traiter les menaces et le harcèlement à l'encontre des agents	104
3.3.2.2. Sécuriser les locaux	105
3.3.2.3. Mieux accompagner les policiers victimes	105

4. La prévention et la répression des discriminations commises par les forces de sécurité intérieure envers le public **107**

4.1. La quantification et l'ampleur du phénomène **107**

4.1.1. Un débat récemment ravivé dans la plupart des Etats occidentaux	107
4.1.2. Des infractions très rarement signalées aux autorités	107
4.1.2.1. Le nombre de plaintes et signalements visant des policiers ou des gendarmes et les suites disciplinaires	108
4.1.2.2. La réponse judiciaire	110
4.1.2.3. Un phénomène sous-estimé	111
4.1.3. Les tendances générales observées à partir de l'examen de dossiers individuels de discrimination	112
4.1.3.1. Des infractions portant le plus souvent sur des propos, attitudes ou messages à caractère discriminatoire	113
4.1.3.2. Des cas de stigmatisation en fonction de l'origine et des groupes sociaux	116
4.1.3.3. Des infractions souvent imputables à l'inexpérience des agents mais aussi parfois à un possible effet de groupe	118
4.1.3.4. Un traitement des signalements parfois superficiel	118
4.1.4. Une nécessaire sanction de comportements inacceptables	120
4.1.5. Des contrôles d'identité parfois durement ressentis	121
4.1.5.1. Des exigences constitutionnelles renforcées	121
4.1.5.2. Des contrôles nécessaires mais jamais anodins et parfois perçus comme discriminatoires	126

4.2. De nombreuses initiatives récemment mises en œuvre pour prévenir les discriminations **128**

4.2.1. La prévention des faits de discrimination	129
4.2.1.1. Le code de déontologie de la police et de la gendarmerie 2014	129
4.2.1.2. La formation des agents	129
4.2.2. La facilitation des signalements et le dépôt des plaintes	130
4.2.3. La facilitation de l'établissement des faits de discrimination	130
4.2.3.1. Le port du numéro d'identification individuel	131
4.2.3.2. L'usage de caméras-piétons	131
4.2.4. L'encadrement des contrôles d'identité	132
4.2.4.1. L'introduction de règles générales dans le code de déontologie 2014	132
4.2.4.2. Le rôle des parquets	133

4.3. Les propositions de la mission **134**

4.3.1. Renforcer les actions de formation	134
4.3.2. Adapter la réponse par la hiérarchie : l'importance de l'encadrement et de la politique de ressources humaines	135
4.3.2.1. Renforcer la présence de l'encadrement de 1 ^{er} niveau	135
4.3.2.2. Poursuivre les initiatives visant à renforcer la mobilité des agents	136
4.3.2.3. Percevoir à temps les signes avant-coureurs de discrimination	137
4.3.2.4. Prendre les mesures administratives nécessaires	137
4.3.3. Faire évoluer la réponse disciplinaire	137
4.3.3.1. Promouvoir une action disciplinaire plus efficace	137
4.3.3.2. Mieux protéger les lanceurs d'alerte	139
4.3.3.4. Conforter les agents injustement mis en cause	141
4.3.4. Faire évoluer la réponse pénale pour les injures non publiques	141
4.3.5. De la bonne organisation des missions des inspections générales	143
4.3.6. Faciliter l'information de l'autorité disciplinaire sur les faits portés à la connaissance du parquet	145

4.3.6.1. Faciliter l'information de l'autorité judiciaire sur les faits portés à la connaissance du parquet	146
4.3.6.2. Communiquer plus régulièrement au parquet les éléments de la procédure disciplinaire qui lui sont nécessaires	147
4.3.7. Préciser les conditions de recours aux caméras-piétons en ce qui concerne les conditions de mise en marche de l'équipement et l'utilisation du son	148
4.3.8. Mieux encadrer les contrôles d'identité	149
4.3.8.1. Le récépissé de contrôle d'identité : une solution difficile à mettre en œuvre et d'un intérêt incertain	149
4.3.8.2. Mieux préciser les conditions des contrôles d'identité	152
4.3.8.3. Renforcer l'implication de l'autorité hiérarchique et du parquet sur les contrôles d'identité	153
CONCLUSION	158
LISTE DES ANNEXES	160
ANNEXES GENERALES	162
Lettre de mission	162
Récapitulatif des propositions	164
Liste des personnes entendues	169

Prologue en dix remarques générales :

1) Ce rapport est un rapport de liberté.

Liberté de ses auteurs qui portent une parole qui n'engage qu'eux. Mais une parole soucieuse en priorité d'améliorer la mission de sécurité au service de la population. Et convaincue que le droit n'est pas superflu.

Le rapport est conçu pour la liberté des citoyens, laquelle est défendue et garantie par les forces de sécurité dont c'est la fonction éminente.

Elles ont été remerciées et applaudies après les attentats aveugles qui avaient ensanglanté Paris en 2015. Elles sont vilipendées et critiquées sous les enregistrements des iPhones qui témoignent désormais de presque tous les mauvais comportements susceptibles de leur être imputés.

Dans un pays démocratique, les forces de l'ordre le sont aussi. Donc elles sont légalistes, transparentes, responsables, dignes et respectueuses des personnes. Tout écart de leur part affaiblit le pacte social.

En luttant contre les discriminations commises ou subies par les forces de sécurité, chacun de nous contribue à défendre la liberté de toute personne et l'idée de liberté au sens constitutionnel du mot.

Quand le Conseil constitutionnel refuse telle prérogative, quand le juge pénal sanctionne un mauvais comportement de policier ou gendarme ou quand le Conseil d'Etat critique telle conception du maintien de l'ordre, l'essentiel est dit : les forces de sécurité servent la liberté publique, ce n'est pas la liberté publique qui doit ployer sous les nécessités des forces de sécurité.

2) Ce rapport n'aurait, normalement, pas lieu d'être.

Tant les deux termes sont radicalement antinomiques. Philosophiquement, dans une République et une démocratie, « forces de sécurité » et « discriminations » sont deux concepts incompatibles et contradictoires. Dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la force publique est créée pour conforter les libertés. Parmi celles-ci, la liberté de vivre libre, sans subir ni faire subir insultes, agressions, et... discriminations. Les autorités indépendantes ont raison de marteler leurs « recommandations minimales pour le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes »¹.

Nous savons, avec Jean Delumeau², que la sécurité consiste à « rassurer et protéger » et qu'en même temps, avec Michel Foucault³, il est nécessaire de « surveiller et punir ». Mais en Europe, aujourd'hui, toujours selon les objectifs et les limites de la loi. Les forces de sécurité ont pour mission de protéger, de dissuader, de maintenir et/ou rétablir l'ordre

¹ Rapport d'activité 2020 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté p.29

² « Rassurer et protéger – Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois », 1989, ed. Fayard

³ « Surveiller et punir », 1975, ed. Gallimard

public, d'accueillir victimes et plaignants, d'enquêter, d'interpeller et de déférer à la justice. Pour ce faire elles peuvent et doivent, conformément à la loi, distinguer, classer, qualifier puisqu'elles sont forces de la loi et que la loi, c'est l'essence même du droit, crée des catégories juridiques (libre, autorisé, interdit / majeur, mineur, émancipé / primodélinquant, récidiviste). Mais la distinction légale qu'est tout régime légal reste l'exact contraire de la discrimination car celle-ci subvertit les régimes juridiques en retenant comme facteur de distinction non pas un critère légal bâti pour des raisons d'intérêt général mais des critères inappropriés contraires à l'égalité des personnes. Si l'on n'est pas certain du critère légal de distinction mieux vaut ne pas l'employer. Quand le préfet donnait instruction dans le train Menton Vintimille de contrôler le wagon dans son ensemble et non seulement les passagers non blancs, il exerçait sa mission légale de police des étrangers sans débat sur les critères de choix des personnes contrôlées.

Normalement ce rapport n'aurait pas lieu d'être et pourtant ce rapport a lieu.

Les deux ministres qui nous saisissent ont eu le courage, dans le sens des déclarations du président de la République début juin 2020 après les manifestations à propos des « violences policières » puis, début décembre 2020⁴, d'exprimer cette vérité. Comme l'Assemblée nationale qui, dans le rapport de sa mission d'information sur la lutte contre le racisme en France⁵, consacre un long chapitre à « la question du racisme dans la police ». Admettre que le sujet existe et mérite un état des lieux indépendant et, autant que possible quelques propositions d'amélioration. Il faut admettre et constater que dans l'utilisation de leurs prérogatives légales, les forces de sécurité sont susceptibles de comportements inadmissibles, peuvent commettre des infractions pénales.

Par nature, la discrimination est absolument inacceptable qu'elle vienne de n'importe qui ou, a fortiori, d'une personne dépositaire de l'autorité publique. Il revient d'abord à la hiérarchie et aux contrôleurs de discerner ce qui est discrimination. En ce sens, la décision n° 2015-017 du Défenseur des droits est intéressante. Un plaignant s'indigne de l'inaction de la police alors qu'il appelait face au refus d'un magasin de grande distribution de le laisser entrer « du fait de son origine roumaine ». Le Défenseur ne relève aucun manque à la déontologie « dans la mesure où les faits dénoncés par le réclamant avaient d'ores et déjà pris fin. En l'absence d'urgence justifiant l'intervention immédiate des services du 17 police secours, le policier n'a donc pas commis de faute en conseillant uniquement au réclamant de se rendre au commissariat de police pour déposer plainte. » En outre le policier s'est assuré que le réclamant n'avait pas été blessé par les vigiles du magasin.

La sanction de l'inacceptable passe par la justesse de l'appréciation des faits. Et si nécessaire, par la Justice.

⁴ Dans son interview à *Brut* le 4 décembre 2020, le Président déclare à propos des violences commises par des policiers sur Michel Zecler : « *Je souhaite que la sanction soit implacable pour ne pas salir le reste de l'institution* ». Il notait aussi qu'il y avait eu une réponse de la justice et donc « *qu'il serait faux de dire que les institutions républicaines sont passives et attendent l'émoi* ».

Dans son interview à l'Express en décembre 2020, le Président déclarait : « *dans notre société être un homme blanc rée des conditions objectivement plus faciles pour accéder à la fonction qui est la mienne, pour avoir un logement, pour trouver un emploi, qu'être un homme asiatique, noir ou maghrébin, ou une femme asiatique, noire ou maghrébine* ».

⁵ N°3969 du 9 mars 2021

3) Ce rapport n'a qu'une fin : contribuer à améliorer le service public de la sécurité dans le respect du droit.

Car la sécurité, mission si essentielle, relevant d'abord de l'Etat, liée à la souveraineté et créatrice de paix publique doit à la Nation de respecter les « lois du service public ».

Elle est un service public et, comme tel, doit s'adapter, doit répondre en toutes circonstances pour servir le public, susciter sa confiance.

Ce rapport porte sur les voies et moyens de conforter le rapport de confiance nécessaire entre sécurité et population.

Pour organiser, moderniser, équiper, commander les forces de sécurité, il faut ne jamais perdre de vue qu'un service public digne de ce nom doit entretenir en permanence en son sein une sorte de service de recherche qualité. Et, pour cela, écouter, rechercher et connaître les perceptions de ses usagers

Enregistrer les échecs, les plaintes pour les analyser et en tirer des pistes de corrections et d'améliorations.

Un service privé se définit aussi par la qualité de son « service après-vente », un service public, tel celui de la sécurité, doit se fonder sur un service d'évaluation de ses interventions. Puisse notre étude contribuer à l'essor et au réflexe de cette pratique du « retour d'expérience ».

4) Ce rapport promeut dans son entier la nécessaire culture du rapport à autrui pour les forces de sécurité.

Tant pour le recrutement initial, que pour la formation initiale et continue, que pour la gestion des carrières, que pour l'exercice du commandement et pour les actions de communication, devrait être plus mise en valeur la nécessité de la réflexion et de l'entraînement à nouer des relations normales avec les interlocuteurs les plus variés. Ceci suppose ouverture d'esprit et adaptabilité⁶.

Nous retrouverons cette préoccupation dans la partie 2 sur l'accueil, la partie 3 sur le respect à l'intérieur des forces et la partie 4 sur la lutte contre les discriminations commises à l'égard du public.

Aujourd'hui, le policier et le gendarme ont à côté d'eux et/ou face à eux un « autrui » multiforme, des cultures variées, des références diverses. Si l'agent(e) n'est pas préparé(e) à ce dialogue, les préconisations qui suivent perdront de leur portée. Il est temps de redécouvrir la culture générale sur l'histoire et la société.

⁶ Dans une société multiculturelle comme le Canada, le «Code des valeurs et d'éthique du secteur public », applicable aux fonctionnaires, recommande de « valoriser la diversité et l'avantage que présentent les qualités uniques et les forces propres à une main-d'œuvre diversifiée ». La perspective est particulière, celle de la « main-d'œuvre », mais l'objectif d'écoute des diversités est intéressant. Le document est disponible sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

5) Ce rapport se devait de traiter, non seulement des discriminations COMMISES par les forces de sécurité mais aussi les discriminations SUBIES par ces forces.

Nous tenions, comme les ministres à ce double aspect.

Les violences et discriminations commises par les forces de sécurité sont un fléau universel qui n'épargne pas les grands Etats démocratiques comme en témoigne, en ce mois de juin 2021, la condamnation par la justice américaine du policier qui a causé directement la mort de Georges Floyd le 25 mai 2020.

Mais il faut aussi constater et exprimer la réalité des menaces et des actes commis contre les forces de sécurité, y compris par des discriminations fondées sur la couleur de peau, les origines estimées, le sexe, les choix sexuels ou la religion des représentants des forces de l'ordre.

Le stade ultime de ces discriminations et violences contre les forces de l'ordre est atteint quand ces fonctionnaire et militaire ne sont plus seulement attaqués en lien avec leur activité, au cours d'une interpellation, d'une manifestation, d'une patrouille mais sont agressés pour ce qu'ils sont et non pour ce qu'ils font.

Depuis les meurtres de Toulouse en mars 2012 et le double meurtre de Magnanville le 13 juin 2016, et nombre d'autres faits, l'on sait que des membres des forces de l'ordre peuvent être visés et atteints du seul fait de leur appartenance au métier public de la sécurité. C'est une évolution dont toutes les conséquences ne sont pas encore tirées.

6) Ce rapport s'attache à reconnaître et combattre, non seulement les discriminations contre les usagers, mais aussi les discriminations internes aux forces de sécurité.

Comme dans toute entreprise privée ou publique, l'effet de groupe et de conformisme, l'organisation hiérarchique défailante, ou les modèles dépassés de comportements machistes ou racistes peuvent conduire à la discrimination et au harcèlement des agents qui n'acceptent pas de se plier à cette « loi de la jungle ».

Ce phénomène qui peut toucher le fonctionnaire ou le militaire dès son engagement, jusque dans les écoles des forces de sécurité est dangereux.

Il l'est parce qu'il déforme les références des agents

Il l'est aussi parce que les discriminations internes à l'encontre d'un collègue entretiennent dans le service une atmosphère délétère qui finira par peser sur le comportement des agents hors du service, vis-à-vis des usagers.

Ce serait une erreur grave que de laisser penser que des discriminations internes, parce qu'elles restent dans l'entre soi ou qu'elles sont mises sous le boisseau au nom d'un prétendu intérêt de la « maison » ne sont pas ou sont moins dommageables.

La dignité de la personne est indivisible qu'il s'agisse de personne dans ou hors du service.

7) Ce rapport a été confié au référent déontologue ministériel du ministère de l'intérieur.

Cette volonté de passer par l'institution du référent déontologue ministériel pour améliorer la conduite des interventions de sécurité est importante.

La déontologie n'est pas tout, il peut exister des fonctionnaires ou militaires parfaitement « déontologiques » et non adaptés à leur mission par leurs ignorances ou leur inefficacité. Mais ce qui est certain, c'est qu'il n'existe pas de force de sécurité en République sans un attachement intraitable aux règles que le décret sur le code de déontologie des forces de sécurité a consacrées. Le chercheur Frédéric Ocqueteau s'est utilement penché en 2016 sur la question « qu'est-ce qu'une police déontologique ?⁷ ».

Or, la discrimination mine avant de la détruire la pratique déontologique que l'on peut attendre des forces de sécurité.

Les référents déontologiques ministériels sont issus de la « loi Sapin » de 2016 et ont pour objet de conseiller les ministres et leurs directions sur les questions de déontologie dans leur ensemble (probité, impartialité, efficacité, loyauté, discrétion et secret) et, naturellement aussi, sur les questions propres aux forces de sécurité comme le maniement de la force et le respect absolu de la dignité des personnes.

8) Ce rapport n'est ni un rapport d'inspection ni un rapport de contrôle.

Il est nombre d'institutions qualifiées et spécialisées pour ce faire, à commencer par les commissions parlementaires, les autorités indépendantes et les inspections générales.

Notre rapport a, lui, une double ambition :

- D'une part, l'ambition de nommer les faits par leur nom, de contribuer à l'exigence pour les forces de sécurité d'observer leur propres pratiques et d'en rendre compte loyalement tant aux pouvoirs constitutionnels qu'à la population.

Les discriminations sont affaiblies et peuvent être proscrites quand elles sont nommées et diagnostiquées comme telles. Sans artifice ou tactique de dissimulation.

- D'autre part l'ambition de mettre en valeur les nombreuses initiatives, parfois désordonnées ou tâtonnantes que prennent au fil des années les responsables des forces de sécurité.

Les citoyens ont le droit de connaître ces progrès, ces expériences, ces initiatives de formation, de management, d'encouragement à l'alerte, d'exemplarité des commandements.

⁷ *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique* 3/16 p.349, il répondait dans le résumé par cette considération en lien direct avec notre mission : « Dans l'idéal, c'est une police professionnalisée qui assure la sécurité, maintient l'ordre public et se renseigne en agissant sans tuer, sans (se) corrompre, sans discriminer, avec le plus grand discernement possible ».

Savoir sanctionner suppose aussi de savoir récompenser. Et la mise en valeur des innovations anti-discriminations fait partie de l'ambition du présent rapport.

9) Ce rapport s'insère dans un courant d'examen et de proposition très nourri tant par l'institution elle-même des forces de sécurité, que par les contrôleurs de celles-ci.

Par la recherche et l'université, tel était l'enjeu toujours aussi actuel de la création d'un institut autonome de recherche sur la sécurité en 1989, par les autorités indépendantes.

Le présent rapport s'appuie sur ces travaux, fait siennes les affirmations de l'exigence de qualité et de transparence pour les forces de sécurité mais se concentre sur la lutte contre toutes discriminations par ou contre les forces de sécurité.

Le service de la démocratie et de la cohésion de la société exclut absolument la discrimination. L'objet de ce rapport est de contribuer à la proscription des comportements discriminants d'où qu'ils viennent.

10) Ce rapport doit contribuer à dépasser le face-à-face police / population et, parmi la population, les personnes les plus jeunes.

La mission sait que la population dans son ensemble fait confiance à la police et à la gendarmerie nationales comme l'établissent les sondages d'opinion au fil du temps. Mais nous devons être attentifs aux différences de degré de confiance par catégories de populations.

Notre pays connaît une prise de distance de sa jeunesse dont vient une fois de plus, en juin 2021, témoigner les taux d'abstention par tranches d'âge aux élections régionales et départementales. Une jeunesse qui ne vote plus, qui peine à trouver du travail, qui n'a plus de rassemblement civique tel le service militaire ou civil, et qui n'a appris qu'à la fois craindre et défier les forces de sécurité révèle un pays en crise.

Lutter contre toutes les discriminations liées aux forces de sécurité sert au plus haut point les intérêts supérieurs de la Nation.

Introduction

L'objet de la mission

Le 13 juin 2020, 17 000 personnes ont défilé à Paris contre le racisme et les violences dans la police. Faisant suite à certains événements tragiques, en France et aux Etats-Unis, qui ont suscité l'émotion de l'opinion, cette manifestation a ravivé des débats de portée plus générale, sur l'existence d'une forme de « racisme institutionnel » dans la police, en lien en particulier avec les conditions de réalisation des contrôles d'identité. Ces débats ne sont d'ailleurs pas propres à la France, l'affaire George Floyd ayant suscité le même mouvement d'opinion dans la plupart des Etats occidentaux, aujourd'hui confrontés à la même problématique.

Parallèlement, au cours des derniers mois, des agressions de policiers et de gendarmes du seul fait de leur qualité ont également provoqué une vague d'indignation à laquelle le Gouvernement cherche aujourd'hui à répondre dans le cadre du « Beauvau de la sécurité ».

Très différentes en apparence, ces deux séries d'événements ont en commun, au-delà de leur large écho médiatique et des réactions immédiates rendues nécessaires pour y faire face, d'avoir conduit une réflexion plus vaste sur les discriminations au sein des forces de sécurité intérieure, qu'elles soient commises ou suspectées de l'être par les agents ou subies par ceux-ci, tant en raison de leur origine, réelle ou supposée, de leur sexe ou de leur orientation sexuelle, que du fait des fonctions qu'ils exercent.

La personne victime d'injures racistes au cours d'une interpellation ou faisant l'objet d'un contrôle d'identité auquel elle n'aurait pas été soumise si son origine ethnique avait été différente, l'agent victime de réflexions sexistes, de la part de tiers ou d'un de ses collègues, et le policier dont l'adresse personnelle est taguée sur les murs de certains quartiers ont, en effet, en commun d'être pris à parti pour ce qu'ils sont et non en raison de ce qu'ils ont fait. Ils sont ainsi tous victimes, indépendamment de la qualification juridique de tels faits, d'une forme de « discrimination ».

Ces phénomènes n'ont bien évidemment rien d'inédit. Les accusations de racisme dans la police et la gendarmerie, aussi graves et infamantes soient-elles, sont sans équivalent avec celles dont ces services ont fait l'objet au cours de certaines époques troublées. Elles étaient également au moins aussi vives au début des années 1980. De même, les outrages et violences contre les agents sont aussi anciens que la police elle-même. Le souvenir de certains slogans en mai 68 le rappellerait si le besoin en était...

Toutefois, l'acuité persistante de ces questions aujourd'hui s'explique cependant en partie par le rôle des réseaux sociaux, qui contribuent à la fois à amplifier chaque polémique, en permettant notamment de diffuser instantanément certaines images ou enregistrements sonores, et à accroître les menaces et mises en cause dont les agents peuvent être victimes, tant de la part de certains collègues malintentionnés que du public.

C'est dans ce contexte que les ministres de l'intérieur et de la justice nous ont confié une mission de réflexion sur la lutte contre les discriminations dans l'action des forces de sécurité, qui comporte trois objets précis :

- Dresser un état des lieux de la sensibilisation des policiers et militaires de la gendarmerie nationale sur les discriminations et de la façon dont ils prennent en charge, au quotidien, l'accueil et l'accompagnement des victimes, avec notamment l'appui de l'institution judiciaire ;

- Examiner la façon dont sont traités, tant par l'administration que par la justice, les signalements des propos ou agissements discriminatoires dont les membres des forces de sécurité intérieure se disent elles-mêmes victimes, tant de la part de leurs collègues que du public ;
- Apprécier, au vu notamment des faits rapportés au cours des quatre dernières années, les conditions dans lesquelles les mises en cause de policiers ou de gendarmes pour des faits de discrimination commis dans l'exercice de leurs fonctions sont traitées au plan administratif, disciplinaire et judiciaire.

Le champ de l'étude

Les fondements juridiques de la lutte contre les discriminations

Il importe, à titre liminaire, de rappeler les principaux fondements juridiques de la protection contre les discriminations.

Cette protection est d'abord assurée par la Constitution, dont l'article 1^{er} pose le principe de l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction de race, d'origine ou de religion. Elle l'est également par l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH), dont la portée est cependant limitée aux droits reconnus par la Convention⁸, ainsi que par le droit de l'Union européenne (article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et différentes directives consacrant des applications sectorielles du principe, parmi lesquelles la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail).

L'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, qui transpose en droit national la directive précitée, définit la notion de discrimination, directe et indirecte :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable. Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. »⁹

⁸ Le protocole n° 12 à la CESDH pose un principe plus général d'interdiction de la discrimination mais il n'a pas été ratifié à ce jour par la France.

⁹ Cet article précise que « *La discrimination inclut :*

En matière de police comme en d'autres matières, la discrimination peut résulter d'une action comme d'une abstention : une force de sécurité reçoit un appel mais refuse de se déplacer en fonction des caractéristiques de la personne concernée ; un agent refuse de prendre une plainte.

L'article 4 de cette loi de 2008 aménage en outre la charge de la preuve, sauf devant les juridictions pénales : *« Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »*

La jurisprudence administrative et judiciaire veille bien sûr au respect de ces exigences.

La question est d'autant plus délicate, spécialement en matière de police, que souvent la discrimination se dissimule :

- D'une part, la personne ne sait pas immédiatement si elle est discriminée : le refus ou l'indifférence opposés sont-ils en rapport avec une caractéristique de la personne que l'autorité n'avait pas à considérer ? ou le refus ou l'indifférence sont-ils fondés sur une raison objective ? Paradoxalement, la victime a besoin de l'aide des institutions pour établir comment une institution l'a discriminée ;

- D'autre part, les hiérarchies observent que les affaires de discriminations ne remontent pas spontanément. En ce domaine, un échange régulier avec les associations, comme le mènent certains procureurs, peut contribuer à une réaction adaptée en temps utile.

Une importante décision du Conseil d'Etat de 2009, faisant application de l'aménagement de la charge de la preuve, contrôle l'absence de discrimination syndicale d'une magistrate judiciaire dans l'attribution d'un poste¹⁰.

1° *Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;*

2° *Le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement prohibé par l'article 2. »*

¹⁰ CE, Ass., 30 octobre 2009, Perreux, n° 298348, concl. M. Guyomar

Cette décision reconnaît l'invocabilité de la directive du 27 novembre 2000 précitée en droit national contre un acte individuel, même en l'absence de mesure de transposition en droit national et, même en l'absence d'application de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, fait application des règles en matière d'aménagement de la charge de la preuve en matière de discriminations : *« de manière générale, il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction ; que cette responsabilité doit, dès lors qu'il est soutenu qu'une mesure a pu être empreinte de discrimination, s'exercer en tenant compte des difficultés propres à l'administration de la preuve en ce domaine et des exigences qui s'attachent aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes ; que, s'il appartient au requérant qui s'estime lésé par une telle mesure de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce dernier principe, il incombe au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ; que la conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires ; qu'en cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile ».*

Dans une autre décision rendue la même année¹¹, le Conseil retient, en se fondant sur les dispositions de l'article 6¹² de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, que des questions posées par un jury du concours interne d'officier de la police nationale portant sur l'origine d'un candidat et sur ses pratiques confessionnelles ainsi que sur celles de son épouse étaient constitutives de l'une des distinctions directes ou indirectes prohibées par et révélant une méconnaissance du principe d'égal accès aux emplois publics¹³.

La Cour de cassation, dans une importante décision du 9 novembre 2016¹⁴ a quant à elle fait application de l'aménagement de la charge de la preuve en matière de discriminations en ce qui concerne les contrôles d'identité et admis que le traitement discriminatoire du public lors de ces contrôles constituait une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Quant au code de la sécurité intérieure, son article L. 212-1 permet de dissoudre les groupements qui provoquent à la discrimination¹⁵, comme son article L. 227-1 permet la fermeture d'un lieu de culte si les activités provoquent à la discrimination¹⁶. Il faut toujours que « *la différence de traitement qui résulte [d'une norme] soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier*¹⁷ ».

Le champ des discriminations étudiées

Dans le cadre de la présente étude, la mission, tout en retenant une définition large de la notion de discriminations, s'inspirant de celle figurant à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008, s'est focalisée sur trois types de discrimination, à savoir l'origine ethnique, le sexe et l'orientation sexuelle (sans pour autant sous-estimer l'existence d'autres formes de discriminations, qui ressortaient notamment de certains dossiers individuels consultés, et en particulier celles en fonction du handicap, de l'appartenance syndicale ou encore de l'apparence physique ou de l'origine sociale).

Ainsi qu'il a été précédemment exposé, la mission s'est également plus particulièrement intéressée, comme l'y invitait la lettre de mission, aux discriminations dont sont victimes les policiers et gendarmes du seul fait de leur qualité.

¹¹ CE, 10 avril 2009, El Haddioui, n° 311888¹¹, concl. J-P. Thiellay

¹² « *Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille ou de grossesse, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race.* »

¹³ Il ressort des conclusions du rapporteur public que figuraient notamment, au nombre des questions posées, les questions suivantes, dont l'énoncé se passe de commentaire : « *Retournez-vous souvent au Maroc ?* », « *Quel est votre avis sur la corruption des fonctionnaires de police marocains ?* », « *Etes-vous pour ou contre la discrimination positive en France ?* », « *Quel est votre avis sur l'impossibilité pour un fonctionnaire de police habitant la banlieue de rentrer chez lui en uniforme dans les transports en commun ?* », « *Est-ce que vous faites le ramadan ?* », « *Votre femme est-elle maghrébine ?* », « *Est-ce que votre femme porte le voile ?* », « *Ne trouvez-vous pas bizarre ce Gouvernement de la France avec des ministres arabes et un président à moitié hongrois ?* ».

¹⁴ Pourvois [15-24.207](#) ; [15-24.208](#) ; [15-24.209](#) ; [15-24.214](#) ; [15-24.212](#) ; [15-25.872](#) ; [15-25.873](#) ; [15-24.210](#).

¹⁵ Cf. CE, 2 juillet 2021, association génération identitaire n°451741

¹⁶ Cf CE, ord. 25 novembre 2020, fédération musulmane de Pantin, n°446303.

¹⁷ Cf CE, 22 décembre 2020, Mme X, n°439804.

La mission a par ailleurs retenu une définition large de la discrimination, qui englobe tout aussi bien les comportements (traitement différencié d'une personne) que les écrits ou les propos (injure à caractère racial, homophobe ou sexiste ; provocation à la haine raciale...).

Elle s'est intéressée aussi bien aux discriminations en tant qu'elles constituent des manquements disciplinaires, des infractions pénales ou des circonstances aggravantes d'infractions pénales, notamment de violences, même si celles-ci ne sont pas étudiées en tant que tel. Ont également été étudiées les discriminations qui n'ont fait l'objet d'aucun traitement, administratif, disciplinaire ou pénal, mais qui ont pour autant été ressenties par les intéressés.

Les agents inclus dans l'étude

Ont été examinées les discriminations commises ou subies par les policiers et personnels administratifs, scientifiques et techniques de la police nationale ainsi que par les militaires et fonctionnaires de la gendarmerie nationale.

Le récent attentat de Rambouillet a en particulier rappelé que les agents administratifs étaient également susceptibles d'être agressés dans l'exercice de leurs fonctions (de même qu'ils peuvent être les auteurs de faits discriminatoires) et ceux-ci jouent un rôle de plus en plus essentiel dans l'accueil des victimes, et notamment celles de discrimination.

En revanche, n'ont été inclus dans l'étude ni les policiers municipaux ni les agents de surveillance de la voie publique, ni les agents de l'administration pénitentiaire.

Les travaux et la démarche de la mission

Pour mener à bien ses travaux, la mission a procédé à de nombreuses auditions : responsables de la police et de la gendarmerie mais aussi d'autres administrations, magistrats judiciaires, préfets, représentants des organisations syndicales de policiers et du conseil supérieur de la fonction militaire, responsables d'autorités administratives indépendantes (Défenseur des droits, Contrôleur général des lieux de privation de liberté), représentants des plusieurs associations de lutte contre les discriminations, élus locaux, enseignants-chercheurs,...

Elle a également procédé à plusieurs visites, au cours desquelles ses membres se sont entretenus avec les responsables locaux de la police et de la gendarmerie ainsi que des agents de tous grades, ainsi qu'avec les procureurs et procureurs généraux : 18^{ème} arrondissement de Paris, Val d'Oise, Lille et Marseille.

Ces échanges ont été complétés par l'envoi de questionnaires, en particulier aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI), à la conférence des procureurs généraux et à la conférence des procureurs.

La mission a encore pu consulter un certain nombre de dossiers individuels, parmi ceux enregistrés au cours des quatre dernières années, portant sur des signalements de discriminations mettant en cause des policiers et des gendarmes, à raison de faits commis contre le public ou des tiers. Ces éléments lui ont permis d'affiner sa compréhension du phénomène (ampleur, nature et contexte des discriminations) ainsi que de la façon dont il est pris en compte

¹⁸ Cf. annexe

par les services de police et de gendarmerie (directions opérationnelles et inspections générales) ainsi que par les services judiciaires.

Afin d'élargir la vision du sujet, elle s'est également intéressée à la question de la prise en compte des discriminations dans d'autres administrations et organismes (administration pénitentiaire, services de sécurité de la RATP) ainsi qu'au traitement de cette problématique par les forces de sécurité d'autres Etats occidentaux (grâce en particulier aux réponses à un questionnaire adressé à plusieurs postes diplomatiques).

Elle a pu bénéficier, comme le prévoyait la lettre de mission, du concours de l'Inspection générale de la justice, de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale de la police nationale et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale.

Grâce à l'ensemble des éléments ainsi recueillis, la mission s'est attachée à décrire l'état des lieux du traitement des discriminations au sein des forces de sécurité, en soulignant les initiatives déjà prises et en suggérant des pistes pour mieux accueillir et accompagner les victimes, protéger les agents contre les discriminations subies et prévenir et traiter celles qu'ils commettent.

1. Les relations des forces de sécurité intérieure avec la population

Les incertitudes du dialogue actuel entre la police et une partie de la population ne peut qu'accroître le sentiment d'incompréhension et de défiance dont elle fait parfois l'objet, en particulier dans certaines zones urbaines. L'approfondissement des relations entre les forces de sécurité intérieure et le public constitue ainsi une condition nécessaire tant pour restaurer la confiance envers la police dans la lutte contre les discriminations que pour prévenir les discriminations dont les agents des forces de l'ordre peuvent être victimes en raison même de leur qualité.

1.1. Des relations aujourd'hui distendues

En dépit des nombreux instruments institutionnels et initiatives locales mis en place, le dialogue entre la police et la population est aujourd'hui inégal.

1.1.1. La police et la société, une nécessaire relation de confiance

- La demande de protection du public envers les forces de sécurité intérieure demeure particulièrement forte.

Ainsi, la Police nationale a enregistré en 2019 :

- plus de 10 millions d'appels 17 reçus ;
- une intervention de sécurité publique toutes les 10 secondes ;
- plus de 4 millions de crimes et délits constatés ;
- un transport de la police technique et scientifique toutes les minutes ;
- 289 590 signalements reçus sur la plateforme PHAROS¹⁹ ;
- 2 millions d'abonnés sur l'ensemble des réseaux sociaux de la police.

Elle mobilise pour y faire face des moyens très significatifs (457 points d'accueil ouverts 24H/24 en 2019).

- Pour répondre à cette demande de protection, les pouvoirs publics ont mis en place, depuis une trentaine d'années²⁰, une politique visant à renforcer la confiance de la population dans la police. Tel était notamment l'objet de la police de proximité et, aujourd'hui, de la police de sécurité du quotidien (PSQ). Initiée en 2018, cette dernière place l'écoute des attentes de la population et de ses représentants en matière de sécurité en tant que socle de la définition des stratégies locales de sécurité²¹.

Dans cette ligne qui reste pleinement valable de nos jours, la mission est attachée à ce que cette recherche de la confiance de la population reste un des objectifs primordiaux des forces de sécurité intérieure. Il s'agit d'un objectif à la fois politique, sur le fonctionnement des

¹⁹ Chiffres 2020 – La plateforme PHAROS a pour objet (cf. infra).

²⁰ V. Chapitre 3 du « pré-rapport de la commission d'études des réformes de la police » dit « rapport de JM Belorgey » au ministre de l'intérieur de mars 1982, consacré au renforcement de « la confiance dans les rapports entre Police et citoyen »

²¹ V. note de doctrine du DGPN du 6 avril 2018 : « *En plaçant le service du citoyen au cœur de notre mission, cette méthode d'action a pour but de mieux répondre au besoin de sécurité quotidienne exprimé par la population, dans une démarche de résolution du problème* ».

institutions, et technique : les FSI sont plus efficaces dans leurs missions si elles sont soutenues par la population.

1.1.2. De nombreux instruments de dialogue existent

Le dialogue entre les forces de sécurité intérieure et le public passe à la fois par des instruments institutionnels, par le recours à des agents dédiés et par des échanges plus informels, avec l'ensemble de la population comme avec des publics spécifiques.

1.1.2.1. Les instruments institutionnels du dialogue

De nombreuses instances ont été mises en place ces dernières années dans le cadre de la prévention et la lutte contre la délinquance afin de favoriser la prise en compte des préoccupations de la population. Elles peuvent notamment permettre aux forces de sécurité intérieure d'échanger avec les élus locaux et les représentants associatifs sur des problématiques en lien avec les discriminations.

Il en est ainsi des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance²², créés en 2002, et aujourd'hui mis en place dans toutes les communes de plus de 5 000 habitants.

Depuis 2016²³, ont également été instituées des comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (CORAH), chargées d'élaborer et de mettre en œuvre le plan départemental de lutte contre toutes les formes de racisme, d'antisémitisme et de discrimination. Co-présidées par le préfet et le procureur et réunies une fois par an, elles constituent notamment un lieu d'échange et de partage d'informations avec les associations concernées.

Plus récemment, des groupes de partenariats opérationnels, lancés en 2019 dans le cadre de la mise en œuvre de la police de sécurité du quotidien, et aujourd'hui au nombre de 933, ont été mis en place, dans certains quartiers ou secteurs, aux fins de recueillir les besoins de sécurité et de déterminer les solutions concrètes pour y faire face. Ils associent, en fonction de la thématique et du territoire, les représentants des habitants, les institutions, les bailleurs sociaux, les sociétés de transport etc ...

L'expérimentation village témoin « secteur du Faubourg de Béthune » à Lille constitue une bonne illustration des initiatives déployées en ce sens (V. annexe).

1.1.2.2. Le recours à des référents et agents dédiés

La Police nationale a également fait le choix, afin de développer sa présence au quotidien dans certains secteurs, de s'appuyer sur des délégués à la cohésion police population (DCPP), mis en place en 2008 dans le cadre du « Plan Espoir Banlieues » au sein des zones de sécurité prioritaire. Recrutés parmi les policiers retraités inscrits dans la réserve civile, ces agents (288 en 2019) sont affectés à une circonscription de sécurité publique pour favoriser un climat de

²² Article L. 132-4 du code de la sécurité intérieure

²³ Décret n° 2016-830 du 22 juin 2016

confiance avec les populations concernées et en développant les contacts avec l'ensemble des professionnels intervenant en matière de prévention de la délinquance.

Le dispositif s'est renforcé en 2012 par la création d'un poste de délégué à la cohésion police population dans chaque zone de sécurité prioritaire relevant de la compétence de la police nationale, puis dans les secteurs sensibles des grandes agglomérations.

Les délégués à la cohésion police population ont pour mission de :

- mettre en place des réunions de quartier ou d'information pour expliquer les missions de la police et recueillir les attentes de la population. Ils animent parfois des permanences pour accueillir les habitants, répondre à leurs besoins et prendre en compte leurs doléances;
- gérer les conflits de voisinage en lien avec les chefs des unités spécialisées de terrain;
- entretenir, au-delà du contact avec les habitants, des contacts étroits avec les commerçants, les bailleurs sociaux et les représentants des associations exerçant dans ces quartiers difficiles. Ils participent aux instances partenariales (CLSPD, groupe local de traitement de la délinquance, cellules de veille, conseil des droits et des devoirs des familles)
- participer à la mise en œuvre d'actions de sensibilisation et de prévention à destination des personnes âgées dans le cadre de l'opération Tranquillité Seniors, des jeunes dans le cadre du partenariat avec les établissements scolaires, les centres de loisirs municipaux, ou encore auprès des populations étrangères pour leur faire découvrir les institutions et les valeurs de la République;²⁴

Enfin, depuis 2013, au moins un référent police population est désigné au sein de chaque direction départementale de la sécurité publique. Il a pour mission de présenter des préconisations en matière d'amélioration des relations police-population et de coordonner les actions à l'échelle de la DDSP dans ce domaine.

Pour l'approfondissement de ses relations avec la société civile, la Gendarmerie nationale s'appuie, quant à elle, en particulier sur ses réservistes. La réserve opérationnelle comprend 34 000 personnes, dont plus de 70 % issus de la société civile qui constituent un renfort très utile aux unités. S'y ajoute la réserve citoyenne de défense et de sécurité, dont les membres bénévoles fournissent leur expertise dans des domaines spécifiques. Les réservistes exercent un autre métier au quotidien, leurs profils sont très variés et comprennent notamment des élus locaux ou même des parlementaires. L'un de ses intérêts est de permettre à la gendarmerie de bénéficier du renfort de citoyens qui connaissent parfaitement les lieux, les spécificités des populations et leurs véritables besoins. Elle représente en outre un moyen de nouer des liens avec la jeunesse.

Outre-mer, où l'apport des réservistes est particulièrement important au regard du contexte local, la gendarmerie incite par ailleurs ses agents, en particulier dans les territoires les plus éloignés, à s'intégrer progressivement à la population (participation aux activités associatives, échanges...)²⁵.

1.1.2.3. Le dialogue avec la jeunesse

Un autre axe important de dialogue entre le public et les forces de sécurité intérieure porte sur les relations qu'ils entretiennent avec la jeunesse.

La Police recrute ainsi, par contrat de trois ans renouvelable une fois, des adjoints de sécurité (ADS), devenus depuis le 25 mai dernier des policiers adjoints, ce qui lui permet de s'ouvrir aux jeunes (il faut être âgé de moins de 30 ans), même non diplômés. Les personnes ainsi

²⁴ Note IGPN

²⁵ Audition du CGOM

recrutées bénéficient d'une formation initiale et continue et peuvent ensuite devenir gardiens de la paix, par voie du concours interne.

Elle a également mis en place en 2004 le dispositif des cadets de la République, permettant de préparer, par un cursus alterné, le concours de gardien de la paix.

1. La promotion de l'égalité des chances dans le recrutement de l'encadrement

S'inscrivant dans une politique de promotion de l'égalité des chances, les classes préparatoires intégrées (CPI) de l'École nationale supérieure de la police nationale (ENSP) ont été créées en 2006. Elles visent à faciliter l'accès aux concours externes de la police nationale à des jeunes diplômés, issus de milieux sociaux défavorisés, titulaires d'une licence (prépa officier) ou d'un master 2 (prépa commissaire). Elles proposent une formation intensive dispensée au sein de l'ENSP, en lien avec l'université, qui permet de se présenter aux concours de commissaire, d'officier, et à d'autres concours administratifs.

Le cursus prévoit un soutien pédagogique individualisé avec un tutorat par des élèves de l'ENSP, une immersion constante dans l'univers de la police, ainsi que des facilités d'hébergement et de restauration. Des sorties culturelles et une préparation spécifique aux épreuves sportives sont également programmées.

Plus de 400 élèves ont bénéficié de cette formation depuis 2006. Selon l'ENSP, 75 % d'entre eux ont réussi un concours de la fonction publique (police nationale, gendarmerie nationale, douanes, administration pénitentiaire) à l'issue de leur cursus.

2. Les policiers adjoints, une voie de recrutement qui favorise la diversité

Les 11 000 adjoints de sécurité (désormais appelés policiers adjoints) sont des agents contractuels de droit public, engagé par contrat pour une période de 3 ans, renouvelable une fois. Créée par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, cette modalité de recrutement constitue en tant que tel une source de diversité, sociale et géographique. Agés de 18 à 30 ans, les adjoints de sécurité sont recrutés à l'échelle zonale et affectés dans leur département de résidence.

Aucune condition de diplôme n'est requise. Les candidats sont recrutés sur la base d'un dossier comprenant une lettre de motivation, d'une batterie de tests (psychotechniques, de personnalité), d'un entretien et d'une épreuve vérifiant les aptitudes physiques du candidat. Le jury d'entretien est composé de 3 à 4 personnes, et peut-être élargi à des professionnels non membres des forces de l'ordre (psychologues, conseillers Pôle emploi...). Une enquête de moralité est réalisée par la suite par le service départemental des renseignements territoriaux compétent.

L'adjoint de sécurité/policier adjoint suit une formation de 14 semaines, dont deux semaines de stage dit d'adaptation. L'élève est évalué sur ses savoirs juridiques et techniques ainsi que sur son comportement. L'invalidation de la formation vaut rupture du contrat.

Les policiers adjoint en activité, âgés de moins de 37 ans et comptant plus d'un an de service effectif, peuvent se présenter au concours interne de gardien de la paix.

3. Les cadets de la République, un cursus spécifique pour devenir gardien de la paix

Le dispositif a été créé en 2004²⁶. La formation des cadets, qui doivent être âgés de plus de 18 ans et de moins de 30 ans, se déroule sur une année scolaire. Le cursus est alterné, entre l'école de police et un lycée professionnel partenaire, le lycée partenaire dispensant un certain nombre d'heures de cours par semaine dans des matières utiles à l'obtention du concours (français, culture générale, communication orale...). Cette formation permet de préparer et de faire accéder au concours de gardien de la paix des élèves qui ne sont pas bacheliers.

Pendant leur cursus en école de police, une formation pour être adjoint de sécurité est dispensée, avant une préparation plus spécifique au concours de gardien de la paix, sur les plans physique et théorique. Au cours de l'année, les élèves effectuent trois stages, de 7 semaines au total, dans leur département de recrutement.

En tant que cadets de la République, les élèves signent un contrat d'adjoint de sécurité à l'issue de leur formation, leur permettant de passer le concours de gardien de la paix en interne. Ils peuvent toutefois, s'ils sont bacheliers, postuler au concours externe de gardien en cours de scolarité.

Les cadets sont en internat. Ils bénéficient donc d'un hébergement (gratuit, y compris le week-end) et de facilités de restauration. Ils perçoivent par ailleurs une indemnité d'enseignement équivalente à 50% du salaire minimum. Environ 450 personnes intègrent le dispositif chaque année²⁷.

Deux autres initiatives destinées à rapprocher la Police nationale et la jeunesse, les centres de loisirs jeunes de la police nationale et les « correspondants police sécurité de l'école », méritent également d'être relevées.

²⁶ Décret n° 2004-1415 du 23 décembre 2004

²⁷ Note IGA

Les centres de loisirs jeunes de la police nationale sont des centres de loisirs gérés par des policiers. Ils accueillent des jeunes de 9 à 17 ans dans l'objectif de prévenir la délinquance des jeunes en contribuant à l'éducation à la citoyenneté, à l'apprentissage des règles, au respect de l'autre au travers des exigences de la vie en groupe et des activités individuelles ou collectives. Ils cherchent également à favoriser la mixité, au sens large. Les personnels dirigeant, encadrant et animant les CLJ sont des policiers, des réservistes civils de la police nationale, des adjoints de sécurité, Des animateurs extérieurs peuvent renforcer cette équipe. Principalement implantés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les CLJ accueillent des jeunes souvent issus de milieux défavorisés. Les CLJ mettent également en œuvre des dispositifs d'accueil de jeunes faisant l'objet d'une d'exclusion temporaire du système scolaire. Dans le cadre du partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), certains CLJ accueillent éducateurs et jeunes dans leur structure et les associent aux activités proposées au sein du centre. L'ensemble est formalisé par la signature d'une convention. Les activités proposées sont à dominante sportive, mais aussi ludique, manuelle ou culturelle, elles s'inscrivent dans la volonté de développer le sens civique des jeunes. En 2019, 94 000 jeunes ont été accueillis dans les 28 CLJ de la police nationale.

Les correspondants police sécurité de l'école (946 en 2019) sont des policiers chargés de réaliser, au sein des établissements scolaires des actions de prévention de la délinquance auprès des jeunes sur des thématiques ciblées par l'établissement.²⁸

Doivent également être mentionnées certaines initiatives au plan local. Ainsi, la préfecture de Vaucluse assure des stages pour les élèves de 3ème qui rencontrent des policiers enquêteurs et échangent sur la mission de sécurité.

Forces de sécurité et jeunesse peuvent ainsi se rencontrer autrement qu'en face à face.

1.1.2.4. Le dialogue avec l'Université et les enseignants-chercheurs

Des relations ont enfin été nouées avec les universités et les enseignants-chercheurs. Ainsi, par exemple, l'Ecole nationale supérieure de police a développé des relations partenariales avec divers établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la sécurité et a en outre mis en place, en 2017, un centre de recherche, qui pilote des projets de recherche à vocation opérationnelle, au travers de ses équipes de projet et de l'action de ses différents réseaux institutionnels (cf. annexe).

1.1.2.5. La participation à la vie locale, y compris les bailleurs sociaux et les transporteurs

Plus généralement, la présence des forces de sécurité intérieure à l'occasion de manifestations sportives ou d'événements de vie locale constitue également une occasion de contacts et d'échanges, qui doit être encouragée.

Les initiatives se multiplient comme à Lille avec les groupes de partenariat opérationnels pour que les policiers montent dans les bus. Les échanges d'informations sont continus. Les forces de sécurité contactent aussi les bailleurs en vue de travaux de sécurité adaptée ou de mise en réseaux de dispositifs de vidéoprotection.

Les forces de sécurité intérieure s'associent en outre aux initiatives locales, portées par des acteurs de terrain, visant à restaurer le lien de confiance entre les forces de sécurité et la population. Le guide-repères édité par le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation et le commissariat général à l'égalité des territoires est particulièrement

²⁸ Note IGPN

révélateur de la diversité des projets auxquels les forces de sécurité apportent régulièrement leur soutien.

Les forces de sécurité intérieure organisent par ailleurs régulièrement des manifestations publiques visant à renforcer le lien avec la population, à l'occasion de grands événements par exemple, comme le Tour de France. Chaque année depuis 2013, sous l'égide des préfets de département, les « rencontres de la sécurité » permettent de faire connaître les métiers et l'action des forces de sécurité et de secours. Les journées portes ouvertes des services et « les villages de la sécurité » mis en place dans ce cadre accueillent plusieurs milliers de personnes par département, notamment des collégiens et lycéens, en lien avec les établissements scolaires.

1.1.2.6. Les échanges avec le Parlement

Les relations des forces de sécurité intérieure avec les élus nationaux représentent un axe important de mise en valeur de ces services. Elles impliquent la participation régulière aux travaux législatifs, commissions permanentes et commissions d'enquêtes. Les forces de sécurité doivent pouvoir expliquer leurs objectifs et leurs méthodes au Parlement, comme le font les autorités indépendantes (Avis du Défenseur des droits au Sénat le 10 mai 2016 sur les contrôles d'identité).

Ainsi, par exemple, les représentants de la police et de la gendarmerie ont été récemment auditionnés par la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre et par la mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme²⁹. Ils avaient également bien évidemment été entendus dans le cadre des travaux sur la proposition de loi sécurité globale. Enfin, compte doit être tenu des questions parlementaires sur les discriminations par police et gendarmerie³⁰. Les parlementaires intéressés devraient pouvoir suivre les chiffres des contrôles d'identité, et trouver un interlocuteur à même de les renseigner en temps réel sur ces questions de discriminations et forces de sécurité.

1.1.3. Un dialogue aujourd'hui inégal

- Relatant le baromètre *Opinion Way* pour le CEVIPOF, le *Monde* du 23 février 2021 titre « *la police, une institution appréciée, malgré des critiques, les forces de l'ordre sont considérées avec bienveillance par la plupart des Français, même si leurs pratiques sont parfois critiquées* ». Par rapport aux trois autres pays étudiés, Allemagne, Royaume-Uni et Italie, la France a, dans cette enquête, les marques d'empathie les plus élevées (71% des sondés jugent la police « compétente et efficace »). Mais 64% seulement estiment qu'elle « traite les gens avec respect » contre 73% en Allemagne et Italie et 71% au Royaume Uni.

²⁹ Rapport de la mission d'information sur « l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter » présidée par Robn Reda avec Mme Caroline Abadie rapporteure, n°3969 le 9 mars 2021. Ce rapport très complet fait l'inventaire des menaces racistes en France et détaille les différentes populations cibles de ce fléau.

³⁰ n°30553 réponse le 6 octobre 2020 à Mme Obono députée

- Un sondage réalisé par la société IPSOS sur l'image de la police auprès de la population, réalisé du 12 au 15 janvier 2021 révèle que 71 % des français ont une « bonne image » de la police, contre 29 % qui en ont une « mauvaise ». Ce taux de satisfaction confirme l'idée générale d'une bonne image de la police auprès d'une part majoritaire de la population, même si celle-ci ne l'exprime que rarement de façon ouverte (à la notable exception de la marche de 2015 faisant suite à l'attentat du Bataclan). On observe toutefois que la part du public ayant une mauvaise image de la police est en hausse de 7 points par rapport à 2019, où elle n'était que de 22 %³¹.

- Indépendamment de cette augmentation récente des opinions négatives sur la police, une analyse plus approfondie révèle une situation contrastée, en particulier en ce qui concerne les jeunes, les personnes issues de la diversité et la population des zones urbaines sensibles.

D'une part, le baromètre social de la Police nationale fait ainsi apparaître que les agents se sentent globalement démunis et ont un sentiment de « tous contre la Police ». Globalement, les relations police-population semblent s'être détériorées, dans le contexte notamment du mouvement des « Gilets jaunes », 87 % déclarant que la reconnaissance de leur métier par le grand public n'est pas satisfaisante, alors même que 62 % des Français disent avoir une bonne image de la police...

D'autre part, les auditions réalisées par la mission, tant auprès des responsables administratifs de la police, des agents sur le terrain et des organisations syndicales que des associations et du barreau, confirment toutes les mises en cause de plus en plus fréquentes de l'institution sur les réseaux sociaux ainsi que les difficultés croissantes (outrages, rébellion,) observées à l'occasion de la réalisation des contrôles d'identité.

- Certaines associations et enseignants-chercheurs³² vont même jusqu'à déplorer le « racisme institutionnel » de la police, en soulignant que celui-ci ne se résumerait pas à certains errements individuels mais serait inhérent aux conditions d'exercice par les agents de certaines missions, et en particulier des contrôles d'identité. Si cette accusation apparaît infondée à la mission (cf. infra), elle ne s'en répand pas moins dans une partie de l'opinion³³.

Particulièrement préoccupant, ce phénomène, encore amplifié par les répercussions de la mort de George Floyd en 2020, n'est pas propre à la France et a des origines multiples. Parmi celles-ci, la mission souligne toutefois les insuffisances de l'ouverture et du dialogue, qui lui ont été confirmées par nombre de ses interlocuteurs, avec le public et les associations.

Décrite par l'une des personnes auditionnées comme une « forteresse assiégée », la police a vu ses relations se distendre, ces dernières années, avec la plupart des acteurs du monde associatif, le barreau ou encore les enseignants-chercheurs spécialisés sur ses thématiques.

Si ces difficultés sont particulièrement marquées au plan national, où le dialogue est de plus en plus difficile, tant au plan institutionnel que de façon plus informelle, elles se retrouvent également, dans une certaine mesure, au plan local, même si la situation est plus contrastée en fonction des territoires.

³¹ Il est vrai qu'elle est en baisse de 10 points par rapport à 2017.

³² V. par ex. Omar Slaouti, Fabien Jobard, « Police, justice, État : discriminations raciales » dans *Racismes de France* (2020), pages 41 à 58

³³ Cette mise en cause a notamment pu être alimentée, dans l'esprit d'une partie du public, par certains reportages. V. par ex. émission d'Envoyé spécial du 22 avril 2021

▪ Cette situation s'explique sans doute en partie par le caractère parfois véhément et excessif des critiques de certains groupements contre l'institution, dans le contexte notamment de la crise des « gilets jaunes » et de l'affaire George Floyd. Cependant, au-delà de ces considérations conjoncturelles, elle paraît avoir des origines plus profondes. Comme l'exprime Jacques de Maillard³⁴, « *Le système policier français est marqué par une relative timidité des innovations dans les relations police population. Réforme avortée de la police de proximité, faiblesse des indicateurs tenant compte des attentes et perception du public, caractère régulier des contrôles d'identité, faible transparence des données singularisent le système de police français comparé à d'autres pays occidentaux* ».

Comme la gendarmerie nationale a su le faire dans les territoires dont elle a la charge, il apparaît ainsi indispensable de promouvoir des relations plus apaisées entre les forces de sécurité et la partie de la population qui aujourd'hui s'en défie et de restaurer les conditions d'un dialogue avec toutes les personnes concernées. Si les enjeux de cette ouverture accrue ne se résument bien sûr pas à la lutte contre les discriminations, ils ne s'en inscrivent cependant pas moins pleinement dans la problématique du présent rapport.

1.2. Propositions de la mission

La mission estime que l'amélioration des relations entre les forces de sécurité intérieure et une partie de la population passe d'abord par une plus grande ouverture de celle-ci sur la société civile, mais aussi par la poursuite des efforts déjà engagés en vue d'une diversification de leur recrutement et de l'amélioration de la communication institutionnelle.

1.2.1. Savoir et faire savoir à la population

▪ Les forces de sécurité sont d'autant plus fortes qu'elles assument une transparence dans leurs procédés et leurs résultats. Le professeur Xavier Latour a bien montré « la transparence appliquée aux relations entre la police et la population ».

Pendant longtemps, la Police nationale a été rétive à une telle transparence, comme en témoigne la prédominance de la communication des organisations syndicales de policiers en cas de mise en cause des forces de l'ordre, en dépit de la désignation d'un porte-parole.

Ces derniers mois, à la suite des accusations de plus en plus fréquentes adressées à l'institution, notamment sur les questions de violences policières et de racisme, la Police nationale a renforcé ses efforts pour mieux expliquer ce qu'elle fait, lors d'évènement où elle est critiquée mais aussi dans son action au quotidien³⁵. Elle a ainsi engagé une campagne de communication pour faire évoluer son image, notamment sur les réseaux sociaux.

³⁴ Polices comparées, ed. LGDJ, 2017

³⁵ Cette exigence d'une communication plus fluide vaut aussi pour les services du parquet. Il est ainsi envisagé, dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, de faire évoluer le cadre juridique pour permettre au procureur de la République de communiquer sur une affaire judiciaire en cours lorsqu'un impératif d'intérêt public le justifie.

Dans son récent rapport sur les relations entre la presse et les forces de l'ordre, la commission indépendante présidée par Jean-Marie Delarue a dressé le constat d'un mouvement progressif de fermeture des forces de l'ordre à l'égard de la presse et d'une perte de qualité des échanges, en lien notamment avec la professionnalisation et la rationalisation de la communication, impliquant une parole descendante et souvent aseptisée, dans un contexte de méfiance de la police à l'égard des journalistes, en lien avec la visibilité accrue des opérations de maintien de l'ordre.

La commission recommande ainsi notamment d'ouvrir et de garantir aux forces de l'ordre la possibilité d'une parole propre, sous l'autorité du préfet et du parquet, afin de répondre au besoin de la presse et de la population d'informations techniques et factuelles en matière de sécurité. Plutôt que de réserver cette parole aux services de communication, elle souligne qu'il convient de la donner aux personnels concernés.

La commission met également en avant l'importance d'un dialogue continu avec la presse, à la fois avant, pendant et après les événements d'ordre public qui le justifient, ce qui implique la mise en place d'un canal d'échanges ouvert à tout journaliste qui en ferait la demande.

- Dans le champ des discriminations, la mission souligne en particulier la nécessité de valoriser davantage l'action de la police et de la gendarmerie dans le domaine de la promotion de l'égalité des chances, et en particulier l'obtention, en 2018, des labels AFNOR « égalité professionnelle » et « diversité » (cf. infra n° 3.2.1.).

Par ailleurs, les rapports annuels d'activité de l'IGPN et de l'IGGN devraient comprendre un paragraphe sur la lutte contre les discriminations. Y figureraient notamment les réactions internes de la hiérarchie en amont de toute action disciplinaire et a fortiori les procédures judiciaires.

Enfin, il serait envisageable que les autorités disciplinaire et judiciaire organisent ponctuellement, dans un souci de pédagogie, des échanges sur certains cas d'intervention des forces de sécurité intérieure (à l'exclusion de faits ayant donné lieu à des procédures disciplinaires ou judiciaires encore en cours), en présence de tous les acteurs concernés, y compris associatifs. Le service public a le devoir d'améliorer constamment ses procédures.

Proposition n° 1 : *Valoriser davantage dans l'opinion l'action de la police et de la gendarmerie nationales dans le domaine de la promotion de l'égalité des chances, en particulier en ce qui concerne l'obtention des labels AFNOR « égalité professionnelle » et « diversité ».*

Proposition n° 2 : *Insérer dans les rapports annuels de l'IGPN et de l'IGGN un paragraphe « état des lieux » sur la lutte contre les discriminations.*

La loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence a introduit le 3ème alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale (CPP) ouvrant le droit au procureur de la République de rendre public des éléments objectifs. La justice prenait la responsabilité de corriger des « fake news » et de ne pas laisser prospérer de fausses nouvelles. Aujourd'hui il est question d'élargir cette communication.

L'article 4 du projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 mai 2021 envisage une modification de l'alinéa 3 de l'article 11 du code de procédure pénale. Ces dispositions, qui seront discutées en septembre prochain au Sénat, prévoient d'ajouter un nouveau cas de possibilité de communication du procureur de la République, en l'espèce « lorsque tout autre impératif d'intérêt public le justifie », cas s'ajoutant à ceux préexistants (« éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public »). Par ailleurs, ces mêmes dispositions prévoient qu'à la communication directe par le procureur de la République s'ajoute celle réalisée « par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire agissant avec son accord et sous son contrôle ».

Proposition n° 3 : *Organiser ponctuellement des échanges sur certains cas d'intervention des forces de sécurité intérieure (à l'exclusion de faits ayant donné lieu à des procédures disciplinaires ou judiciaires encore en cours), en présence de tous les acteurs concernés, y compris associatifs.*

1.2.2. Savoir présenter les enjeux de sécurité au Parlement

La mission souligne l'importance qui s'attache, au-delà de la participation des représentants des forces de sécurité intérieure aux travaux des commissions parlementaires, à ce que la DGPN et la DGGN prennent l'initiative de proposer aux parlementaires des visites, des conférences, des échanges avec les personnels.

Elle recommande également d'organiser la participation des parlementaires aux sessions de l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur (IHEMI), comme tel était le cas, par le passé, dans les sessions INHESJ.

Ce lien précieux entre parlementaires et forces de sécurité est à préserver soigneusement. Lorsqu'en juin 2020, deux policiers mettent fin à leurs jours, ils sont 32 députés de la majorité à lancer un appel à cesser les « stigmatisations injustes ».

Proposition n° 4 : *Prendre l'initiative vis-à-vis du Parlement en lui proposant des visites, des conférences, des échanges avec les personnels.*

Proposition n° 5 : *Organiser la participation de parlementaires aux sessions de l'IHEMI.*

1.2.3. Savoir ancrer les services dans les territoires

Ainsi que l'ont confirmé un grand nombre de personnes auditionnées, il importe d'abord de continuer à promouvoir l'importance des contacts au quotidien des agents avec la population, la présence sur le terrain ne pouvant se limiter à des tournées en véhicule et à des contrôles, aussi importants soient-ils.

Les délégués à la cohésion police population, s'ils jouent un rôle utile de contact avec les habitants et les représentants associatifs locaux, ne sauraient être seuls investis de cette mission d'échange avec la société civile³⁶. Leur nombre limité, du fait notamment des difficultés de recrutement, ne le permet d'ailleurs pas.

Dans le prolongement des efforts aujourd'hui engagés, il importe également que la hiérarchie sensibilise les agents sur le terrain à la nécessité de développer des interactions avec les bailleurs sociaux, les gardiens d'immeuble, les personnels de l'Education nationale, les professionnels de santé ou encore les entreprises de transport afin que ceux-ci leur fassent remonter les difficultés du quotidien³⁷.

³⁶ Sur ce sujet, V. Jacques de Maillard, Carole Gayet-Viaud, Fabien Jobard et Adrien Maret « Aux bords de l'institution policière. Les délégués à la cohésion police-population en recherche de crédibilité » Cahiers de la sécurité et de la justice, 2017, pp.45-53.

³⁷ V. par ex entretien avec DDSP 59

Certaines initiatives localement engagées pourraient, en outre, être encouragées et étendues, telles l'organisation de visites de commissariats à destination des élèves de primaire, des collégiens et des lycéens ou encore le déplacement de policiers dans les établissements pour leur présenter l'institution.

Proposition n° 6 : *Promouvoir des conventions avec les bailleurs et les entreprises locales de transport ; développer des échanges avec les élèves dans les établissements scolaires.*

1.2.4. Savoir valoriser les relations anciennes avec différents interlocuteurs

1.2.4.1. Relations avec les associations

Les forces de sécurité intérieure doivent renouer le dialogue avec certaines associations avec lesquelles les relations se sont dernièrement distendues, en particulier au plan national et dans les zones urbaines sensibles.

Au plan local, il pourrait être plus systématiquement confié à des agents référents (soit un référent unique soit des référents dédiés à chaque type de discrimination) la mission de maintenir des liens avec les représentants associatifs, comme cela se pratique en Espagne, où un « interlocuteur social » est en charge de maintenir des contacts étroits avec les représentants de la société civile.

Il est également possible de s'inspirer des initiatives mises en place à ce sujet dans certains Etats étrangers, en particulier au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, les polices britanniques ont massivement recours dans leur action au quotidien :

- à la consultation et à la médiation de quartiers ;
- aux associations de volontaires, notamment culturelles, en tant que supplétif de leur action de prévention de la délinquance et de réduction de la violence ;
- aux sources humaines.

Même si cela n'est pas mis en avant officiellement, il y a là un enjeu considérable en matière d'efficacité policière. Elles ont en effet besoin de représentants de certains territoires criminogènes fortement communautarisés pour pouvoir y travailler efficacement, voire tout simplement être autorisées à y pénétrer en sécurité et parfois en toute discrétion.

Depuis janvier 2018, l'UKFPU (*British Football Policing Unit*) travaille en collaboration avec les associations et la fédération nationale de football anglais pour coordonner les signalements délictuels et gère une feuille de calcul des incidents et, grâce à son influence sur les forces de police, est en mesure de suivre l'évolution des enquêtes³⁸.

Au plan national, la mission suggère d'organiser diverses initiatives de nature à renouer le dialogue :

- Préparer ce dialogue « à froid » pour être en mesure en cas de problème, d'échanger immédiatement. Quand, il y a deux ans, des dégradations hostiles ont été commises contre les locaux de l'association LGBT d'Avignon « la LanGouste à BreTelles », l'échange immédiat entre la préfecture et l'association a permis de mieux organiser la réplique à ces discriminations. Préfets et responsables des forces de sécurité gagnent à entretenir des relations suivies avec les associations de défense des droits et de lutte contre les discriminations ;

³⁸ Extrait de la fiche transmise par la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur.

- Engager une politique de coproduction de l'information, qui pourrait par exemple prendre la forme, sur certains sujets, notamment en matière de déontologie et de prévention des discriminations, de guides communs aux forces de sécurité intérieure et aux associations protectrices des droits de l'homme ;

La proposition de la mission tendant à la création d'un « Observatoire des discriminations au sein des forces de sécurité intérieure », chargé d'évaluer l'ampleur du phénomène, pourrait notamment être l'occasion d'associer des représentants associatifs à ces travaux, dans le cadre de rendez-vous à intervalles réguliers (par exemple annuels). Il devrait ainsi avoir une autonomie certaine par rapport aux forces de sécurité tout en étant proche d'elles, sur le modèle de l'IHESI initial.

Proposition n° 7 : *Confier plus systématiquement à des agents spécialisés (la mission de maintenir des liens avec les représentants associatifs et organiser, au plan local et au plan national, diverses initiatives pour renouer le dialogue (politique de coproduction de l'information, échanges au sein d'un « Observatoire des discriminations »).*

1.2.4.2. Relations avec les élus locaux

Police et gendarmerie nationales se sont appliquées depuis des années à mieux intégrer leur action dans des dispositifs locaux de sécurité³⁹ : ilotage, CLS contrats locaux de sécurité, UTeQ, PSQ police de sécurité du quotidien⁴⁰.

La mission souligne qu'il est essentiel de mieux associer les élus à cette préservation du lien entre la police et la population. En particulier, les signaux faibles de dysfonctionnements remontent souvent par leur biais.

Au-delà des instances formelles de dialogue que constituent notamment les CLSPD, les chefs de service devraient davantage être sensibilisés au développement de contacts informels.

Pour approfondir ces relations et éviter qu'elles ne se cantonnent au niveau de la hiérarchie des services, il pourrait également être envisagé d'organiser, en accord avec les chefs de service, des visites ponctuelles des élus aux patrouilles sur le terrain.

Proposition n° 8 : *Sensibiliser davantage les chefs de service à l'importance de l'organisation régulière de contacts avec les élus locaux et organiser des visites ponctuelles des élus aux patrouilles sur le terrain.*

1.2.4.3. Relations avec le barreau

La restauration du dialogue avec le barreau constitue également, pour les forces de sécurité intérieure, un enjeu important dans la lutte contre les discriminations, afin de mieux prendre en

³⁹ *De Police à Polis, refonder le lien entre forces de l'ordre et population en France* Fondation Jean Jaurès, janvier 2021.

⁴⁰ Sur cette PSQ lancée le 8 février 2018, le ministre de l'intérieur en a présenté les résultats dans sa réponse au JO du 23 mars 2021 (p.2609) à la question n°31152 de la députée Catherine Osson.

compte les difficultés qui auraient pu être rencontrées par certaines victimes qui, soit se plaignent d'agissements imputables à un agent, soit critiquent l'accueil et l'accompagnement dont elles ont fait l'objet lors du signalement des faits.

Il pourrait ainsi d'abord être rappelé l'importance pour les forces de sécurité intérieure d'entretenir des relations suivies avec les barreaux locaux.

Au plan national, la mission recommande également de renouer le dialogue avec le Conseil national des barreaux (CNB), qui déplore que les relations institutionnelles qu'il entretenait avec la police nationale se soient distendues ces dernières années.

Il pourrait en particulier être opportun d'organiser à intervalles réguliers des réunions avec la commission de déontologie du CNB sur les problématiques communes, et en particulier celles relatives aux discriminations.

Il pourrait également être envisagé d'associer le CNB aux formations aux discriminations mises en place par la Police nationale, afin de mettre à profit l'expertise de certains avocats en matière d'accueil des clients dans le recueil de la parole (enfants, violences conjugales, femmes, minorités, étrangers). Réciproquement, des policiers pourraient être amenés à intervenir dans la formation des avocats.

Le même type d'initiatives devrait également être organisé dans le cadre des relations avec les barreaux locaux.

Proposition n° 9 : *Organiser régulièrement des réunions entre les représentants des forces de sécurité intérieure et la commission de déontologie du Conseil national des barreaux sur les problématiques communes, et en particulier celles relatives aux discriminations, et organiser des formations réciproques sur ce thème entre ces institutions. Faire de même avec les barreaux locaux.*

1.2.4.4. Relations avec les enseignants-chercheurs

La mission recommande enfin d'approfondir les échanges avec les chercheurs spécialisés sur les thématiques de justice, de sécurité et de maintien de l'ordre.

- Au-delà de la participation ponctuelle des intéressés à des formations des agents, il paraît regrettable que leurs travaux, souvent très approfondis, sur ces questions, notamment sous l'angle des comparaisons internationales, ne soient pas davantage connus et utilisés en interne.

Il apparaît ainsi souhaitable, en s'appuyant sur l'IHEMI et les universités, de faire appel davantage à leur concours pour la réalisation d'études permettant d'approfondir la compréhension des discriminations et les moyens d'y faire face.

- La création en 1989 de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), devenu INHESI puis INHESJ répond au principe selon lequel la société a le droit de connaître les problématiques de sécurité intérieure et que la sécurité intérieure a tout intérêt à se faire connaître en accueillant la société civile. Cet organisme avait ainsi organisé des stages et sessions sur le modèle de l'IHEDN.

La mission déplore la suppression en 2019 de l'INHESJ (qui venait de passer un intéressant accord avec le CNRS sur des travaux communs) et recommande la reprise de cette interaction avec le monde de la recherche.

Elle suggère en outre que les écoles des forces de sécurité intérieure, à commencer par les écoles des cadres de St Cyr au Mont d'Or et de Melun, valorisent leurs rapprochements sur des cursus diplômants en sécurité intérieure.

- La mission recommande également que les enseignants-chercheurs spécialisés soient consultés sur l'élaboration des plans d'action et des schémas d'action (ordre public, radicalisation etc).
- Il est également important de connaître et de diffuser les enquêtes françaises (notamment Cevipof, Cездip) et européennes (ECS-enquête européenne sur la sécurité, Etude sociale européenne qui comprend un module sur la police) tant à l'intérieur des forces de sécurité que vis-à-vis de la population⁴¹.

Proposition n° 10 : *Approfondir les interactions avec le monde de la recherche par le biais notamment de l'IHEMI. Consulter les chercheurs sur l'élaboration des plans d'action et des schémas d'action (ordre public, radicalisation etc).*

1.2.5. Poursuivre les efforts engagés en vue d'une diversification du recrutement

La diversification du recrutement au sein des forces de sécurité intérieure est essentielle pour permettre à l'ensemble de la population de se reconnaître dans sa police et sa gendarmerie. Elle contribue en outre à faciliter la compréhension par la police des spécificités de certaines populations.

- Il importe ainsi de poursuivre et d'approfondir les programmes déjà engagés à cette fin (ADS, programmes spécifiques à destination des jeunes des banlieues...) et, plus généralement, de promouvoir davantage les métiers publics de la sécurité dans tous les milieux.
- Une autre piste qui mériterait d'être explorée porte sur la diversification des jurys de recrutement des agents.

Aujourd'hui, les membres des jurys de recrutement représentent essentiellement l'institution, une ouverture n'étant généralement mise en œuvre que dans le cadre de certaines sélections internes ultérieures.

Dans la Police nationale :

Une certaine ouverture existe pour le concours de l'Ecole des commissaires de police.

Dans la Gendarmerie nationale :

L'ensemble des membres jurys de concours (officiers, sous-officiers) sont tous des militaires (d'active + généraux en 2ème section parmi les présidents de jurys). La diversification se fait donc dans ce vivier (avec attention portée sur la féminisation des jurys et pour le reste, les jurys sont à l'image de la diversité de l'institution).

⁴¹ V. Sébastien Roché, « la confiance dans la police : l'apport des enquêtes sociologiques », *Après Demain*, n°54 2020.

S'agissant des sélections internes ultérieures, des membres de la société civile (tous horizons et exerçant des fonctions de haut niveau dans d'autres administrations ou entreprises) intègrent depuis la session 2018, le jury du concours d'enseignement supérieur de niveau 2, l'ES2 (école de guerre et formations assimilées). La formation ES2 destine les lauréats aux emplois de haut niveau, notamment de commandant de groupement (responsabilité départementale).

Il pourrait notamment être envisagé l'ouverture des jurys aux représentants d'autres administrations, aux délégués du Défenseur des droits, à des universitaires, à des magistrats judiciaires ou administratifs ou encore à des personnalités, notamment associatives, impliquées dans défense des droits de l'homme.

Proposition n° 11 : *Diversifier le jury de recrutement des agents en ouvrant davantage ceux-ci aux représentants d'autres institutions publiques, de l'Université ainsi qu'à des personnalités qualifiées de la société civile.*

1.2.6. S'appuyer sur la cartographie des risques

▪ Dans l'esprit de l'article 17 de la loi « Sapin 2 », qui impose, pour la lutte contre la corruption, aux dirigeants de société et d'établissements publics d'établir « *une cartographie des risques définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire...* », la DGPN a mis en œuvre un recensement des risques de l'action policière. Elle a créé au sein de l'IGPN, une méthode de cartographie des risques, dite « AMARIS », qui énumère 64 risques⁴².

Plusieurs des risques identifiés ont un rapport direct avec la lutte contre les discriminations :

1.2.03 Défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers

La mission insiste sur la revalorisation des métiers de l'accueil dans les commissariats.

1.4.03 Incapacité/difficulté à détecter un agent victime de harcèlement

La lutte contre les discriminations subies par un fonctionnaire au sein de son équipe implique une détection par la hiérarchie avant que le problème ne devienne grave.

2.2.02 Absence de RETEX

Le constat d'un propos ou d'un geste discriminatoire devrait entraîner une analyse des causes et un examen des mesures correctives.

5.1.04 Agressions/menaces contre les policiers en service ou hors service

La liste AMARIS précise même « tags, lettres ACAB (*all cops are bastards*), appels malveillants ». Ces menaces sont au centre de la présente mission (partie 3). Le fait que l'insulte ACAB soit recensée dans cette cartographie des risques comme quelque chose de banal en dit long sur le ressenti des forces de sécurité intérieure.

5.2.01 Usager/tiers tué ou blessé, accidentellement / illégitimement lors d'une intervention

5.2.10 Atteinte aux droits d'une personne en GAV, en rétention ou sous surveillance policière

Ce sont des risques fondamentaux pour les forces de sécurité dans l'exercice de la force a fortiori quand la victime subit à la fois la violence illégitime ET la discrimination.

Deux risques très sensibles sont même au cœur de la thématique de la mission :

6.1.02 Inadaptation de la relation avec le public: dans les locaux de la police ou sur la voie publique: inaccessibilité des locaux, accueil téléphonique défaillant, manque de respect ou de courtoisie en tous lieux

⁴² Qui deviendront 65 sur la suggestion du GRECO du Conseil de l'Europe

La police nationale identifie bien le mauvais accueil, le mauvais traitement, la discrimination comme un facteur de disqualification de sa mission.

7.1.02 Utilisation personnelle inappropriée des réseaux sociaux

Dans l'utilisation des réseaux, chacun et aussi le fonctionnaire, s'exprime de manière moins prudente en imaginant qu'il s'agit d'une sphère privée alors que le réseau social est un forum où des propos discriminatoires peuvent trouver un écho imprévu.

▪ L'IGGN a quant à elle récemment élaboré une cartographie des risques déontologiques, qu'elle place, avec raison, sous le sceau du « risque stratégique n° 1 : rupture de confiance entre le citoyen et l'institution... ». Parmi les 20 risques ainsi identifiés figurent notamment les risques suivants : « manque d'impartialité et discrimination », « radicalisation idéologique », « absence d'action en cas de faute déontologique », « contrôle d'identité inadapté » et « manque d'attention aux victimes ».

Sur cette base, seront élaborés un plan d'actions de maîtrise et un plan de contrôle, ainsi qu'un dispositif de reporting, en particulier sur la remontée des « incidents déontologiques ».

▪ Il conviendra de s'appuyer sur ces nouveaux instruments pour renforcer le contrôle interne et permettre ainsi :

- d'anticiper, en identifiant et en se protégeant des événements susceptibles de se produire et pouvant nuire à l'accomplissement des missions, plutôt qu'en étant contraint de devoir résoudre des problèmes qui sont survenus ;

- de prioriser les actions à conduire, en faisant porter les efforts sur les facteurs de plus grande vulnérabilité ;

- de s'adapter en permanence à un environnement et à un contexte très évolutifs, sans grand bouleversement et à moindre coût, grâce à la réalisation de diagnostics réguliers (revues annuelles des risques).

2. L'accueil et l'accompagnement des victimes de discriminations

Ne rêvons pas. L'accueil en police ou gendarmerie est organisé et encadré pour que la mission soit bien assumée. Il ne s'agit pas de locaux de refuge ou de prise en charge. L'agent ou le militaire doit d'abord appliquer la loi, comme ce policier du roman de Hans Fallada⁴³ qui refuse de laisser de pauvres hères se réchauffer dans le commissariat :

« Ils trouvèrent le poste de police. Après un certain nombre de coups de sonnette, un fonctionnaire de police sortit. – « Gu'ess fous foulez ? demanda –t-il rudement - Nous sommes arrivés depuis un petit moment de la région par le train et ma femme est malade...Est-ce que vous nous autorisez à entrer dans votre poste de garde pour nous asseoir et nous réchauffer un peu ? – je peux pas vous l'autoriser, c'est interdit » répondit le policier./ Il se mirent à demander, à quémander...Mais le fonctionnaire de police resta intraitable « Ce qui est interdit, je peux pas l'autoriser !...- Alors arrêtez nous un petit peu... monsieur l'agent, demanda la jeune femme... Mais cette proposition non plus ne parlait pas au policier. Il ferma tout d'un coup la porte... ».

L'accueil, comme les autres actes de sécurité intérieure, doit d'abord respecter la loi. Mais dans le cadre de la loi, il est recommandé de respecter les personnes et de les orienter vers d'autres services sociaux ou médicaux en tant que de besoin.

Au regard de la gravité des répercussions des discriminations pour les personnes qui en sont victimes ainsi que de l'attention portée à ces questions ces dernières années, les nombreuses actions mises en place par les services de police et de gendarmerie ainsi que par les parquets afin de faciliter le dépôt des signalements et l'accompagnement des victimes doivent être encouragées et étendues.

2.1. Des plaintes et signalements qui ne reflètent pas l'ampleur du phénomène

Le faible nombre de signalements et de plaintes pour des faits de discriminations ne saurait conduire à conclure trop hâtivement que le phénomène est exagéré ou marginal. Il peut au contraire révéler un découragement des victimes, mis en avant par les associations et avocats qui les représentent.

2.1.1. Les fortes attentes de l'opinion et des associations

2.1.1.1. Les attentes d'ordre général sur l'accueil et l'accompagnement des victimes

Où est-il écrit que, lorsqu'elles s'adressent à vous, police et gendarmerie doivent être hostiles, menaçantes, brutales, grossières, grognonnes ou même simplement inutilement impérieuses⁴⁴ ? Comme tout service public, les forces de sécurité intérieure sont « au service ». Au service de la nation et de la population.

⁴³ Hans Fallada *Le Cauchemar* Deniel 2020 p.114 traduit de l'allemand par Laurence Courtois.

⁴⁴ Revue *Après Demain* n°54 2^{ème} trimestre 2020 « le rapport police-population » et C. Vigouroux «*la police peut-elle sourire ?* ».

Certains représentants associatifs et avocats mettent en avant certaines lacunes dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de discriminations. Celles-ci visent essentiellement la police nationale.

Une autre difficulté souvent évoquée porte ainsi sur le manque de confidentialité de la prise de plainte, du fait de l'inadaptation de certains locaux.

Sans être spécifiques aux discriminations, ces critiques mettent en exergue une difficulté plus générale en ce qui concerne l'accueil du public, en particulier en zone police : ces fonctions étant peu valorisées, elles sont trop souvent exercées par des agents inexpérimentés, insuffisamment accompagnés et conseillés. Ces difficultés sont tout particulièrement sensibles dans les petites structures ainsi que la nuit et le week-end.

Plus généralement, certaines personnes auditionnées déplorent le manque d'accompagnement des victimes tout au long de la procédure.

2.1.1.2. Les attentes relatives au traitement des discriminations LGBT

Parmi les critiques, certaines portent de façon plus spécifique sur la prise en charge des victimes LGBT.

Certains agents poseraient parfois au cours de la prise de plainte des questions inappropriées, notamment en demandant à la victime son orientation sexuelle, alors que cette question n'est pas utile. En effet, lorsqu'une personne se présente au commissariat en indiquant avoir été victime de propos ou d'une agression homophobe, le point de savoir si elle est ou non homosexuelle importe peu. Ce qui compte uniquement, c'est que l'agresseur (ou l'auteur des propos) a cru qu'elle était homosexuelle.

Il a également été rapporté à la mission des questions ou des propos formulés de façon pour le moins très maladroite par l'agent (par exemple, demander à la victime d'« avouer » qu'elle est homosexuelle).

Exemple :

En réponse à une personne ayant déposé plainte pour une agression homophobe qui lui indique par téléphone, que sa voix pouvait laisser supposer son homosexualité, un agent de police répond : « *effectivement, par téléphone, vous êtes maniéré* ».

La victime adresse au ministre une lettre pour se plaindre.

Saisi, le DDSF lui répond tout à la fois que « *ce que vous avez pris pour une agression n'était qu'en fait la marque du professionnalisme de l'enquêteur... Au sens propre, l'adjectif maniéré n'est en rien stigmatisant ni offensant* ». Il ajoute toutefois, de façon quelque peu paradoxale, qu'« *il a été fait un rappel à la règle à ce fonctionnaire* ».

S'agissant de l'agression homophobe, le courrier rappelle que l'agresseur a été déféré devant le tribunal judiciaire.

2.1.1.3. Les attentes relatives au traitement des discriminations subies par les gens du voyage

Les tensions et malentendus entre forces de sécurité et gens du voyage, mises en avant notamment par l'association MRAP et examinées par le livre de Didier Fassin « Mort d'un voyageur »⁴⁵, illustrent comment la peur et l'incompréhension réciproque peut générer une perception de discrimination.

Des contacts réguliers entre cette population et les autorités ne résoudront pas magiquement les problèmes mais seraient un premier pas dans l'apaisement de leurs relations.

2.1.1.4. Les attentes relatives au traitement des discriminations subies par les Roms

Le collectif national des droits de l'homme Romeurope⁴⁶ déplore que les forces de sécurité intérieure, les magistrats et les travailleurs sociaux ne soient pas suffisamment formés à la thématique du racisme anti-roms ou antitsiganisme. Il importe de former des formateurs, notamment au sein de la DILCRAH, de la police, de la gendarmerie et de la justice, afin que ceux-ci fassent mieux connaître ces communautés ainsi les formes de discrimination dont elles font l'objet.

Ce collectif regrette également la réaction jugée insuffisante des autorités face à la haine en ligne contre ces personnes⁴⁷ et, plus généralement, face aux autres formes d'actes ou traitements discriminatoires, y compris, dans certains cas, les agressions physiques, dont elles font, selon lui, l'objet⁴⁸ (V. propositions du collectif en annexe).

Une meilleure compréhension et prise en compte, au sein des services compétents, de certaines formes spécifiques de discriminations et l'organisation régulière d'échanges avec les associations qui les combattent paraissent ainsi utiles et nécessaires à la prévention et à la répression de ces infractions.

2.1.2. Des plaintes et de signalements peu nombreux, des signes qui interrogent

La mise à disposition de chiffres aussi exacts que possible est un élément clé de la lutte contre la discrimination. Dans leur article « Racisme, des faits graves et répétés mais pas de chiffres », Camille Polloni et Pascale Pascariello⁴⁹ montrent l'importance des travaux de recherche sur la mesure des phénomènes de discriminations. Les saisines de la justice ne sont qu'une petite partie des faits dénoncés qui eux-mêmes ne sont qu'une petite partie des faits appréhendés dans les études de victimation.

⁴⁵ Seuil, 2020

⁴⁶ Le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, créé en octobre 2000, regroupe 45 associations et collectifs locaux, qui ont pour objet commun le soutien et la défense des droits des personnes originaires d'Europe de l'Est, Roms ou présumées Roms, vivant en bidonville, squat ou autres lieux de survie en France.

⁴⁷ Le collectif demande à cet égard d'intégrer le collège des associations de l'Observatoire de la haine en ligne afin qu'il puisse partager son expertise

⁴⁸ Entretien avec Mme Estelle Ribes, chargée d'animation du réseau

⁴⁹ Médiapart *La Revue dessinée* 2020 sur les violences policières p.44.

2.1.2.1. Les résultats de l'enquête de victimation : un phénomène ressenti par une part significative de la population

Les données recueillies par la mission, à partir des enquêtes de victimation, font apparaître une très forte sous-déclaration des faits de discrimination.

Il ressort de l'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS), créée en 2007 par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) et l'INSEE et désormais pilotée, depuis 2018, par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) que

- 7 % des plus de 14 ans déclare avoir été victime de traitements défavorables à caractère discriminatoire au cours des deux dernières années⁵⁰ ;
- seules 1% des personnes qui se sont déclarées victimes de discrimination au cours des deux dernières années ont signalé celle-ci aux forces de sécurité intérieure.

En ce qui concerne les injures discriminatoires, 9,9 % des personnes déclarent avoir été victimes d'injure sur la période 2006-2016 pendant la période précédant l'enquête.

Un peu plus de 2 % disent avoir été victimes d'injures sexistes (taux en hausse significative à compter de 2010). Parmi celles-ci, 94 % n'ont pas déposé plainte.

0,4 % des victimes disent avoir été victimes d'injure homophobes. Parmi celles-ci, seules 4 % ont déposé plainte.

Environ 2 % déclarent avoir été victimes d'injures racistes ; parmi celles-ci, seuls 8 % se sont déplacées à la police ou à la gendarmerie.

Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) travaille actuellement à une refonte de cette enquête, afin de la rendre plus performante. La nouvelle enquête, qui se basera sur un échantillon beaucoup plus fourni (200 000 personnes contre 15 000 aujourd'hui), sera réalisée en 2022 et ses résultats seront connus au premier semestre 2023. Les travaux du SSMSI seront labellisés par le comité national de la statistique, ce qui garantira la rigueur des méthodes et processus mis en œuvre.

Le questionnaire des enquêtes se fera à partir d'un questionnaire socle comprenant neuf blocs de questions, dont un consacré aux discriminations. Seront notamment posées des questions sur l'orientation sexuelle et la religion des sondés. En revanche, du fait de l'opposition du conseil scientifique sur le sujet, aucune question ne portera sur l'origine ethnique.

Chaque année, l'enquête livrera un point particulier sur la question des discriminations.⁵¹

2.1.2.2. Les données de la police et de la gendarmerie : une forte sous-déclaration des faits de discrimination

a) Infractions à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux

▪ Le service statistique du ministère de l'intérieur suit particulièrement ce chapitre des discriminations⁵².

▪ Les infractions à caractère raciste, xénophobe ou antireligieux sont plus nombreuses. Les services de police et de gendarmerie ont ainsi enregistré en 2020 :

- 5 511 crimes et délits ;
- 5 827 contraventions.

⁵⁰ Il s'agit de l'ensemble des discriminations subies et prioritairement des discriminations à l'emploi, au logement et à l'accès à certains lieux publics.

⁵¹ Note IGA

⁵² Cf. Note analyse n°26 de mai 2020 « Les atteintes à caractère raciste, xénophobes ou antireligieux en 2019 ».

Le tableau suivant⁵³ fait apparaître que ces infractions enregistrées ont connu une augmentation sensible entre 2018 et 2019 et une stagnation entre 2019 et 2020⁵⁴.

1 Infractions commises en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la prétendue race ou la religion enregistrées par les forces de sécurité - nombre annuel d'infractions, de victimes et de mis en cause

	Infractions				Victimes				Mis en cause			
	2018	2019	2020	évolution 2020/2019	2018	2019	2020	évolution 2020/2019	2018	2019	2020	évolution 2020/2019
Violences et atteintes à la personne	297	359	349	-3%	242	308	274	-11%	83	109	106	-3%
Menaces, chantages	710	967	1 201	24%	602	898	983	9%	225	321	341	6%
Discriminations	185	229	227	-1%	173	224	207	-8%	92	63	95	51%
Provocations, injures, diffamations	3 712	3 813	3 531	-7%	3 641	3 617	3 427	-5%	1 683	1 586	1 416	-11%
Atteintes aux biens	149	232	196	-16%	161	264	191	-28%	26	42	35	-17%
Atteintes à l'intégrité du cadavre, violation de sépulture	5	16	7	-56%	5	21	<5	-	0	<5	<5	-
Ensemble des crimes et délits à caractère raciste	5 058	5 616	5 511	-2%	4 824	5 332	5 086	-5%	2 109	2 122	1 994	-6%
Contraventions à caractère raciste	4 270	5 180	5 827	12%	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>-</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>-</i>

Note : nd = non disponible, les informations sur les victimes et les mis en cause ne sont pas fournies pour les contraventions, car elles ne sont actuellement pas disponibles sur le champ de la gendarmerie nationale.

Champ : France entière, infractions commises en raison de l'ethnie, de la nation, d'une prétendue race ou de la religion.

Source : Base des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, bases Victimes et Mis en cause (extractions janvier 2021), SSMSI.

b) Infractions anti LGBT⁵⁵

Le nombre de crimes ou délits anti LGBT enregistrés par les services de police et de gendarmerie était de 1 590. Ce chiffre représente une baisse de 15 % en 2019 (1870 victimes) après une hausse de 36 % entre 2018 et 2019.

Par ailleurs, 1 380 contraventions pénales (essentiellement pour injures non publiques), ont été enregistrées pour ce même motif, soit une hausse de 14 % par rapport à l'année précédente⁵⁶.

c) Infractions à caractère sexiste

209 000 victimes de crimes et délits à caractère sexiste ou sexuel ont été enregistrées par les services de police et de gendarmerie en 2019. Ce chiffre très important prend cependant en compte un certain nombre de crimes et délits qui ne peuvent être qualifiés d'actes discriminatoires au sens de la présente étude.

Si on en reste au champ de l'étude, les actes discriminatoires enregistrés en 2019 peuvent être estimés à 4 881. Ils se décomposent de la façon suivante :

- Discriminations à raison du sexe, de la situation de famille, de l'état de grossesse ou en lien avec des faits de harcèlement sexuel : 31
- Injures, diffamations, provocations publiques commises en raison du sexe : 311 ;
- Autres crimes ou délits commis en raison du sexe : 164 ;
- Images et parole à caractère sexuel, voyeurisme : 3 499 ;
- Outrages sexistes : 876⁵⁷.

⁵³ Source : Base des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie, base Victimes et mises en cause (extraction janvier 2021), SSMSI

⁵⁴ SSMSI, Interstats, Analyse n° 34, mars 2021

⁵⁵ SSMSI Interstat info rapide n° 14, mai 2020 « Nouvelle hausse en 2019 des victimes de crimes ou de délits « anti LGBT » enregistrées par les forces de sécurité ».

⁵⁶ SSMSI, Interstats, Info rapide n° 14, mai 2021

⁵⁷ SSMSI, Interstats, Analyse n° 33, mars 2021

d) Estimation globale

Au total, si on additionne ces chiffres, ce sont de l'ordre de 12 000 crimes et délits à caractère discriminatoire qui ont été enregistrés en France chaque année par les services de police et de gendarmerie. Ce chiffre est certes important mais il est à rapporter aux données précitées de l'enquête de victimation, qui font, notamment, comme il a été dit, apparaître que 7 % des plus de 14 ans déclarent avoir été victimes de traitements défavorables à caractère discriminatoire au cours des deux dernières années.

2.1.2.3. Les données des services judiciaires : un contentieux très limité

Intervenant le 18 novembre 2019 devant les référents anti-discrimination, la ministre de la justice, Mme Belloubet, déclarait : « *il faut déplorer un très faible taux de signalement aux services de police et de gendarmerie des actes à caractère racistes. Selon certaines estimations, seulement 3 % des victimes d'injures racistes porteraient plainte. (...) Prenant ainsi acte des réticences de certaines victimes à venir déposer plainte, la loi du 23 mars 2019 a consacré la possibilité d'effectuer cette démarche en ligne [...]* »

Les éléments statistiques du ministère de la justice révèlent ainsi que le volume de l'activité judiciaire, au titre du contentieux de la discrimination, sur la période 2017 à 2020, est faible. Les magistrats entendus ont régulièrement relevé qu'il s'agissait d'un contentieux numériquement peu important. On a pu parler à cet égard d'un « contentieux de niche » tant le nombre de procédures est réduit.

Les poursuites engagées des chefs d'infractions en matière de discrimination – quel que soit le domaine pénal (droit des personnes, droit de la presse, droit économique et social) -, n'ont été évaluées en 2020 qu'à hauteur de 1377 procédures contre seulement 857 en 2017. S'il faut relever cette nette augmentation entre 2017 et 2020, les chiffres en volume demeurent très faibles au niveau national. De même, le nombre de condamnations prononcées à raison de tels faits est encore sensiblement inférieur (moins de 300 par an).

Environ 70 % de ces poursuites en matière de discrimination concernent des affaires d'injures et diffamations.

On renverra à la lecture de la fiche statistique pour constater le caractère réduit du nombre de procédures. Le nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement avec ou sans sursis est par conséquent très peu important et à proportion du faible nombre d'affaires.

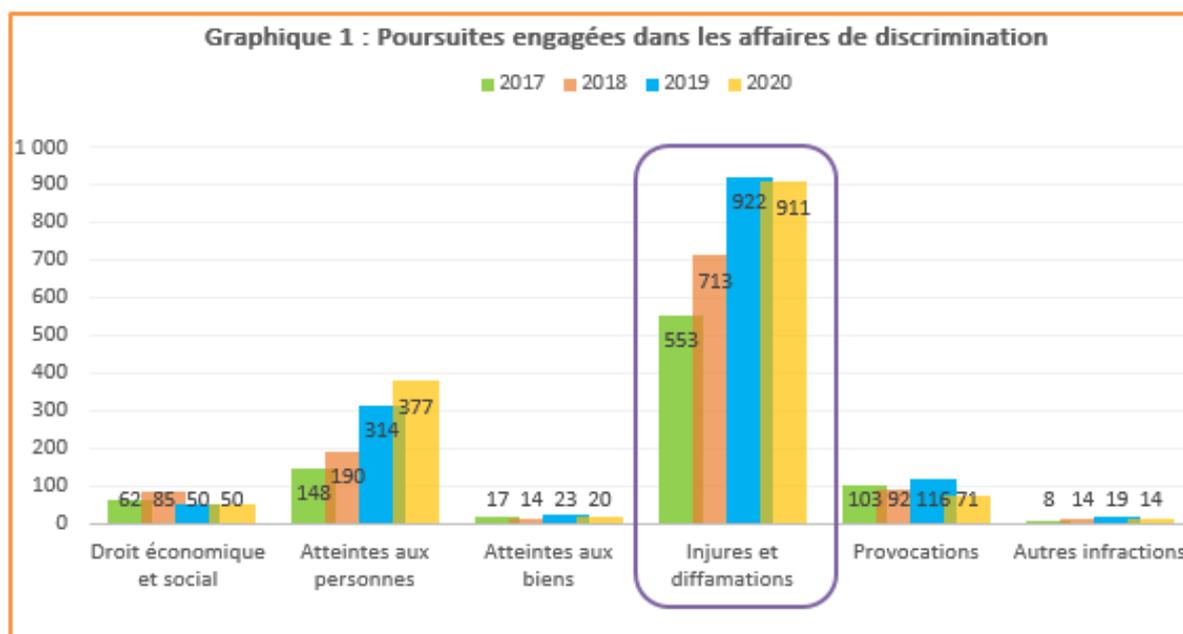
L'enregistrement des procédures pénales au sein des juridictions ne donne pas toujours lieu à ce stade à une qualification précise dès lors que la qualification relève de l'appréciation du magistrat du parquet. Or, ce type de procédure se prête peu à une qualification en temps réel par le magistrat mais plus généralement à une appréciation après examen de la procédure. Il en résulte que seules les procédures donnant lieu à des poursuites font l'objet d'un recensement statistique précis.

En tout état de cause, le nombre de procédures donnant lieu à suite pénale en matière de discrimination en 2020 – soit moins de 1500 procédures – doit être rapporté aux plus de 600.000

d'affaires poursuivies⁵⁸ pénalement sur le territoire national la même année, tout contentieux confondu, devant le tribunal correctionnel, le juge d'instruction, le juge des enfants ou le tribunal de police.

Indépendamment des limites statistiques au stade de l'enregistrement, force est de constater que la justice est peu saisie en matière de discrimination au plan pénal.

Le graphique 1 ci-après décrit l'évolution du nombre de poursuites engagées dans les affaires de discrimination tous domaines confondus suivant les grandes catégories d'infractions, de 2017 à 2020. Les injures et les diffamations apparaissent comme étant le type d'infractions qui génère le plus grand nombre de poursuites chaque année avec une augmentation annuelle d'environ 30% de 2017 à 2019.

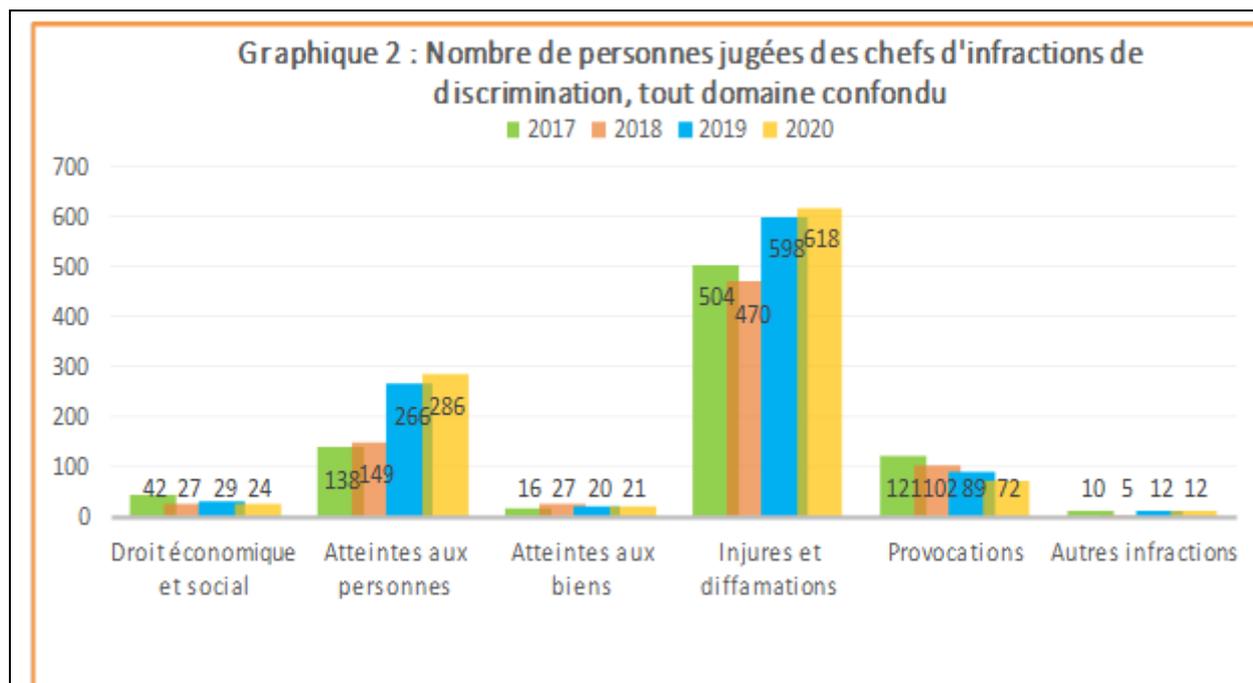


Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : Fichier statistique Cassiopée, extraction du 3 avril 2021

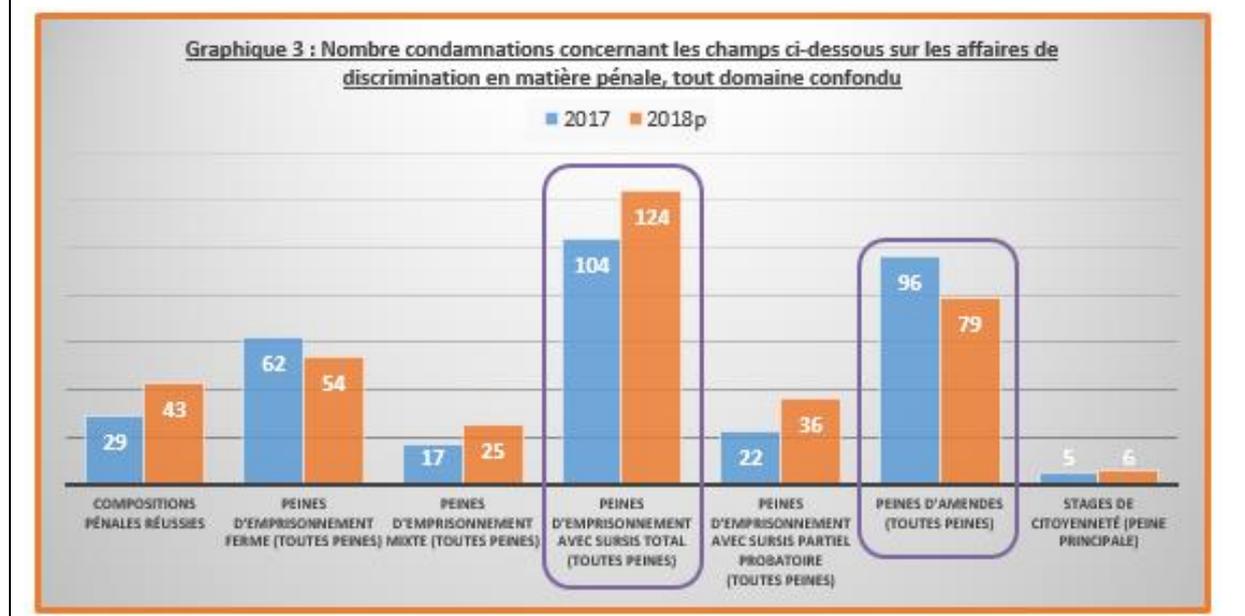
Le graphique 2 présente l'évolution du nombre de personnes jugées des chefs de discrimination tous domaines confondus, de 2017 à 2020⁵⁹.

⁵⁸ Chiffres clés 2020 du ministère de la justice

⁵⁹ Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : Fichier statistique Cassiopée, extraction du 3 avril 2021



Le graphique 3, présente la tendance d'évolution de ces condamnations selon la nature des peines prononcées⁶⁰.



Ces éléments chiffrés sont corroborés par les témoignages recueillis par la mission. L'ensemble des responsables de la police et de la gendarmerie et des parquetiers, y compris dans les grandes zones urbaines, témoignent du nombre très faible d'affaires portant sur de tels faits.

⁶⁰ Les données concernant les condamnations sont définitives pour l'année 2017 et provisoires pour l'année 2018.

Il ressort ainsi notamment du questionnaire adressé aux parquets généraux que si le sujet des discriminations est intégré soit dans les stages de citoyenneté organisés soit dans des stages totalement dédiés à ce thème, la faiblesse de ce contentieux ne permet pas toujours d'avoir un nombre de participants suffisants pour développer ces stages⁶¹.

2.1.3. Les causes de cette sous-estimation du nombre réel de discriminations subies

Ce décalage entre les faits de discrimination ressentis et ceux effectivement constatés par les services de police et de gendarmerie ainsi que par les services judiciaires dans leurs statistiques est d'abord lié à la difficulté portant sur l'établissement de ces faits. Comme le confirment les responsables associatifs auditionnés, les poursuites impliquent de dépenser beaucoup d'énergie pour des résultats très aléatoires. Sans témoin ou enregistrement, la victime d'injures s'abstiendra souvent de toute démarche auprès de la police. De même, la personne qui a le sentiment de s'être vu refuser un emploi ou un logement du fait de son origine ethnique se sentira le plus souvent impuissante.

Cette difficulté en lien avec l'établissement des faits de discrimination en matière pénale peut en outre inciter certaines victimes et associations à privilégier des recours civils, notamment en droit du travail, afin de bénéficier de l'aménagement de la charge de la preuve.

Il résulte de l'article 4 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations que sauf en matière pénale, il appartient à la personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

A ces considérations s'ajoutent également la crainte d'éventuelles représailles⁶², notamment dans le monde du travail.

S'agissant plus particulièrement des faits de sexisme et de harcèlement sexuel, certains témoignages des agents soulignent également la pudeur des femmes victimes à ces agissements, dans un milieu d'hommes.

Cependant, certains témoignages convergents recueillis par la mission (responsables associatifs, universitaire, avocats, Défenseur des droits) font également état de la persistance de refus de plainte de la part des services concernés. Le MRAP a en particulier signalé à la mission plusieurs cas récents (V. annexe 4-8).

De tels refus seraient parfois ouvertement exprimés mais parfois aussi de façon plus indirecte : l'agent qui recueille le signalement dissuaderait la victime de porter plainte, en mettant notamment en avant les faibles chances de succès de son action.

Il semblerait également que certaines plaintes faisant ressortir des faits de discriminations soient bien enregistrées par l'agent chargé de recueillir les plaintes (« le plaignant »), mais sans que la circonstance aggravante relative à la discrimination ne soit prise en compte.

⁶¹ V. par exemple, les observations du parquet d'Aix-en-Provence

⁶² V. notamment entretien avec Mme Ribes, chargée d'animation du réseau Romeurope

Le référent LGBT de la préfecture de police de Paris a ainsi signalé à la mission qu’il ressortait de ses propres constatations que le nombre de signalements par rapport aux faits à caractère homophobe serait sous-estimé de 25 %, si on s’en tient aux seuls signalements de la victime faisant ressortir un acte homophobe (ce dont il devrait être déduit que le taux de sous-estimation serait encore supérieure si on intègre les affaires où l’existence de faits discriminatoires n’a même pas été relevée par le plaignant).

La gendarmerie nationale a quant à elle enregistré 37 procédures disciplinaires en raison de refus de plainte entre 2017 et 2020, ce qui atteste, là encore, de l’existence du phénomène, même si aucune de ces affaires ne portait sur des faits de discrimination.

En ce qui concerne le traitement par les services judiciaires, certains témoignages font également état de la tendance de certains parquets à choisir, parmi les circonstances aggravantes, celle qui suscite le moins de débats de préférence à celle qui prête le plus à interprétation, dès lors que ce choix est sans incidence sur le quantum maximal de la peine encourue. Ce choix peut certes se comprendre en termes d’efficacité de l’action pénale mais il peut également susciter l’incompréhension des victimes concernées.

2.2. Les initiatives mises en œuvre en vue d’une meilleure prise en compte des victimes de discriminations

Face à ces critiques récurrentes, les forces de sécurité intérieure ainsi que les services judiciaires, très sensibilisés aujourd’hui à ces questions, ont mis en place un grand nombre d’initiatives ces dernières années afin de mieux répondre aux attentes des victimes de discrimination. Leur investissement sur ces questions, en dépit du nombre relativement limité de faits dont ils sont saisis, doit ainsi particulièrement être souligné.

2.2.1. La sensibilisation aux discriminations dans le cadre des formations

La meilleure prise en compte des victimes de discrimination passe d’abord par l’intégration de ces thématiques dans les programmes de formation des agents, tant en formation initiale qu’en formation continue.

Des associations, comme la LICRA et FLAG⁶³, le Mémorial de la Shoah ainsi que la DILCRAH⁶⁴ interviennent au cours de ces formations, qui associent présentations théoriques, visites (par exemple à la maison d’Izieu) et mises en situation pratiques.

Depuis le 1er décembre 2010, le ministère de l’Intérieur a signé une convention cadre avec la LICRA. Ce partenariat a été renouvelé à l’occasion de la signature d’une nouvelle convention cadre en date du 24 janvier 2018. Cette nouvelle convention vise à renforcer les actions de formation et de sensibilisation, améliorer la diffusion des supports de communication de la LICRA dans les points d’accueil du public de la gendarmerie nationale ; renforcer le partenariat en matière de lutte contre le racisme et l’antisémitisme sur internet au travers un accès privilégié de la LICRA à la plateforme d’harmonisation, d’analyse, de recoupement et d’orientation des signalements

⁶³ Association de police LGBT

⁶⁴ Une convention avec la LICRA prévoit l’intervention de l’association en lien avec DILCRAH dans le cadre de modules de formation initiale et continue – d’après les données communiquées, environ 70 interventions seraient ainsi prévues.

(PHAROS). Cette convention acte également un partenariat entre l'association et le ministère en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation sous l'angle de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Au niveau local, des partenariats peuvent également être engagés sur cette thématique avec des associations locales de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et notamment avec des délégations locales de la LICRA.

Concernant spécifiquement la formation aux discriminations homophobes, le programme d'actions gouvernemental contre les violences et discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre du 12 octobre 2012 prévoit le renforcement de la formation des policiers et gendarmes sur ces thématiques, ainsi que la mise en place de sessions de formation pluridisciplinaires mises en œuvre par l'ENM et communes aux forces de sécurité intérieure et aux magistrats

Formations sur les discriminations au sein de la Police nationale :

Pour les commissaires de police, ces actions de formation initiale prennent la forme d'un module déontologie d'une journée, précédé d'une auto formation sur le cours de déontologie, suivi d'étude de cas pratiques et couronnée par la remise solennelle du code de déontologie aux participants par la directrice de l'ENSP et la cheffe de l'IGPN. Sont également prévus un module spécifique sur la discipline, une présentation du dispositif Signal Discri, un module sur le harcèlement sexuel avec vidéos interactives, un module sur le droit conventionnel normalisé, une visite avec conférence de la maison d'Izieu, une intervention de l'association police « FLAG » et un stage sur la laïcité et la lutte contre les discriminations commun avec les élèves d'autres écoles d'administration. Par ailleurs la formation à la déontologie fait partie intégrante du programme des apprentissages partagés entre les élèves des différents corps de la police nationale et donc du socle des valeurs communes à l'ensemble des corps de la police nationale.

Pour les officiers de police, les questions liées aux discriminations sont abordées en formation initiale, à l'occasion d'un module portant sur les droits et obligations des fonctionnaires, lors des apprentissages techniques sur les relations police-population, sur l'accueil du public, sur la déontologie et sur l'éthique et sur les contrôles d'identité, sur les fouilles et les perquisitions. Il est également prévu une présentation du médiateur, de la défenseure des droits et du label diversité. Des modules de perfectionnement sont en outre organisés sur le sujet des violences faites aux femmes et sur le rôle de la hiérarchie. Les officiers de police participent également à la visite de la maison d'Izieu et à l'apprentissage partagé sur les valeurs et l'éthique. Par ailleurs un module d'auto formation est en cours d'élaboration, en partenariat avec des enseignants-chercheurs sur les biais cognitifs et les stéréotypes qui peuvent être rencontrés dans les actions de police.

L'ENSP organise régulièrement des stages sur ses sites de St-Cyr-au-Mont d'Or ou de Cannes-Ecluse. Ils portent sur la prévention des risques psycho-sociaux (avec un quizz de sensibilisation aux différentes catégories d'atteintes sexistes), sur la liberté religieuse et la neutralité du service public. Ils prennent la forme de conférence de l'IGPN sur les valeurs et l'éthique (lors des stages de passage de grade) et de stages sur les enquêtes administratives et la procédure disciplinaire, avec un fil conducteur portant sur les obligations déontologiques.

Par ailleurs des stages sont organisés par l'ENSP via le RESP dans le cadre des « ateliers de service public » qui regroupent les trois fonctions publiques et permettent des échanges entre les cadres sur les pratiques et les expériences dans les domaines des violences sexuelles et sexistes et dans celui de la lutte contre les discriminations.

Formations sur les discriminations au sein de la Gendarmerie nationale :

I- Formation initiale :

- Officiers

Officiers de gendarmerie : 44 heures ;

Officiers du corps de soutien : 30 heures ;

Officiers issus du rang : 8 heures ;

Ces cours sont complétés par des conférences (2 heures par intervenant, soit 14 heures au total) dispensées par l'IGGN, le DDD, la DILCRAH, l'IGAG, le référent national égalité diversité, le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

- Sous-officiers de gendarmerie :

20 heures « Déontologie » (cours et mises en situation pratique autour de cas concrets) et enseignements transverses inclus dans le blocs de cours (82 heures) sur le contact, la proximité et la victimologie ; dont 4 heures spécifiques sur les discriminations ; complément de 06 heures de conférences (Référént égalité et diversité, DILCRAH, FLAG, LICRA...) .

- Sous-officiers du corps de soutien technique et administratif :

8 heures « Déontologie » lors de la FMI.

- Gendarmes adjoints volontaires :

20 heures « Déontologie » (cours et mises en situation pratique autour de cas concrets).

II – Formation continue :

Officiers :

Ces enseignements sont de nouveau dispensés lors des stages de préparation à certains emplois et lors des cycles d'enseignement militaire supérieur :

- stage des commandants de compagnie : 6 heures dispensées par l'IGGN, l'IGAG et le référent égalité ;
- séminaire des commandants de groupement : 3 h (interventions de l'IGGN et de l'IGAG) ;
- séminaire des commandants de région : 3 h (interventions de l'IGGN et de l'IGAG) ;
- EMS1 : IGGN - 2 h - abordées dans le module « connaissances générales » et reprises en transverse dans le module « management » ;
- EMS2 : 3 h (interventions de l'IGGN et de l'IGAG).

Sous-officiers :

Plusieurs occasions permettent aux sous-officiers de mettre à jour leurs connaissances dans ces domaines :

- formation aux candidats OPJ : dans le programme, les infractions de discrimination sont étudiées en détail (cf. Fiche 23.18 du CPMGN en ligne sur le site) et les candidats sont testés sur leurs connaissances dans le domaine ;
- L'homophobie est étudiée en début d'année et fait l'objet de révisions et devoirs lors du stage de révision final ;
- formations destinées aux gradés et futurs commandants d'unité : Modules « déontologie » de 2 heures avec intervention de l'IGGN au profit du SNEFO et du SPPC ;
- formation continue des GD : 2 heures au stage de perfectionnement des APJ au CNFSP ;
- formation des militaires affectés au sein des MCPF : 8 heures spécifiques sur les discriminations et 12 heures de mises en situation pratique ;
- formations conjointes au sein des R13 PILCRAH : journée consacrée à la lutte contre les crimes et délits de haine au profit de gendarmes, policiers et magistrats. Suspendues en 2020 en raison de la crise sanitaire.

Afin d'améliorer la qualité du recueil des propos de la victime, la gendarmerie a mis en place des formations complémentaires aux techniques d'auditions visant à débloquent la parole et permettre à la victime d'évoquer les faits avec plus de facilité et de précision (formation PROGREAL de 2 semaines au CNFPJ).

III – PARTENARIATS :

De nombreux organes étatiques ou associations interviennent dans le dispositif global, soit par le biais de conférences, soit en partenariat dans la création de modules EAD de formation ou de sensibilisation.

- DILCRAH
- associations FLAG ! SOS Homophobie, l'autre cercle, Droits pluriels, GAGL45, FNSF, FN-CIDFF, e-enfance... ;
- Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (qui intervient dans l'ensemble des écoles de gendarmerie au profit des élèves -gendarmes) ;
- Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et lutte contre la traite des êtres humains.

Projet de parcours égalité et diversité à chaque formation de cursus et stage préparatoire au commandement ?

Lors des stages préparatoires à la prise de commandement, l'IGGN intervient systématiquement sur son champ de compétences (entorses à la déontologie, présentation de Stop Discri et du processus de traitement des signalements).

La DGGN est en train de concevoir un parcours socle « égalité et diversité » afin d'uniformiser les connaissances de tous les personnels. Ce parcours serait composé d'un dispositif d'auto-évaluation des connaissances mis à disposition des personnels sur volontariat pour leur permettre d'évaluer leurs connaissances dans le domaine, puis d'un EAD obligatoire sanctionné par un quizz qui leur permettra d'obtenir une attestation.

Ces différents projets devraient être déployés progressivement d'ici fin 2022.

2.2.2. L'amélioration des conditions générales d'accueil et d'accompagnement des victimes de discrimination

Les forces de police se sont principalement attachées, d'une part, à faciliter le recueil de signalements de faits de discrimination, notamment par la mise en place de plates-formes dématérialisées, et, d'autre part, à améliorer les conditions générales d'accueil des victimes de ces faits.

2.2.2.1. Le recueil des plaintes

▪ Les victimes de discrimination soucieuses de la garantie de la totale confidentialité de leur signalement disposent d'abord, en zones de police comme en zones de gendarmerie, de possibilités de prise de plainte sur rendez-vous.

Cette prise de rendez-vous peut désormais s'effectuer par voie dématérialisée. Des plates-formes dédiées, qui permettent en outre aux victimes d'être mieux informées sur leurs droits et de bénéficier d'un accompagnement avant même le dépôt éventuel de la plainte, se sont ainsi développées.

Ainsi, en 2018, le dispositif de la pré-plainte en ligne (PPEL) a été étendu aux discriminations.

La PPEL est un dispositif, commun à la police et à la gendarmerie, permettant aux victimes d'atteintes aux biens d'effectuer sur Internet une déclaration préalable à leur dépôt de plainte contre un auteur inconnu. Elle facilite leur démarche grâce à l'obtention d'un rendez-vous dans le service de police ou de gendarmerie de leur choix, tout en rappelant à l'utilisateur la nécessité de composer « le 17 ou le 112 » pour tous les cas d'urgence.

Pour lutter contre la tendance observée de sous-déclaration aux services de police des contentieux discriminatoires il a été décidé d'élargir le champ infractionnel du dispositif de la PPEL, notamment aux infractions relatives aux discriminations, diffamations, injures, provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence.

Le décret n° 2018-388 du 24 mai 2018 a acté une extension du dispositif PPEL aux infractions suivantes :

- délit de « provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion ou à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou identité de genre ou de son handicap »
- délit de diffamation ou d'injure à l'égard d'une personne « à raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion ou à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou identité de genre ou de son handicap »
- délit de discrimination (raciale, ethnique, etc.)

Cette extension n'a cependant pas apporté les améliorations attendues. En effet, beaucoup de faits étaient signalés via la PPEL alors qu'ils ne remplissaient pas les conditions prévues, et en particulier celle selon laquelle l'auteur des faits devait être inconnu. De fait, pour ce type d'infractions, la victime connaît le plus souvent l'auteur ou du moins est en mesure d'apporter des éléments d'identification.

Au vu de ces éléments, l'expérimentation a été stoppée et il est désormais prévu la prise en compte de ses signalements par la plate-forme de signalement des violences sexuelles et sexistes. Le signalement sera pris en compte par un agent des forces de sécurité et fera, si nécessaire, l'objet d'un traitement judiciaire avec un renvoi vers l'unité territorialement compétente.

La plate-forme de signalement des violences sexuelles et sexiste, créée par le décret 2018-1020 du 22 novembre 2018, est constituée pour la police nationale d'un portail de signalement des violences sexuelles et sexiste basé à Guyancourt (78) et pour la gendarmerie nationale d'une entité dédiée à ces signalements au sein de la brigade numérique de Rennes (35).

Le portail de signalement des violences sexuelles et sexistes est accessible par internet à l'utilisateur, 7 jours sur 7 et 24H sur 24. Il permet une meilleure prise en compte des victimes qui peuvent échanger avec les enquêteurs par un outil de type « tchat » et un accompagnement adapté à chaque situation.

La structure Police nationale est composée de 28 opérateurs qualifiés et d'une psychologue chargée d'assister les policiers dans la prise en charge des victimes et dans la gestion des situations de détresse psychologique urgentes. Rattachée à la DCSP, cette structure sera intégrée au sein du nouveau dispositif moncommissariat.fr dont la préfiguration et définie par la note de service DCSP 22 du 27 juillet 2020.

Inaugurée le 27 février dernier, la brigade numérique est accessible 24h/24h via un tchat ou un formulaire de contact sur le site <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>, par Facebook Messenger ou message privé Twitter. Elle enregistre, depuis sa création, quelque 10 000 sollicitations et un taux de satisfaction de 8,9/10.

Située à Rennes, la brigade numérique est une unité nationale constituée de 20 gendarmes, visant à offrir un contact numérique complémentaire aux moyens physiques et téléphoniques déjà existants. Depuis son inauguration, le 27 février dernier, elle enregistre 10 000 sollicitations et un taux de satisfaction des usagers de 8,9/10. Accessible 24h/24h via un tchat ou un formulaire de contact sur le site <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>, par *Facebook messenger* ou message privé *Twitter*, elle permet aux usagers d'être renseignés, en temps réel, sur tout sujet ayant trait à la police de sécurité du quotidien et d'être orientés, le cas échéant, vers un téléservice ou un service territorial⁶⁵.

Par ailleurs, une nouvelle plate-forme de signalisation en lien avec le Défenseur des droits a été mise en place le 12 février 2021. Elle repose sur un site internet dédié (antidiscriminations.fr) et un numéro de téléphone, le 3928.

- Tout en ayant conscience de l'intérêt que peut représenter cette dématérialisation du recueil des signalements pour les victimes, la mission souligne cependant la nécessité de procéder à leur évaluation et de parvenir à un équilibre satisfaisant entre la simplification des démarches et l'accompagnement humain des intéressés. Remplir un formulaire n'est pas rencontrer un agent.

Par ailleurs, le contenu informatif des plates-formes actuelles apparaît encore perfectible, en ce qui concerne en particulier les informations pratiques délivrées aux victimes (déroulement précis de la procédure, associations susceptibles d'être contactées pour les accompagner, éléments de preuve à fournir...).

2.2.2.2. La qualité de l'accueil en police et en gendarmerie

- L'amélioration de l'accueil en poste de police et de gendarmerie repose d'abord sur des dispositifs à caractère général :

- désignation, dans chaque direction départementale de sécurité publique, de référents « aide aux victimes » ayant pour mission de développer les relations avec les associations, d'améliorer l'accueil et de centraliser les renseignements utiles aux victimes.

- remise de questionnaires de satisfaction aux usagers ;

- élaboration de grilles d'autodiagnostic à destination des unités de police ;

⁶⁵ Note IGGN

- présence d'intervenants sociaux et de psychologues et permanences d'associations ;

Les premières expériences en ce sens datent du début des années 1980, notamment dès 1978 en Yvelines. La mission a pu constater à Marseille ou en Seine St Denis que la présence des assistant(e)s était très bénéfique pour le rapport police/population. Les assistant(e)s jouent un multiple rôle, sur la qualité de l'accueil des femmes battues ou des victimes de violences sexuelles ou de prostitution forcée, mais aussi, parfois, sur la prévention des suicides de policiers.

- contrôles de l'IGPN et de l'IGGN et audits réalisés par les directions opérationnelles (DCSP et DGGN).

Le contrôle de la qualité de l'accueil dans la police⁶⁶

Depuis 2008, sur l'ensemble du territoire, l'IGPN mesure la qualité de cet accueil par des contrôles inopinés dans les services. À l'occasion de la campagne 2020, 100 services dont 78 dans le périmètre de la DGPN et 22 dans celui de la Préfecture de Police ont été évalués au moyen d'un questionnaire de contrôle interne complété par des entretiens téléphoniques avec des victimes.

Une étude statistique des trois domaines principaux que sont l'environnement et les locaux d'accueil, l'organisation du dispositif d'accueil des plaignants (2) et la prise en compte de la victime a été réalisée à partir des 47 896 constats collectés dans l'étude générale.

À la suite des travaux du *Grenelle* consacré à la lutte contre les violences conjugales, l'IGPN a été chargée d'évaluer spécifiquement la qualité de l'accueil des victimes de ces faits, et de vérifier la bonne utilisation des outils mis en place (grille d'évaluation du danger, modèle spécifique de procès-verbal de plainte, plaquette d'information). Pour procéder à cette évaluation, 1 216 personnes ont été interrogées en plus des 1 498 victimes de l'étude générale, dans 120 circonscriptions dont les 100 qui ont fait l'objet d'un contrôle inopiné.

Les résultats de l'étude sur l'accueil des victimes de violences conjugales font l'objet d'une présentation distincte.

Le contrôle de la qualité de l'accueil en gendarmerie⁶⁷

L'accueil dans les unités territoriales est l'un des points d'attention premiers de la gendarmerie nationale car il la renvoie à sa vocation première : la protection des personnes et des biens. Les modalités font donc l'objet d'un contrôle interne assuré par les différents échelons de commandement. Elles concilient les exigences posées par deux cadres : le référentiel « Marianne » qui fixe les principes de l'accueil des usagers dans les administrations de l'État et les règles inspirées des principes déontologiques propres à la gendarmerie.

C'est à ce double titre que l'IGGN est chargée d'évaluer la qualité de cet accueil. La démarche est menée par un dispositif composé d'un référent national, chargé de mission au sein de l'Inspection, et de contrôleurs affectés au sein des états-majors régionaux. Un logiciel (*Lime survey*) dédié est utilisé pour la remontée des informations, notamment statistiques. Les contrôles sont effectués soit sur site, soit par téléphone.

Six questionnaires servent de support selon les modalités. Le premier utilisé pour une inspection « in situ » évalue la qualité des infrastructures et la pertinence de l'accueil humain. Le second concerne les usagers qui, sur volontariat, peuvent exprimer leur avis sur la manière dont ils ont été reçus à l'unité. Le troisième s'adresse aux victimes qui sont invitées à apprécier les conditions de la prise en compte de leur plainte et de son suivi. Il est précisé que, depuis 2019, un questionnaire spécifique relatif aux violences conjugales a été élaboré en application des directives gouvernementales. Enfin, deux questionnaires concernent l'accueil téléphonique, l'un ciblant les centres opérationnels et de renseignement de la gendarmerie (CORG).

A ces dispositifs s'ajoutent nombre d'initiatives spontanées, telles celles d'agents apportant des jouets de leurs enfants lors d'audition des jeunes enfants ou de leurs parents, ce qui permet notamment de dédramatiser l'audition de ces derniers.

▪ Certains dispositifs spécifiques aux victimes de discriminations ont également été mis en place.

⁶⁶ Note IGPN

⁶⁷ Note IGGN

Ont ainsi été élaborés, à destination des agents en charge du recueil des plaintes, des guides pratiques Discrimination, harcèlement ainsi que des fiches réflexe.

De même, la gendarmerie a élaboré une série de mesures de bienveillance judiciaire (GEND-CARE⁶⁸).

2.2.2.3. L'accueil dans les juridictions

Chaque juridiction est dotée d'un service unique d'accueil du justiciable (SAUJ). Ce dispositif a été créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle et le décret n° 2017-897 du 9 mai 2017. Il constitue à la fois un service d'accueil centralisé pour les différentes juridictions et un point d'entrée procédural. Il permet d'offrir au justiciable une information complète sur les procédures en général, et sur l'affaire le concernant en particulier. Les agents de greffe orientent le public, peuvent délivrer des modèles de requêtes, des informations sur l'état des procédures en cours, notifier des décisions de justice directement, et recevoir les actes de procédure.

Si aucun dispositif d'accueil n'est spécifiquement prévu au sein des SAUJ des juridictions s'agissant des victimes de discriminations, celles-ci, lorsqu'elles se présentent, sont généralement orientées vers le réseau associatif de prise en charge des victimes du ministère de la Justice qui dispose de représentations sur l'ensemble du territoire national.

Pour autant, le réseau des 130 associations agréées par le ministère de la Justice sur l'ensemble du territoire national⁶⁹ est très peu sollicité par les victimes de faits de discriminations. En effet, elles ont été saisies durant l'année 2020 de 486⁷⁰ faits qualifiés de discrimination qui représentent 0,16% de l'action totale de l'ensemble du réseau. De même le numéro national d'appel du Ministère de la justice dédié aux victimes de faits délictueux⁷¹ comptabilise seulement cinq appels par mois portant sur un sujet de discrimination.

Saisies soit sur orientation des forces de l'ordre soit par les parquets, les associations du réseau France victime assurent un suivi qualifié de généraliste, les faits identifiés comme relevant d'actes de discrimination étant plus spécifiquement orientés vers les structures spécialisées comme la LICRA ou la LDH.

Au plan national, depuis 2015, une convention a été signée entre FV et la LICRA⁷², dont les objectifs sont :

- une meilleure connaissance au plan local et une optimisation de la coordination des sections locales de la LICRA et de FV ;
- une formation mutuelle des différents intervenants ;
- une organisation de l'orientation des personnes, les questions juridiques restant à la

⁶⁸ Considération, Attention, Respect, Empathie

⁶⁹ Ces associations agréées par le ministère de la Justice sont regroupées et fédérées par la fédération France Victimes (FV).

⁷⁰ Données chiffrées communiquées par FV.

⁷¹ Numéro d'appel du ministère : 116 006.

⁷² Le bilan de cette convention pour l'année 2020 est : 111 situations orientées par la LICRA vers le réseau FV, dont 50 % de harcèlement à caractère discriminatoire, 21% d'injures ou propos discriminatoires, 3 % de contrôle au faciès. Une prise en charge psychologique a été nécessaire dans 67 % des cas orientés (données FV).

LICRA alors que les associations d'aide aux victimes restent spécialisées dans l'accompagnement social et psychologique des victimes.

Sur certains territoires, les associations agréées par le ministère de la Justice s'insèrent au sein de dispositifs inscrits dans des plans départementaux de lutte contre les discriminations, ce qui leur permet un accueil plus ciblé des victimes de ce type de faits, notamment au sein des points d'accès au droit (PAD) ou des maisons de justice et du droit (MJD).

La fédération France Victime fait le constat⁷³ que les prises en compte spécifiques de la problématique des discriminations relèvent souvent d'initiatives locales des parquets.

2.2.3. La prise en compte des problématiques spécifiques à certaines discriminations

Différents dispositifs ont été mis en place par les services de police et de gendarmerie afin de mieux accompagner les victimes d'infractions spécifiques.

2.2.3.1. Les discriminations en fonction de l'origine ethnique

- La lutte contre le racisme est un impératif dans toutes les forces de sécurité.

Pour d'autres secteurs, le Conseil d'Etat valide une sanction d'exclusion temporaire d'un an pour un agent territorial qui tient des « propos xénophobes à l'égard d'un » autre agent (CE, 13 juin 2018, n° 417374).

En octobre 2018, la gendarmerie et les pompiers de Martinique doivent modifier, sur décision du président de la République, leur emblème qui était trop proche des symboles coloniaux.

- Des référents « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination » sont désignés dans chaque circonscription de sécurité publique en zone police et dans chaque groupement de gendarmerie départementale en zone gendarmerie⁷⁴, afin de mieux accompagner les personnes victimes de tels faits.

La mission a cependant constaté que ces référents souffraient généralement d'un manque de visibilité, y compris en interne, et que leur implication dans ces fonctions était très inégale.

2.2.3.2. Les discriminations entre les hommes et les femmes

Le sujet est affirmé comme un sujet prioritaire, « grande cause du quinquennat », et, en 2020 a été créé, conformément au souhait du président de la République une plateforme de signalement en ligne des violences sexuelles et sexistes⁷⁵.

Ainsi, les brigades de protection de la famille mises en place par la Police nationale et par la Gendarmerie nationale permettent d'accompagner les victimes de violences conjugales, de violences sur des personnes âgées ou malades ou d'infractions commises à l'encontre des

⁷³ Propos du directeur général de la fédération France Victimes à la mission, le 23 avril 2021.

⁷⁴ La fonction est assurée par l'officier adjoint de prévention de chaque, appuyés par un réseau de 1 740 correspondants territoriaux de prévention.

⁷⁵ Cf. réponse du ministre de l'intérieur n° 21266 du 10 septembre 2019 à M. Ugo Bernalicis, député.

mineurs (mauvais traitements, manque de soins, agressions sexuelles, droits de garde, enlèvements par un parent...). Aujourd'hui, les MCPF, maisons de confiance et de protection des familles assurent un accueil spécialisé et adapté à ce type de plaintes concernant les relations intrafamiliales et les mauvais traitements à la femme ou à l'enfant.

Les agents qui y sont affectés bénéficient d'une formation théorique et pratique spécifique, notamment sur les discriminations. Un référent en charge du dossier constitue le lien entre la famille et les enquêteurs, avec notamment pour mission de préserver les victimes des pressions familiales⁷⁶.

Sur le plan sémantique, il convient de relever un retour heureux à la mission de « protection » dévolue à la police, qu'il importe de valoriser.

Un préfet, comme celui de la Seine-Saint-Denis, a pu, en 2021 mettre l'accent sur une méthode et un enjeu sociétal. Sur le premier point, il s'agit de veiller soigneusement à la qualité des procédures. La manière dont la plainte est prise avec assez de temps et d'attention est essentielle pour la suite. Sur le second point, la priorité est mise sur l'accueil des femmes battues depuis le « Grenelle des violences conjugales » organisé en septembre 2019.

2.2.3.3. Les discriminations LGBTI

Le premier programme d'actions gouvernemental contre les violences et discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre du 12 octobre 2012 prévoyait la mise en place de différentes mesures destinées à améliorer la prise en charge des victimes par les forces de sécurité intérieure :

- l'établissement de trames d'audition permettant de mieux établir les infractions homophobes en posant les questions pertinentes et en évitant les formulations blessantes ;
- l'accompagnement des victimes par des intervenants sociaux en commissariat et poste de gendarmerie, financé par des crédits du FIPD.

Le Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT (2020-2023) étend cette action notamment en proposant des actions aux ministères de l'intérieur et de la justice.

Il prévoit ainsi, pour l'Intérieur :

- Développer un réseau de référents spécialisés ou de service d'accueil « police/gendarmerie » ;
- Développer la formation continue des référents à la prise en compte des victimes d'actes anti-LGBT+ au sein des commissariats de police, brigades de gendarmerie et pôles anti-discriminations des parquets ;
- Étendre la plateforme Violences Sexistes et Sexuelles à la haine anti-LGBT+ ;
- Enfin, ce qui est, peut-être, le plus « porteur » à terme : « mettre bien en évidence les motifs d'homophobie et de transphobie dans les critères de signalement des contenus illicites sur les réseaux sociaux et sur PHAROS (plateforme de signalement).

⁷⁶ V. entretien de la mission avec les agents de la MCPF 78.

L'action volontaire se concentre aussi sur l'Outre-mer, objet du rapport de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale du 19 juin 2018⁷⁷.

Pour la Justice, il prévoit la formation des magistrats à la non-discrimination des familles homoparentales et transparentales ainsi que la publication d'un bilan annuel des suites pénales données aux actes anti-LGBT.

Les initiatives locales offrent des actions vigoureuses qui produisent déjà des résultats.

Ainsi, afin d'assurer une meilleure prise en charge des victimes d'infractions ou de discriminations en raison de leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, la direction de sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la Préfecture de Police a mis en œuvre depuis septembre 2019, en s'inspirant de dispositifs analogues mis en œuvre à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons⁷⁸, un dispositif s'appuyant sur un réseau de référents LGBT, désignés et formés, présents au sein de chaque circonscription de la DSPAP, est caractérisé par la mise en place d'un officier de liaison LGBT de la DSPAP.

L'officier de liaison LGBT de la DSPAP est rattaché à l'État-major de la direction et dispose de bureaux au sein du siège de la CSP Paris Centre, sise à Paris 3^e dans un secteur particulièrement emblématique pour la communauté LGBT.

L'officier de liaison LGBT est chargé :

- d'accueillir et d'orienter les victimes LGBT, il peut recevoir personnellement des plaintes et des déclarations et informe les victimes des suites intervenues ;
 - de centraliser les plaintes des circonscriptions de la DSPAP qu'il reçoit par courriel et dont il assure un contrôle de la qualification des faits ;
 - de développer et entretenir le partenariat entre la DSPAP et le tissu associatif et institutionnel lié à la défense des victimes LGBT ;
 - d'animer le réseau des référents accueil et LGBT de la DSPAP ;
 - de participer aux actions de formation en matière de prise en charge et d'accueil du public au sein des commissariats ;
- d'alimenter un fonds documentaire, disponible sur le réseau intranet de la DSPAP, destiné à permettre une meilleure prise en compte et orientation des victimes LGBT ;
- d'analyser les faits de délinquance spécifique aux victimes LGBT et de dresser un bilan et un état des lieux de la matière.

Les documents joints fournissent un bilan des actions menées par l'officier de liaison LGBT ainsi que des éléments statistiques sur les faits constatés, les faits élucidés et les mis en cause dans le ressort de la DSPAP en 2019, en 2020 et durant les deux premiers mois de 2021 pour les infractions à l'encontre des personnes en raison de leur orientation sexuelle et des infractions où apparaît un mobile homophobe. On observe une baisse sensible de l'activité en 2020 qui peut s'expliquer par le contexte sanitaire particulier.

Il convient de souligner la pertinence du choix de la personnalité titulaire du poste d'officier de liaison LGBT qui cumule à la fois une bonne expérience policière au sein de secteurs difficiles de la DSPAP et une riche expérience associative au sein d'organisation de défense des policiers membres de la communauté LGBT. Cette double expérience constitue un atout indéniable pour l'exercice de ces fonctions.

Par ailleurs, cette symbiose entre le milieu associatif et l'activité policière est particulièrement illustrée par l'utilisation d'un document mis à disposition par l'association « *FLAG* », destiné à faciliter la fouille ou la palpation d'une personne transidentitaire, dans le respect des règles de droit et des choix identitaires des personnes concernées (cf. fiche réflexe)⁷⁹.

⁷⁷ Assemblée nationale n°1090. Rapport d'information sur « la lutte contre les discriminations anti LGBT dans les outre-mer.

⁷⁸ Ainsi, au Royaume-Uni, les référents LGBT sont identifiables par un cordon arc-en-ciel dans toutes les Forces.

⁷⁹ Note IGPN

Plus récemment encore, dans une circonscription de police, à la suite d'une défaillance constatée dans la prise en charge par les services de police d'une personne transgenre victime d'agression (même si la victime n'avait pas fait état d'une agression à caractère homophobe, les faits méritaient le recueil d'une plainte par le service concerné), il a été convenu de désigner comme interlocuteur privilégié de l'association LGBT qui avait signalé ce dysfonctionnement un référent accueil basé au commissariat central, afin de faciliter la prise de plainte et le dialogue entre cette association et l'institution.

Des dispositifs particuliers ont, par ailleurs, été mis en place, tant par la police que par la gendarmerie, pour l'audition, les fouilles et l'hébergement des personnes transgenres :

- un télégramme du DGPN du 24 janvier 2019⁸⁰ prévoit des conditions particulières de fouilles et d'hébergement ;
- en zone gendarmerie, une instruction du 17 mai 2021⁸¹ prévoit qu'une attention particulière doit être portée à l'audition des personnes transgenres, qui devront toujours être nommées par le genre qu'elles déclarent et non celui qui figure sur l'état civil si celui-ci n'a pas encore été modifié.

En octobre 2019, la DILCRAH publiait une « fiche pratique » sur les « trans » et recommandait, sur les « lieux non mixtes », de proposer à la personne soit un vestiaire individuel soit un accès au vestiaire ou aux toilettes souhaités⁸². A la mi 2021, la mission a pu constater l'application complète de ces indications dans un commissariat où un agent changeait de sexe.

De même, l'association de policiers *FLAG* produisait un document facilitant pour les personnes transgenre la dignité des opérations de « palpation ou fouille » : la personne pouvant cocher « Je sollicite, dans la mesure du possible, que la palpation ou la fouille dont je fais l'objet soit réalisé par : 1) une femme, (ou) 2) un homme ».

2.2.4. Un suivi spécifique au niveau des parquets

2.2.4.1. Les pôles antidiscrimination

Par une dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations, la garde des Sceaux, ministre de la Justice a demandé aux procureurs généraux et aux procureurs de la République la mise en place de pôles anti-discriminations dans chaque parquet. Pour le fonctionnement de ces pôles anti-discriminations, chaque chef de parquet désigne un magistrat référent qui est chargé de l'animation du pôle et de la conduite de la politique pénale en ce domaine. Ce magistrat est amené à se déplacer auprès des populations concernées afin de mesurer les difficultés rencontrées et d'expliquer avec l'ensemble des professionnels de la lutte contre la discrimination, l'action de la justice.

Les pôles anti-discriminations ont pour missions de constituer une cellule de veille, recensant les difficultés rencontrées et les solutions apportées ; de favoriser l'émergence et l'identification des situations de discrimination ; de mener des actions ciblées, telles que la mise en place d'une

⁸⁰ Télégramme DGPN/CAB/N° 2019-289D du 24 janvier 2019 relatif à l'accueil et à la prise en charge des personnes LGBT au sein des services de police.

⁸¹ En annexe

⁸² « un entretien préalable avec la personne trans permet de s'informer de son souhait...il est recommandé de réunir les personnes de ...son équipe afin d'expliquer la situation et de répondre aux éventuelles inquiétude ».

permanence d'accès au droit et de développer des formations communes, en tant que pôle de compétence, en collaborant avec les officiers de police judiciaire et les inspecteurs du travail, habilités à constater les discriminations.

Par une dépêche du 5 mars 2009 adressée aux procureurs généraux, le garde des sceaux constatait que « *tous les parquets sont aujourd'hui dotés d'un pôle anti-discrimination* »⁸³.

Une centaine de magistrats du parquet, référents anti-discrimination se sont réunis le 18 novembre 2020 au ministère de la justice⁸⁴. Ce rassemblement s'est inscrit dans la mise en œuvre du plan de lutte interministériel contre le racisme et l'antisémitisme 2018/2020 (PILCRA), piloté par la DILRAH, et du plan d'action du ministère de la Justice pour lutter contre le racisme et les discriminations

L'investissement des parquets se manifeste aussi par la mise en œuvre d'une organisation spécifique, reposant principalement sur la désignation d'acteurs spécialisés et le développement de relations partenariales pour mieux répondre au phénomène, mais également par la définition d'une politique pénale adaptée, posant le principe d'une réponse pénale systématique.

Alors même que les parquets ont majoritairement désigné un référent anti discriminations, il est néanmoins fait le constat que le volume peu important des affaires de discrimination recensées sur l'ensemble des ressorts des cours d'appel n'a pas généré systématiquement la mise en place de dispositifs particuliers en la matière en dehors d'une participation régulière aux instances existantes (CORAH⁸⁵).

Les juridictions dont le volume du contentieux est suffisamment important ont mis en place un pôle anti-discriminations et ont spécialisé un délégué du procureur.

Sur de nombreux ressorts, le sujet des discriminations est intégré dans les stages de citoyenneté organisés, soit par des modules spécifiques, soit par des stages totalement dédiés lorsque les circonstances locales s'y prêtent. C'est le cas sur les ressorts de Rouen, Metz, Pau, Angers, Bourges, Amiens, Nîmes, Versailles, Toulouse, Limoges, Colmar, Caen, Paris.

Certaines initiatives partenariales en la matière sont identifiées :

Ainsi le parquet de Versailles a signé le 4 mai 2021 une convention avec le Mémorial de la Shoah, la DILCRAH⁸⁶, la PJJ⁸⁷ 78 et le SPIP⁸⁸ 78 aux fins de mise en œuvre d'un stage de citoyenneté pour majeurs et mineurs auteurs d'infractions racistes et antisémites.

Sur le ressort de Bourges ce module est animé par la Ligue de l'Enseignement ou la Fédération des œuvres Laïques.

⁸³ [Discours prononcé par M. François Molins, procureur général près la Cour de cassation, en ouverture du colloque "Les discriminations", organisé le vendredi 20 novembre 2020 par le parquet général de ladite Cour](#) ».

⁸⁴ La précédente réunion s'était tenue le 20 mai 2015

⁸⁵ Comité Opérationnel de lutte contre le racisme et l'Antisémitisme et la haine anti-LGBT, créé par Décret n°2016-830 du 22 juin 2016 qui concourt dans chaque département à la mise en œuvre de l'action du gouvernement en matière de lutte contre les discriminations, le racisme et l'antisémitisme.

⁸⁶ Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT.

⁸⁷ Protection Judiciaire de la Jeunesse.

⁸⁸ Service d'Insertion et de Probation.

Le parquet de Meaux fait état de la signature d'une convention avec l'association ARTEMIS⁸⁹ qui a permis la mise en place d'un stage de citoyenneté axé sur la lutte contre la haine en ligne abordant notamment les injures raciales et les outrages sexistes.

Au tribunal judiciaire de Caen, le mémorial de Caen accueillait, jusqu'à sa fermeture en mars 2020 du fait de la situation sanitaire, un stage de citoyenneté spécialement axé sur les infractions à caractère raciste ou d'incitation à la haine.

Certains parquets comme celui d'Aix en Provence soulignent néanmoins que la faiblesse du contentieux ne permet pas toujours d'avoir un nombre de participants suffisant pour développer ces stages. D'autres regrettent l'inégalité de l'implication des partenaires locaux sur le terrain⁹⁰, c'est notamment le cas à Douai ou dans le Puy de Dôme.

S'agissant des dispositifs spécifiques, outre la présence dans de nombreux parquets de magistrats référents discriminations, certaines expérimentations locales parmi d'autres doivent être soulignées.

Dans la cadre de la prévention du racisme et des discriminations en milieu scolaire, des partenariats avec l'Education nationale peuvent également être mis en place. Ainsi, à Boulogne-sur-Mer, des parquetiers sont intervenus dans les établissements d'enseignement secondaire du ressort afin de livrer aux élèves le contenu de la loi ainsi que les propos et comportements susceptibles d'être incriminés.

Dans l'Essonne, des réunions périodiques ont été mises en place par le parquet d'Evry avec des partenaires particulièrement impliqués dans la lutte contre les discriminations⁹¹.

Le ressort de la cour d'appel de Colmar est très sensibilisé sur ce sujet du fait de l'émergence d'un mouvement radical antisémite depuis ces dernières années. Le parquet de Strasbourg a mis en place une cellule de veille contre le racisme et les discriminations qui se réunit deux fois par an à laquelle participent les associations locales les plus représentatives. Le parquet Colmar a engagé une politique très volontariste en la matière et a élaboré un guide des infractions avec l'ensemble des identifications NATINF⁹² à destination des services d'enquête.

Sur le ressort du tribunal judiciaire (TJ) de Toulouse le magistrat anti discrimination est clairement identifié et assisté d'une assistante spécialisée dans la lutte contre la radicalisation et d'un GAM⁹³ spécialisé sur le sujet de la lutte contre la haine en ligne. Le parquet de Toulouse anime un GLTD⁹⁴ dédié au traitement des infractions à caractère raciste, antisémite et/ou discriminatoires. Des démarches spécifiques ont été mise également en place avec France Victime pour l'accompagnement des victimes.

Le parquet général d'Angers souligne l'action du parquet du Mans qui sensibilise les forces de l'ordre sur le sujet, a désigné un délégué du procureur dédié à ce contentieux et a mis en place une messagerie spécifique à destination du public. Cette messagerie est surveillée par le délégué du procureur qui effectue alors une pré orientation. Il est relevé que malgré la publicité de ce dispositif auprès des maires et dans la presse, le nombre de messages reste restreint, il n'est pas supérieur à 15 et diminue depuis 2018.

Le parquet général de Lyon explique que depuis 2019 des référents anti discrimination ont été nommés au sein de la DDSP⁹⁵. Ces référents sont les interlocuteurs privilégiés des procureurs et procureurs adjoints (PRA) en charge de ce contentieux. Ils assurent le suivi des principales procédures et veillent au respect des instructions de politique pénale du parquet. Les représentants des représentants locaux des associations de lutte contre le racisme sont régulièrement invités lors des réunions du parquet et des référents.

⁸⁹ Atelier de Recherche, Traitement et Médiation interculturelle et Sociale, agissant dans le domaine de la prévention de la radicalisation.

⁹⁰ Délégué du défenseur des droits ou autre association.

⁹¹ Le président du conseil des communautés juives de l'Essonne, le délégué du CRIF Essonne, le recteur de la Mosquée d'Evry, le secrétaire général de l'Union des Mosquées de France, la présidente de section d'Evry de la Ligue des Droits de l'Homme, le président de la section sud (Hurepoix) de la LICRA de l'Essonne, la présidente de la section Yerres de la LICRA, la représentante de la Ligue des Droits de l'Homme de l'Essonne.

⁹² Nature d'Infraction, code numérique qui permet de classer les infractions.

⁹³ Greffier Assistant du Magistrat.

⁹⁴ Groupe Local du Traitement de la Délinquance.

⁹⁵ Il s'agit de deux commandants de police en zone police et d'un référent pour chaque compagnie de gendarmerie du ressort.

Par ailleurs, un juriste assistant au parquet de Lyon effectue - sous l'autorité du PRA en charge des discriminations - un recensement et un suivi des principales procédures établies en matière de discrimination (racisme, antisémitisme, homophobie ...).

Le procureur général près la cour d'appel de Douai souligne les bonnes pratiques du parquet de Lille qui a mis en place un circuit d'identification des plaintes avec identification par code couleur déterminant le caractère prioritaire du contentieux.

Un protocole relatif au signalement et au traitement des infractions de violences, de haine et de discriminations anti-LGBTI a été signé, le 6 février 2020 par le procureur général près la cour d'appel de Grenoble, les procureurs de la République du ressort⁹⁶, les acteurs de la lutte contre les discriminations⁹⁷ et les représentants des forces de sécurité intérieure afin d'assurer une meilleure information et un meilleur accueil des victimes, resserrer le lien entre l'institution judiciaire et les associations spécialisées, veiller à la mise en place de mécanismes d'alerte permettant un signalement et un traitement rapides des infractions commises.

Sur le ressort de la cour d'appel de Riom, le parquet de Clermont-Ferrand a mis en place, un accueil ciblé pour les victimes de discriminations qui sont systématiquement reçues par le bureau d'aide aux victimes du tribunal. Il en est de même pour la plupart des autres parquets du ressort qui saisissent l'association d'aide aux victimes pour un accompagnement spécifique et renforcé des victimes de discriminations.

2.2.4.2. Le renforcement de la coordination de la lutte contre les discriminations au plan local

Plusieurs initiatives mises en œuvre au plan local par certains parquets, en lien avec les services de l'Etat compétents, manifestent leur souci de mettre en œuvre une action plus coordonnée et efficace contre les discriminations afin notamment de faciliter les échanges avec les associations actives sur ces questions.

Les réponses aux questionnaires adressés par la mission aux parquets généraux font ressortir deux exemples emblématiques :

1° conclusion en février 2020 d'une convention de lutte contre les violences LGBTphobes avec le préfet de région, le maire de Lyon et de Villeurbanne, le président de la métropole, le directeur académique et quatre associations. A permis mise en place de plan d'actions articulant les politiques locales de prévention, d'accompagnement et de répression des discriminations.

Cette convention comporte des actions visant à :

- informer sur la conduite à tenir par les victimes d'une agression à caractère LGBTphobe ;
- mieux former les professionnels chargés de l'accueil et de la prise en charge des victimes ;
- sensibiliser le grand public, les établissements scolaires, les milieux sportifs et professionnels à la lutte contre les LGBTphobies ;
- redoubler de vigilance dans les lieux connaissant régulièrement des violences LGBTphobes.

Cette convention comporte également des mesures qui ont pour but de lutter efficacement contre les agressions physiques ou verbales, dans la rue comme sur internet. Certaines actions ont notamment pour objectif un meilleur accompagnement des victimes afin que ces dernières se sachent soutenues par les institutions et n'hésitent pas à déposer plainte. Le réseau des référents d'aide aux victimes et de correspondants de la Direction départementale de la sécurité publique et du Groupement de gendarmerie départemental du Rhône, en lien étroit avec le Parquet, les associations LGBTQIA+, les correspondants de l'Éducation nationale et des services de santé seront mobilisés pour encourager le dépôt de plaintes et rendre visibles ces violences qui demeurent un phénomène encore trop mal répertorié. La convention prévoit également d'intégrer une dimension pédagogique dans le cadre des peines alternatives.

⁹⁶ Grenoble, Valence, Vienne, Bourgoin-Jallieu et Gap.

⁹⁷ DILCRAH, et plusieurs associations de lutte contre les discriminations.

2° A Toulouse, le parquet mise en place de groupe local de traitement de la délinquance spécialisé, avec la désignation d'un correspondant par communauté permettant de centraliser les informations au sein de celle-ci et d'assurer une remontée d'informations au parquet.

Depuis la création en mars 2019 de cette instance, associant différents services de l'Etat, de la municipalité, les principales associations culturelles et de lutte contre le racisme et l'homophobie, le nombre de plaintes enregistrées dans le domaine concerné a connu une augmentation très significative (+ 169% sur les six premiers mois).

Les parquets sont également incités à développer la coopération avec le Défenseur des droits en matière de discriminations. Tel est notamment l'objet de la circulaire du 23 juillet 2013 portant sur la réponse pénale aux violences et discriminations commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre souhaitée, qui vise à assurer la mise en œuvre la procédure de dénonciation et de transmission aux parquets des faits de nature délictueuse dont le Défenseur des droits a eu connaissance dans le cadre de ses missions.

2.2.4.3. La lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux

Une circulaire du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux met en œuvre diverses mesures destinées à garantir un meilleur suivi judiciaire de ces infractions.

Elle prévoit ainsi de :

- sensibiliser davantage les services de police et de gendarmerie sur ces infractions : les enquêteurs doivent veiller à bien faire ressortir dans les déclarations des victimes les éléments factuels de nature à objectiver la circonstance aggravante de discrimination
- orienter les victimes vers les bureaux d'aide aux victimes et associations d'aide aux victimes susceptibles de leur rapporter une aide psychologique et juridique et un accompagnement social.
- informer les élus et représentants associatifs pour les dossiers ayant causé un trouble local particulier.

Au plan local, les réponses des parquets généraux au questionnaire transmis par la mission font également ressortir d'autres initiatives innovantes, parmi lesquelles :

- L'élaboration par le parquet général de Colmar d'un guide des infractions avec l'ensemble des identifications NATINF à destination des services d'enquête ;
- La mise en place par le parquet général d'Angers d'une messagerie spécifique à destination du public, surveillée par un délégué du procureur dédié à ce contentieux.

2.2.5. L'approfondissement des enquêtes : l'exemple de la haine en ligne

La Police nationale et la Gendarmerie nationale mettent en œuvre des moyens spécifiques afin de lutter plus efficacement contre la haine en ligne, les investigations impliquant en particulier le recours à des enquêteurs spécialisés et une centralisation des affaires les plus complexes.

La plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) de l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC/SDLIC), assure ainsi le recueil des signalements des contenus et comportements illicites sur Internet et leur traitement judiciaire.

Elle les recoupe et les analyse, pour les orienter vers les services les mieux placés pour les traiter. Le site www.internet-signallement.gouv.fr a été ouvert le 6 janvier 2009.

La plateforme est compétente pour recevoir les signalements de toutes les infractions commises sur Internet, mais la lutte contre les discriminations a constitué dès le départ l'une de ses priorités d'action. Le rapport sur la lutte contre le racisme sur Internet, remis au Premier Ministre par le Forum des Droits sur l'Internet en 2010, l'identifiait déjà comme un « pivot central du dispositif [...] aussi bien pour la collecte de l'information et le déclenchement de la réponse publique que pour la mesure du phénomène raciste sur Internet ».

A la fin du premier trimestre 2021, la plateforme sera ainsi composée de 37 policiers et de 15 gendarmes. Ces renforts ont déjà permis de déployer des brigades de roulement assurant, depuis le 11 janvier 2021, la continuité du traitement des signalements 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, ainsi qu'une brigade judiciaire portée à 10 enquêteurs, pour accentuer la judiciarisation des signalements et accroître le nombre d'investigations.⁹⁸

La Gendarmerie nationale s'est également dotée de services spécialisés dans la lutte contre la haine en ligne.

La lutte contre la haine en ligne au sein de la Gendarmerie nationale⁹⁹

- Création d'un réseau d'enquêteurs spécialisés constitué de 260 N-TECH, 130 enquêteurs sur internet et 4330 C N-TECH. Ces derniers sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

Pour les cas les plus complexes, la gendarmerie dispose de sept groupes spécialisés dans la lutte contre la cybercriminalité implantés au sein des sections de recherche chef-lieu d'une JIRS et d'une unité implantée au niveau central (le Centre de lutte Contre les Criminalités Numériques constitué de 38 enquêteurs)

- Création en janvier 2020 par la DGGN de la cellule nationale de lutte contre les crimes et délits de haine (« Astrée »), sous l'autorité du SDPJ et placée auprès de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre (OCLCH) : anime et coordonne les enquêtes liées aux crimes de haine, améliore la lutte contre la cyberhaine et contribue au dispositif de prévention, protection et assistance aux victimes.

Au regard de ce qui précède, la mission tient à souligner les améliorations sensibles apportées ces dernières années, tant par les forces de sécurité intérieure que par les parquets, dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de discriminations et la lutte contre ces infractions¹⁰⁰. Pour autant, différentes mesures pourraient être mises en œuvre par les services de police et de gendarmerie pour améliorer encore la prise en charge des victimes.

2.3. Les propositions de la mission

2.3.1. Améliorer la connaissance du phénomène

⁹⁸ Note IGPN

⁹⁹ Note IGGN

¹⁰⁰ A la différence de la position exprimée, dans son récent avis, par la commission nationale consultative des droits de l'homme. Selon celle-ci, « il n'existe pas de mesures d'accompagnement pour les victimes de discriminations racistes, xénophobes, LGBTphobes ou handiphobes ».

2.3.1.1. La création d'un observatoire des discriminations

Les outils d'enregistrement des plaintes dont disposent les services de police et de gendarmerie, basés sur l'état 4001 de la délinquance, ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre l'établissement de statistiques précises en matière de discrimination. En effet, les codes d'infractions utilisés ne permettent pas toujours d'identifier des faits de discrimination au premier examen.

Par ailleurs, comme cela a été évoqué, la mission considère que le « chiffre noir » des faits de discrimination est très important.

Enfin, l'absence de liaison entre les codes statistiques utilisés par les forces de sécurité et les codes NATINF utilisés par la justice ne permet pas d'obtenir une connaissance fine du traitement de ce genre d'infraction de la plainte ou du constat jusqu'à la décision de jugement.

La mission a également constaté, comme cela sera évoqué, infra, d'autres lacunes dans les remontées statistiques, concernant particulièrement les discriminations commises et subies par les agents de la Police nationale.

C'est pourquoi, la mission recommande la création d'un observatoire des discriminations qui favoriserait une meilleure connaissance du phénomène en permettant à une seule structure de traiter toutes sources d'informations statistiques sur le sujet.

Une telle structure pourrait être confiée au service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et au service statistique ministériel de la justice (SSMJ), à charge pour eux d'exploiter les données statistiques provenant de la police, de la gendarmerie et de la justice tout en analysant les faits de discrimination dans le cadre de l'enquête de victimation annuelle qui sera mise en œuvre à partir de 2022, selon une méthode rénovée.

Il pourrait également être opportun d'associer aux travaux de cet observatoire les représentants des principales associations concernées par ces thématiques, ce qui permettrait à l'élaboration de données aussi consensuelles que possibles sur l'ampleur du phénomène et contribuerait en outre à ouvrir davantage les forces de sécurité intérieure sur la société civile (cf. supra).

Proposition n° 12 : *Créer un Observatoire des discriminations, piloté par les services statistiques ministériels de la sécurité intérieure et de la justice et associant les représentants associatifs.*

2.3.1.2. Permettre l'enregistrement précoce et précis des plaintes

En ce qui concerne les services judiciaires, les pistes d'amélioration dans l'évaluation statistique du nombre de procédures pénales enregistrées présentant une qualification discriminante sont à rechercher dans l'incitation à qualifier aussi précisément que possible, par nature d'infractions (NATINF), toutes les procédures présentant un caractère discriminant, quelle que soit la décision prise par le magistrat et même si elles ne donnent pas lieu à des poursuites pénales.

Il faut cependant relever que l'absence de qualification systématique précise pour les procédures classées ou ne donnant pas lieu à déclenchement de l'action publique peut

s'expliquer, au moins pour partie, par des difficultés en termes de ressources humaines notamment du côté des fonctionnaires du greffe.

Cet affinement du recensement statistique des discriminations devrait permettre d'exposer et faciliter l'accès aux évaluations internationales du Conseil de l'Europe (ECRI, CPT) et de l'Union européenne sur les pratiques françaises (comme pour les règles pénitentiaires européennes pour l'administration pénitentiaire)¹⁰¹.

La volonté de mieux connaître les discriminations se retrouve, en effet, au niveau international ; ainsi l'ONU a diffusé en 2015 une nomenclature internationale des infractions dont une des 62 divisions isole les discriminations en un poste 0210, parmi les « actes portant atteinte ou visant à porter atteinte à la personne »¹⁰².

Un groupe de travail interministériel qui vient d'achever ses travaux en a proposé une déclinaison française, qui reprend cette division avec un détail par motif discriminatoire. Elle sera utilisée dans les diffusions futures de statistiques par les ministères de l'intérieur et de la justice¹⁰³. Ce cadrage en termes de champ infractionnel facilitera le rapprochement des statistiques des deux ministères et autorisera à terme des comparaisons internationales.

Proposition n° 13 : *Inciter les services judiciaires à qualifier aussi précisément que possible, par nature d'infractions (NATINF), toutes les procédures présentant un caractère discriminant, quelle que soit la décision prise par le magistrat et même si elles ne donnent pas lieu à des poursuites pénales.*

2.3.2. Améliorer les conditions générales d'accueil des victimes de discriminations

2.3.2.1. Valoriser les personnels d'accueil

Ces dernières années, le choix a été fait de substituer des personnels administratifs aux policiers pour l'accueil du public, afin de recentrer ces derniers sur leurs missions opérationnelles.

S'il n'appartient pas à la mission de prendre position sur l'opportunité d'une telle évolution, elle souligne en revanche la nécessité de mieux l'accompagner en vue de garantir une prise en charge adaptée des personnes les plus vulnérables, au nombre desquelles les victimes de discriminations.

Il importe en particulier :

- D'assurer une formation spécifique à l'attention des agents administratifs concernés sur le thème des discriminations (procédure pénale, mise en situation pratique...) ;
- De veiller à une sélection attentive des agents concernés au vu de leurs aptitudes et de leur situation personnelle, s'agissant en particulier de ceux d'entre eux les plus susceptibles de faire l'objet de menace ou de harcèlement du fait de leurs fonctions ;
- D'inciter l'autorité hiérarchique à valoriser ces fonctions d'accueil.

¹⁰¹ L'ONU procède aussi à des évaluations internationales, notamment via l'Examen périodique universel (EPU). Le terme discrimination apparaît 46 fois dans le rapport sur la France de janvier 2018.

¹⁰² ONUDC, 2015, Classification internationale des infractions à des fins statistiques, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/iccs.html>

¹⁰³ Compte-rendu de la réunion du 11 mars 2021 de la commission « Services publics et services aux publics » du Conseil national de l'information statistique

Proposition n° 14 : Valoriser les personnels administratifs en charge de l'accueil dans les commissariats. Et par là même, valoriser la fonction d'accueil comme premier contact avec la population, en s'inspirant d'autres services publics (la Poste, SNCF) ou privés.

2.3.2.2. Renforcer l'évaluation de l'accueil

Certaines études soulignent que le rapport au public n'est pas directement pris en compte dans les systèmes de mesure de la performance alors qu'au Royaume Uni, la mesure de satisfaction des usagers et la confiance de la population dans la police constituent deux indicateurs centraux¹⁰⁴.

En particulier, les résultats des enquêtes sur l'accueil sont difficiles à interpréter concernant les discriminations, dès lors qu'elles portent sur un échantillon représentatif de la population et pas sur les personnes les plus exposées à un risque particulier de discriminations.

Il pourrait ainsi être utile de compléter ces études par des enquêtes plus ciblées, portant sur certaines catégories de population (jeunes de certaines zones urbaines).

Par ailleurs, la mission recommande que des études IGPN et IGGN soient spécifiquement consacrées à l'accueil des victimes de discriminations, comme cela se pratique déjà pour les violences conjugales, à l'exemple notamment du Royaume-Uni, où les inspecteurs de l'organe indépendant en charge des audits des Forces de police¹⁰⁵ procèdent à des vérifications par sondage de certaines plaintes pour discrimination et évaluent la facilité d'accès aux systèmes de plainte à l'encontre d'un policier.

Proposition n° 15 : Réaliser des études sur l'accueil en commissariat et en gendarmerie ciblées sur les personnes les plus exposées à un risque particulier de discriminations. Ne pas s'interdire des « testings ».

Proposition n° 16 : Faire réaliser par l'IGPN et l'IGPN des enquêtes spécifiquement consacrées à l'accueil des victimes de discriminations.

2.3.2.3. Améliorer l'accueil en ligne

Ainsi qu'il a été vu, le dispositif de recueil de signalement en ligne devrait être amélioré afin de fournir des informations plus concrètes et pédagogiques aux victimes, s'agissant notamment des éléments de preuve qu'il leur faut apporter et du déroulement de la procédure.

Il paraît notamment possible de s'inspirer du dispositif de saisine en ligne mis en place au Royaume-Uni pour des crimes de haine.

Le gouvernement anglais a mis en place depuis 2017 un dispositif de saisine en ligne de la police pour toute personne qui s'estime victime d'un délit ou d'un crime haineux sur une même page Internet ¹⁰⁶ :

¹⁰⁴ J. de Maillard, « Polices comparées »

¹⁰⁵ HMICFRS

¹⁰⁶ https://www.report-it.org.uk/your_police_force

Ce site et le programme de prévention qui l'accompagne ont été conçus et sont accompagnés par plusieurs associations de défenses des droits de communautés religieuses et d'un Trust en partenariat avec le Ministère de la justice anglais (son Parquet) et avec les GAFA.

Le site détaille tout ce qui est entendu par l'expression générique de 'hate crime' et les sous catégories d'infractions et de délits et de crimes répréhensibles y sont répertoriés.

Il explique les étapes à suivre pour décider de signaler un acte haineux aux autorités, la marche à suivre pour déposer plainte au besoin et les associations auprès de qui se renseigner pour recevoir du soutien de la part de sa communauté.

Le site comprend les liens pour déposer plainte en ligne et pour apporter les éléments de preuve s'il s'agit de contenus haineux sur les plus grandes plateformes de réseaux sociaux tels : *Facebook* et *Twitter* (liens directs pour leur signaler un contenu)¹⁰⁷.

Proposition n° 17 : Améliorer le dispositif de recueil des signalements en ligne pour des faits de discrimination, en le rendant plus accessible et plus pédagogique pour les victimes.

2.3.3. Poursuivre les efforts de formation des agents à l'accueil

La mission constate que les difficultés ponctuellement constatées dans l'accueil des victimes de discriminations paraissent moins liées à un manque de formation théorique des agents en charge de l'accueil des victimes et du traitement de leurs plaintes qu'à leur manque d'expérience et de disponibilité.

Il apparaît d'abord souhaitable de renforcer la formation des gardiens de la paix sur les discriminations, en y associant, plus encore qu'aujourd'hui, la DILCRAH et les autres grandes associations concernées. La décision récente d'allonger la durée de leur formation initiale, en portant celle-ci à un an¹⁰⁸, devrait ainsi permettre de renforcer le temps consacré à la déontologie et à la lutte contre les discriminations, en mettant l'accent sur la mise en situation pratique.

Un attachement tout particulier devrait être porté dans ce contexte aux mises en situation pratique, afin de permettre aux nouveaux agents de mieux identifier les situations de discriminations et de les inciter à se mettre à la place des usagers.

Les personnels et organisations syndicales pourraient être associés à ces formations par la définition des besoins et l'évaluation des formations.

Il paraît également souhaitable de promouvoir les formations à la connaissance des cultures et comportements associés, afin de mieux détecter, prévenir et poursuivre certaines infractions. Il serait possible à cet égard de s'inspirer des formations sur ces thèmes mises en place en Allemagne.

Afin de prévenir les comportements discriminatoires, de nombreux Länder soulignent le caractère qualitatif et quantitatif de la formation dispensée en école de formation. Lors de la formation initiale, qui dure a minima deux années et demies, les principes d'égalité inscrit dans la loi fondamentale (cf. ci-dessus) font l'objet de nombreux rappels dans des cours spécifiquement dédiés. L'éthique et la socio-psychologie sont également au programme. L'objectif est d'amener, par la discussion et les débats, les élèves-policiers, élèves-officiers et élèves-commissaires à réfléchir sur le principe de « compétences interculturelles » (*Interkulturelle Kompetenzen*) et d'adopter sur le terrain des comportements appropriés en conformité avec les principes de la loi fondamentale.

¹⁰⁷ https://www.report-it.org.uk/files/hate_crime_-_a_guide_for_those_affected_1503330449_1.pdf

¹⁰⁸ Depuis juin 2020, les policiers ne passaient plus que huit mois en école, suivis de seize mois de stage en commissariat.

Il s'agit pour le policier de connaître les particularités des autres groupes sociaux-culturels qui composent la société allemande pour éviter toute stigmatisation, discrimination ou faux-pas, notamment lors des interventions sur la voie publique ou à domicile. C'est d'ailleurs ce principe d'empathie pour l'autre qui participe, en très grande partie, à la désescalade

Proposition n° 18 : Renforcer, à l'occasion de l'allongement de la durée de scolarité des gardiens de la paix, la formation qui leur est dispensée sur le thème des discriminations. Associer, plus encore qu'aujourd'hui, à ces formations la DILCRAH et les autres grandes associations concernées.

Proposition n° 19 : Organiser, à l'attention des agents, des formations à la connaissance des cultures et comportements associés, sur le modèle notamment des formations mises en place en Allemagne.

2.3.4. Sécuriser les locaux

Comme cela ressort de diverses auditions réalisées par la mission, la configuration des commissariats ne permet pas encore toujours de garantir une confidentialité suffisante des conditions de recueil des plaintes des victimes, ce qui est particulièrement problématique pour celles d'entre elles victimes de discriminations.

Des démarches devraient donc être entreprises au plan local, en lien avec les SGAMI, pour y remédier.

Par ailleurs, il apparaît également souhaitable de généraliser l'équipement en caméras des locaux dédiés à l'accueil du public, comme le souhaitent d'ailleurs les organisations syndicales. Si ces caméras ne pourront cependant, tant pour des raisons budgétaires que de confidentialité, enregistrer les paroles échangées, la mise en place d'un tel dispositif limite en effet les risques d'outrages envers les agents et permet également de mieux identifier les origines des incidents avec les usagers et d'y remédier.

Proposition n° 20 : Veiller à adapter la configuration des locaux pour garantir la confidentialité de l'audition des victimes.

Proposition n° 21 : Généraliser l'équipement des locaux d'accueil en caméras fixes sans prise de son.

2.3.5. Encourager la mise en place de référents dédiés

La mission s'est interrogée sur l'utilité de la mise en place de référents dédiés à certains types de discriminations.

Certaines personnes auditionnées ont exprimé leurs réticences à ce sujet, au motif que ce dispositif irait à l'encontre de l'approche universaliste consistant à ne pas distinguer entre les victimes et que sa mise en œuvre nécessite des moyens importants.

Telle est également la position de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)¹⁰⁹ : *Un certain nombre de référents ont été mis en place : référents « accueil », référents « violences conjugales », référents « LGBT », etc. Il ressort toutefois des auditions menées par la CNCDH que ces référents ne sont pas toujours formés, voire que certains ne sont pas informés de leurs nouvelles attributions. C'est pourquoi la Commission suggère de réserver le système de référent aux contentieux les plus massifs, comme les violences faites aux femmes, et plutôt que la multiplication de référents, recommande la création de services dédiés, plus en lien avec la population et plus faciles à former, localisés dans quelques commissariats très exposés. Ce modèle qui est expérimenté avec succès à Paris pour les personnes LGBT, et vient d'être mis en place en Guyane, devrait être étendu à d'autres agglomérations et aux victimes de handiphobie, de xénophobie ou de racisme. Les coordonnées des référents devront être publiques afin que tout policier ou gendarme puisse les contacter en cas de besoin, mais aussi toute victime confrontée à des difficultés pour porter plainte.*

Sans minimiser ces difficultés, il semble toutefois que ces référents, lorsqu'ils sont pleinement investis dans leur mission, contribuent de façon significative à améliorer les relations avec le tissu associatif tout en permettant au service de bénéficier de leur connaissance approfondie de certaines communautés et de leurs particularités¹¹⁰.

De façon plus générale, leur rôle est important pour tenir la victime informée de l'évolution de sa plainte et, le cas échéant, pour lui permettre de bénéficier de l'assistance des associations avec lesquels il sont en contact.

La mission estime dès lors nécessaire, d'une part, de mieux valoriser les référents existants et, d'autre part, de promouvoir, lorsque cela s'avère utile, l'expérience des référents spécialisés dans certains types de discriminations.

2.3.5.1. Mieux mettre en valeur les référents déjà désignés

Il apparaît nécessaire de faire mieux connaître les référents « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination » déjà désignés au sein des forces de police et de gendarmerie, leur multiplicité nuisant parfois à leur identification par le public, comme en interne.

Cela implique un effort de communication tant en interne qu'auprès du public et des responsables associatifs concernés, afin de faire connaître l'identité des intéressés et les moyens de les contacter.

Un tel investissement des référents dans cette thématique n'est cependant envisageable que si ceux-ci sont déchargés d'une partie de leurs autres fonctions pour pouvoir se consacrer à ces missions.

Par ailleurs, pour jouer pleinement leur rôle, ces référents doivent en outre bénéficier systématiquement d'une formation spécifique, ce qui ne semble pas encore toujours être le cas.

Dans certaines hypothèses, lorsque l'organisation des services s'y prête et que les agents sont particulièrement motivés et compétents pour exercer ces fonctions, il pourrait également être envisagé de confier aux référents égalité et diversité, compétents pour les discriminations internes au service, la fonction référents « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination ». Lorsque cela n'est pas matériellement possible, il conviendrait à tout le moins de garantir des

¹⁰⁹ Avis remis en février 2021 sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population

¹¹⁰ Un représentant syndical auditionné par la mission a notamment donné l'exemple de la pratique du tutoiement par les vieux *chibanis* : le fait pour l'agent de connaître cette pratique permet d'éviter des risques d'incompréhension en cas d'audition des intéressés.

échanges réguliers entre ces deux référents, ainsi le cas échéant qu'avec les référents dédiés compétents, afin notamment de mieux identifier des dysfonctionnements ponctuels.

Proposition n° 22 : *Promouvoir les référents « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination » en veillant à mieux les faire connaître et à renforcer la formation qui leur est dispensée et confier, lorsque l'organisation du service s'y prête, l'exercice de ces fonctions aux référents égalité et diversité, compétents pour la prévention des discriminations en interne.*

2.3.5.2. Etendre l'expérience des référents dédiés à certaines formes spécifiques de discriminations dans certaines circonscriptions et en fonction des besoins

- Il serait, d'une part, envisageable d'expérimenter, dans certaines zones urbaines, la pratique de référents dédiés aux discriminations en fonction de l'origine ethnique, qui assureraient le rôle de suivi des plaintes, d'accompagnement des victimes et d'interlocuteurs à l'égard des associations (V. supra, n° 2.1.1.4, sur l'intérêt d'une telle expérimentation pour le traitement des discriminations à l'encontre des Roms).

- La mission recommande, d'autre part, de développer sur une plus large échelle le recours à des référents LGBT, en particulier dans les grandes agglomérations, en s'inspirant notamment du dispositif mis en place, à une échelle certes plus étendue, au sein de la préfecture de police. La mise en place de tels référents pourrait notamment être envisagée dans certaines zones de gendarmerie.

Proposition n° 23 : *Expérimenter la désignation dans certaines zones de référents dédiés aux discriminations en fonction de l'origine ethnique et élargir la désignation de référents LGBT à d'autres agglomérations.*

2.3.6. Prévenir les refus de prise de plainte

Afin de prévenir les refus, encore ponctuellement constatés (cf. supra), de prise de plainte, il serait utile de rappeler aux agents chargés de recueillir les plaintes la nécessité de retenir systématiquement la qualification d'infraction discriminatoire quand cela ressort des faits signalés par la victime.

Dans l'ouvrage de *Médiapart*¹¹¹ qui raconte en bande dessinée la blessure de la jeune Maria le 8 décembre 2018 à Marseille par un groupe de policiers, est mis en scène le refus de prendre une plainte au commissariat. Il ne reste alors qu'une solution, saisir directement le parquet.

Il serait en outre souhaitable d'organiser des contrôles réguliers par les inspections générales sur le respect de cette obligation spécifique, en ce qui concerne les faits de discriminations.

Proposition n° 24 : *Rappeler aux agents la nécessité de retenir systématiquement la qualification d'infraction discriminatoire quand cela ressort des faits signalés par la victime et organiser des contrôles réguliers par les inspections générales sur le respect de cette obligation.*

¹¹¹ Médiapart *La Revue dessinée* 2020 sur les violences policières p.105 et 106.

3. La prévention et la répression des discriminations subies par les forces de sécurité intérieure

Police et gendarmerie sont exposées. Pendant la rédaction du présent rapport, le brigadier Eric Masson est abattu le 5 mai en Avignon. Trois gendarmes, le brigadier Arno Mavel, l'adjudant Rémi Dupuis et le lieutenant Cyrille Morel, tombent le 22 décembre 2020 à St Just dans le Puy-de-Dôme. Le non-respect des forces de l'ordre peut avoir des conséquences tragiques.

Très diverses de par leur origine et extrêmement délicates à quantifier, les discriminations dont sont victimes, tant en interne que de la part des tiers, les agents des forces de sécurité intérieure suscitent, au sein des services, un malaise croissant et nécessitent une réponse extrêmement ferme et efficace, tant pour prévenir la commission de tels faits que pour sanctionner leurs auteurs lorsqu'ils peuvent être identifiés.

3.1. Des infractions de nature très diverse, durement ressenties par les agents

Si elles apparaissent largement sous-déclarées, les discriminations subies par les agents n'en constituent pas moins un phénomène particulièrement préoccupant, qui suscite aujourd'hui une attention accrue.

3.1.1. Les discriminations au sein des forces de sécurité intérieure

Les discriminations subies en interne s'inscrivent fréquemment dans un contexte de harcèlement moral ou sexuel dont sont victimes certains agents. Le très faible nombre de faits signalés ne saurait conduire à minimiser l'ampleur du phénomène, dont les répercussions psychologiques sont souvent violentes pour les intéressés.

Le Défenseur des droits a eu, à plusieurs reprises l'occasion de mettre en lumière les conséquences graves pour des fonctionnaires, surtout féminines, de la pression harcelante de leurs supérieurs. Dans sa décision n° 2021-006 du 8 janvier 2021, il s'oppose ainsi au ministre de l'intérieur qui a fait appel d'un jugement condamnant l'Etat pour harcèlement d'une agente administrative de police par son chef hiérarchique. Le procureur avait classé la communication qui lui avait été faite au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

De ce type d'affaires, l'ensemble des collaboratrices du service savait à quoi s'en tenir sur les harcèlements continus du chef hiérarchique, dissimulés sous une prétention à l'humour. Mais il a fallu que l'agente saisisse elle-même le tribunal administratif.

Dans une autre affaire de harcèlement sexuel d'une adjointe de sécurité par son supérieur, le Défenseur des droits incitait, de manière générale, le ministre de l'intérieur « ...à prendre des mesures d'accompagnement des agents qui se plaignent de violences sexuelles sur leur lieu de travail et éviter que la dégradation de l'état de santé et des conditions de travail liées à cette violence soit aggravée par l'inertie de l'administration et/ou par l'impunité accordée aux mis en cause ».

3.1.1.1. Les statistiques disponibles

La mission s'est attachée à recenser les discriminations subies en interne ces dernières années. Cet exercice s'est avéré délicat, en raison, d'une part, de l'absence de centralisation de l'ensemble des données et, d'autre part, de l'absence, le plus souvent, d'identification dans ces chiffres des données portant sur les discriminations.

Les données recueillies fournissent cependant certaines indications quant au nombre des procédures disciplinaires engagées, qui apparaît limité tant en valeur absolue qu'en proportion de l'ensemble des procédures.

a) En ce qui concerne la Police nationale

La mission s'est appuyée sur cinq séries de données pour s'efforcer de quantifier les discriminations subies en interne :

- Les faits signalés sur la plate-forme *Signal Discri* ;
- Les faits ayant donné lieu à des enquêtes administratives pré-disciplinaires de l'IGPN ;
- Les faits ayant donné lieu à des procédures judiciaires ;
- Les réponses des SGAMI au questionnaire qui leur a été adressé ;
- Les résultats d'une enquête auprès de sept DDSP.

Leurs résultats convergent, même si la quantification précise du phénomène demeure délicate.

▪ 32 faits discriminatoires ont été signalés par le biais de la plate-forme Signal discri (cf. infra) en 2019 et 37 en 2020.

A titre de comparaison, il a été enregistré sur cette plate-forme 124 faits de harcèlement moral en 2019 et 115 en 2020.

▪ 13 enquêtes administratives pré-disciplinaires de l'IGPN ont porté sur des faits de discrimination au cours des années 2017-2020¹¹². Parmi celles-ci, six portent sur des faits de discrimination internes aux services : la moitié du fait de l'origine des agents et la moitié liées au sexe.

Une seule de ces affaires relevait du comportement individuel d'un agent, toutes les autres étant relatives à un comportement collectif dans une unité¹¹³.

Dans deux tiers de ces affaires, étaient en cause l'utilisation de réseaux sociaux pour véhiculer des messages haineux, des injures ou des photographies.

▪ 155 procédures judiciaires ont été ouvertes contre des agents de la Police nationale pour des faits d'injures discriminatoires ayant donné lieu à des plaintes pénales au cours des années 2017-2020, seules 19 portaient sur des faits internes au service.

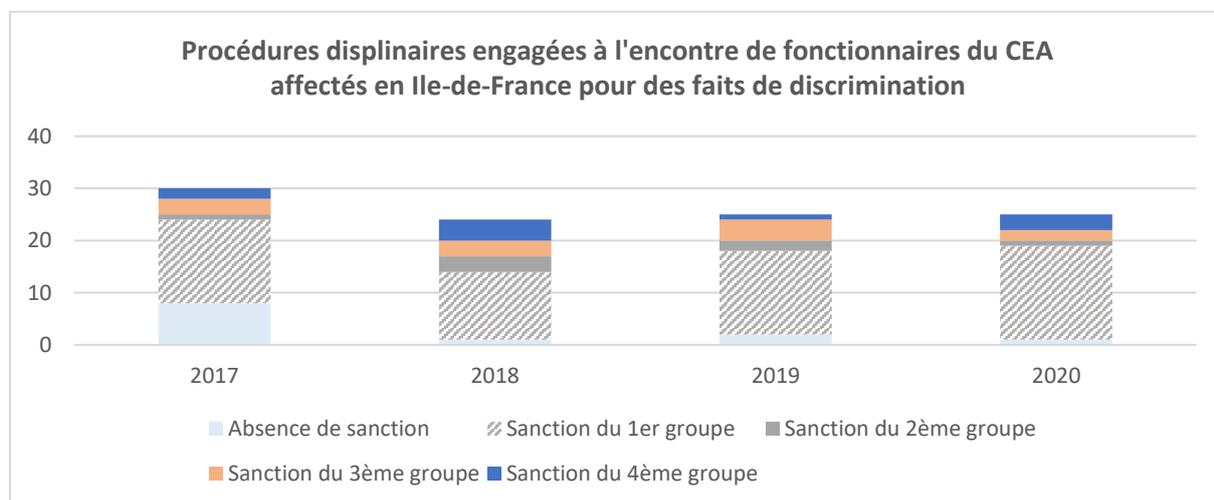
▪ Les données transmises par la DCSP et les SGAMI relatives aux procédures disciplinaires engagées sont plus difficiles à exploiter en ce qu'elles ne distinguent pas entre les faits commis à l'encontre d'autres agents et ceux qui l'ont été à l'encontre de tiers (cf. annexe). Leur examen confirme toutefois que le nombre global de faits de discrimination donnant lieu à des procédures disciplinaires demeure très limité en proportion du nombre total de procédures engagées ces quatre dernières années.

¹¹² L'IGPN a ouvert 155 procédures sur des qualifications de discriminations pendant la période de référence 2017-2020. Ce nombre élevé de procédures s'explique par la compétence de la délégation IGPN de Paris pour recevoir le public. Un grand nombre de plaintes sont réaffectées à d'autres services sur instructions des Parquets.

¹¹³ Cette proportion importante de faits relatifs à un comportement collectif n'est représentative de l'ensemble des discriminations internes ; elle s'explique vraisemblablement par le fait que les enquêtes administratives de l'IGPN portent généralement sur les affaires les plus graves ou les plus sensibles dont elle a à connaître.

Seuls 19 faits de discrimination à l'encontre de fonctionnaires du CEA ont ainsi donné lieu à des passages en conseil de discipline.

En ce qui concerne la préfecture de police, les procédures ouvertes pour des faits de discrimination (toutes catégories de sanction comprises, y compris celles ne donnant pas lieu à un passage en conseil de discipline) sont également peu nombreuses (25 environ chaque année).



- L'IGPN a procédé à un sondage, matérialisé par l'envoi de questionnaires, portant sur les pratiques des 4 dernières années dans certaines directions départementales de sécurité publique qui centralisent l'activité disciplinaire de l'ensemble des CSP de leur ressort. Le questionnaire a été envoyé aux trois « grandes » DDSP des Bouches-du-Rhône (13), du Nord (59) et du Val-d'Oise (95), ainsi qu'aux quatre « moyennes et petites » DDSP des Alpes-Maritimes (06), de la Haute-Garonne (31), de la Gironde (33) et du Bas-Rhin (67).

Les questions posées portaient sur le nombre des procédures et des sanctions disciplinaires traitées par ces services en distinguant la part de ces procédures et sanctions établies à raison de faits discriminatoires et sur la part des procédures pénales engagées en parallèle des procédures disciplinaires.

Par ailleurs, il était demandé de recenser le nombre de fonctionnaires s'estimant victimes de discrimination qui avaient saisi de ces faits leur hiérarchie directe, la DRCPN ou l'autorité judiciaire ainsi que ceux qui avaient demandé ou obtenu la protection fonctionnelle pour les faits de discrimination dont ils étaient victimes.

L'ensemble de ces informations relatives aux années 2017 à 2020 étaient distinguées par corps et les sanctions étaient classées par groupe.

Les principaux renseignements tirés de ce sondage sont les suivants.

Procédures engagées – sanctions prononcées – Part des comportements discriminatoires :

	DDSP 13	DDSP 59	DDSP 95	DDSP 06	DDSP 31	DDSP 33	DDSP 67	Ensemble 7 DDSP
Procédures engagées	464	503	162	157	98	102	75	1561
Dont comportements discriminatoires	22	7	2	4	0	0	1	36
Pourcentage	4,74 %	1,39 %	1,23 %	2,55 %	0,00 %	0,00 %	1,33 %	2,31 %
Sanctions prononcées	366	549	162	153	98	102	78	1508
Dont pour comportement discriminatoires	23	11	2	2	0	0	1	39
Pourcentage	6,28 %	2,00 %	1,23 %	1,31 %	0,00 %	0,00 %	1,28 %	2,59 %

Le nombre des procédures engagées à raison de comportements discriminatoires est faible, 36 sur 1561 procédures en quatre ans. Le taux moyen de procédures disciplinaires à raison de comportements discriminatoires est de 2,31 %, celui des sanctions est de 2,59 %.

Les trois « grandes DDSP » qui regroupent le nombre le plus important d'effectifs cumulent plus de 92 % des sanctions pour comportements discriminatoires.

Toutes Procédures			Procédures pour comportements discriminatoires		
	Ensemble 7 DDSP	Taux 7 DDSP		Ensemble 7 DDSP	Taux 7 DDSP
Absence de sanction	480	31,83 %	Absence de sanction	31	79,49 %
Sanction 1 ^{er} groupe	861	57,10 %	Sanction 1 ^{er} groupe	6	0,40 %
Sanction 2 ^e groupe	72	4,77 %	Sanction 2 ^e groupe	0	0,00 %
Sanction 3 ^e groupe	39	2,59 %	Sanction 3 ^e groupe	1	0,07 %
Sanction 4 ^e groupe	56	3,71 %	Sanction 4 ^e groupe	1	0,07 %
Total Sanctions	1508		Total Sanctions	39	

Le nombre de procédures pénales engagées en parallèle d'une procédure disciplinaire représente 6 % de l'ensemble des procédures engagées. Les chiffres par DDSP sont très faibles à l'exception notable de la DDSP 59. Dans les cas de comportement discriminatoire, le nombre de procédures pénales parallèles engagées est quasi nul.

b) En ce qui concerne la Gendarmerie nationale

- Le ressort des données recueillies que seuls 18 signalements ont donné lieu à des enquêtes administratives de l'IGGN pour des dossiers relatifs à de la discrimination pour sexisme, racisme ou homophobie :

2017 : 4 dossiers sur un total de 20 enquêtes administratives

2018 : 8 dossiers sur un total de 25

2019 : 2 dossiers sur un total de 25

2020 : 4 dossiers sur un total de 31

Sur ces 18 saisines de l'IGGN, 9 enquêtes ont conclu que les faits étaient avérés ou en partie confirmés.

- De façon plus globale, et au-delà des seuls faits ayant donné lieu à des enquêtes de l'IGGN, un total de 63 affaires portant sur des faits de discriminations ont donné lieu, entre 2017 et 2020, à des sanctions pour des faits de discriminations. Celles-ci portent presque toutes sur des faits internes au service, avec une forte proportion d'incidents entre élèves gendarmes ou imputables à des gendarmes adjoints volontaires (25 % environ). Ces procédures disciplinaires se répartissent comme suit :

	2017	2018	2019	2020	Total
Homophobie	1	1	1	5	8
Sexisme	9	13	9	9	40

Racisme	4	4	2	5	15
Total	14	18	12	19	63

Il doit être relevé la part prépondérante des sanctions pour des faits de sexisme (40 sur la période, soit les 2/3 des sanctions pour des faits de discrimination), en comparaison notamment avec les faits de racisme (15).

Ces faits ont donné lieu, pour les plus graves d'entre eux, à des blâmes du ministre ou à des blâmes, pour les moins graves à des réprimandes, et dans les autres cas à des jours d'arrêt¹¹⁴.

Le tableau ci-dessous fait apparaître que les plus gradés sont en général plus lourdement sanctionnés, ce qui peut s'expliquer tant par leur devoir d'exemplarité particulier que par la gravité des faits qui leur étaient reprochés.

	Blâme du ministre	Blâme	Arrêts 30j	Arrêts 25/20j	Arrêts 15/10j	Arrêts 8/7j	Consignes / Répriman des	TOTAL
O G	1						1	2
SOG	1	9	3	8	9	1	1	32
OCTA				1				1
CSTAGN					2		1	3
GAV			1				1	2
E G				4	3	2	1	10
EGAV				5	4	2	2	13
TOTAL	2	9	4	18	18	5	7	63

¹¹⁴ Ces jours d'arrêt ne sont plus exécutés aujourd'hui (une sanction administrative ne pouvant donner lieu à une peine privative de liberté) mais ils restent au dossier de l'agent et peuvent donc avoir une conséquence importante sur le déroulement de sa carrière.

3.1.1.2. Des chiffres qui ne rendent pas compte de l'ampleur du phénomène

Ces données sont à interpréter avec la plus grande prudence. En effet, indépendamment des difficultés déjà observées en ce qui concerne la centralisation des informations et le recensement des signalements, elles ne prennent pas en compte le phénomène de sous-déclaration de ces agissements, dont l'existence-même a été attestée auprès de la mission par nombre de témoignages.

Cette sous-déclaration s'explique par les difficultés d'ordre psychologique ou les craintes – fondées ou non - de représailles que peuvent éprouver les agents victimes à faire remonter leur plainte à la hiérarchie.

A l'inverse, les signalements impliquent des vérifications approfondies en raison du risque – rare mais réel – d'instrumentalisation de certaines plaintes (un cas rapporté à la mission portait par exemple sur un gendarme ayant déposé plainte contre un collègue dans l'espoir d'obtenir sa mutation).

La persistance de discriminations sexistes, homophobes ou en fonction de l'origine ethnique au sein des forces de sécurité intérieure est corroborée par plusieurs études.

Ainsi, comme le souligne notamment un avis du Défenseur des droits du 27 décembre 2018¹¹⁵, le sexisme est la première difficulté à laquelle les femmes, qui ne représentant ainsi que 21 % des agents des corps d'actifs de la police nationale et 18,6 % des militaires de la gendarmerie nationale, sont confrontées lorsqu'elles exercent un « métier d'homme ».

Une étude, réalisée par C. Mouhanna¹¹⁶, porte sur les « minorités invisibilités dans la police ». Elle souligne que les femmes, agents LGBT ou issus de la diversité ressentent souvent un certain malaise face au comportement de certains collègues enclins à plaisanter lourdement et de manière répétitive sur leur couleur de peau ou en les renvoyant à des attributs qui seraient le fait de personnes de « leur origine ». Ce sentiment serait en outre partagé par d'autres agents, non issus de minorités, qui supportent encore plus mal ces dérapages. Le policier issu des minorités peut être suspecté de partager les « mauvaises habitudes » de son « groupe d'origine » et se voit ainsi, dans un premier temps, marginalisé, relégué à des tâches auxiliaires. Pour s'intégrer, ces agents doivent souvent assimiler les codes dominants, en surinvestissant le rôle de l'autorité et en se montrant moins accommodants que certains de leurs collègues avec le public et en renonçant à ce qui constitue une part de leur identité

3.1.1.3. La part prédominante des propos et injures discriminatoires

Les faits signalés portent le plus souvent sur des propos ou injures, qui manifestent fréquemment un humour déplacé ou des propos tenus sous le coup de la colère mais qui parfois aussi révèlent des préjugés préoccupants, qui s'expriment aussi bien vis-à-vis des collègues que du public.

Cas n° 1

¹¹⁵ Avis DDD n° 2018-309 du 27 décembre 2018 – décision relative à des agissements à connotation sexuelle et sexiste ainsi qu'à des mesures de rétorsion subis par un fonctionnaire de l'Etat

¹¹⁶ C. Mouhanna, « Les minorités invisibilisées dans la police », Migrations Sociétés, juillet-septembre 2017, vol. 29, n° 169

Un gardien de la paix dépose une plainte à l'IGPN, à l'encontre de son chef d'unité pour des allégations de harcèlement moral et injures à caractère racial. Le gardien de la paix déclarait notamment qu'alors qu'il s'était assoupi en salle de repos, il avait été surpris par son supérieur hiérarchique qui lui aurait dit « ce n'est pas parce que tu es black que tu peux te reposer ».

Cas n° 2

Agent qui, à la suite d'un refus de mutation, tient des propos racistes devant ses collègues, dont l'un d'origine maghrébine et un insulaire, sans toutefois, semble-t-il, les viser personnellement. L'agent dit ensuite assumer ces propos. Un blâme lui est finalement infligé.

Cas n° 3

Suite à une enquête de commandement diligentée dans le cadre d'une procédure « stop disci », il ressort qu'un chef d'escadron de gendarmerie avait notamment, lors d'un rassemblement, comparé son bronzage avec celui d'une subordonnée d'origine maghrébine devant l'ensemble des militaires, geste de nature à stigmatiser les militaires de cette origine. Ce militaire a fait l'objet d'une réprimande.

Si les discriminations ayant donné lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire sont le plus souvent en lien avec l'origine ethnique, le sexe ou (dans une plus faible mesure) l'orientation sexuelle, elles peuvent également porter sur d'autres critères, en particulier l'origine sociale ou géographique de l'agent ou encore son apparence physique (grossophobie notamment).

3.1.1.4. Des faits de plus en plus fréquemment en lien avec l'usage des réseaux sociaux

En banlieue parisienne, un policier « détronché » dont les délinquants ont repéré l'identité et les coordonnées découvre sur les réseaux sociaux sa photo et celle de sa femme et de ses enfants avec leurs portables. Cette pression intolérable n'est pas rare.

En Allemagne, 29 policiers de Rhénanie du Nord sont mis à pied pour avoir partagé des propos racistes sur un groupe de discussion WhatsApp¹¹⁷.

Un nombre croissant de faits est en lien avec l'usage des réseaux sociaux par les agents, dans le cadre de groupes de discussion privés servant d'exutoire aux intéressés. Ceux-ci ayant la fausse impression d'être dans un espace de liberté, ils s'affranchissent de leur obligation de réserve et de leurs obligations déontologiques, en tenant des propos gravement injurieux à l'encontre de collègues comme à l'égard de tiers.

Les exigences qui s'imposent aux agents sont pourtant clairement exprimées à l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure : « *En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation* ».

Cas n° 4

¹¹⁷ Le Monde 19 septembre 2020.

Un brigadier de police signale à sa hiérarchie que des propos discriminatoires et racistes envers des fonctionnaires de son service étaient tenus sur les réseaux sociaux par certains effectifs de son unité.

L'enquête de l'IGPN démontre que des propos insultants, discriminatoires et racistes à l'encontre de certains fonctionnaires du service étaient tenus dans le cadre d'un groupe de discussion fermé sur l'application « *Messenger* » et que des copies d'écran de ces discussions avaient circulé dans la brigade en entraînant des tensions et une ambiance délétère.

La procédure est transmise au parquet mais aucune procédure judiciaire n'était diligentée pour ces faits.

L'IGPN émet deux propositions de blâme et quatre propositions d'avertissement.

Cas n° 5

Un rapport interne faisant état de dérives constatées au sein de la BAC de Nuit souligne qu'un brigadier de police de cette unité, d'origine maghrébine, était victime de vexations incessantes et de propos à caractère raciste de la part d'un chef de groupe et de fonctionnaires de l'unité qui refusaient de travailler avec lui. Ces faits se sont traduits par une ostracisation de ce fonctionnaire ainsi que des échanges de messages à caractère raciste dans le cadre de discussions tenues entre les fonctionnaires de la BAC sur une messagerie instantanée.

Une enquête de l'IGPN émet huit propositions de renvoi devant le conseil de discipline, une proposition d'exclusion temporaire des fonctions de 3 jours, une proposition de blâme et deux propositions d'avertissement.

Parallèlement, l'IGPN en informe le parquet en application de l'article 40 du CPP.

Cas n° 6

Gendarme adjoint dont le compte *Twitter*, qui fait état ostensiblement de sa qualité de gendarme, par des publications écrites mais aussi par des photos en tenue réglementaire qui l'identifient formellement comme militaire de la gendarmerie, contient des publications, dont la ton général est jugé « globalement immature voire enfantin » mais avec, en plusieurs occasions, des grossièretés lors de ses échanges publics avec des internautes. En particulier, il traite les agents de la police ferroviaire de la SNCF de « chômeurs fragiles ».

Le rapport disciplinaire relève que « si ses publications sont globalement d'un niveau assez bas, il porte néanmoins atteinte à l'image de la gendarmerie ».

Il est sanctionné de 30 jours d'arrêts.

Cas n° 7

Gardien de la paix ayant signalé à sa hiérarchie que ses collègues de travail avaient créé un groupe *WhatsApp* où ils échangeaient des propos racistes et xénophobes dont il était personnellement victime.

L'enquête révèle notamment un lien avec un site d'extrême droite néo-nazi, non référencé sur les moteurs de recherche classiques. Le groupe de discussion comportait 11 membres. Les échanges comportaient des propos outrageants visant également des magistrats.

Trois gardiens de la paix révoqués ; un élève gardien exclu et un ADS licencié.

Sur le plan judiciaire, cinq agents sont poursuivis devant le tribunal de police, pour injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion.

3.1.1.5. Des cas qui peuvent s'inscrire dans le cadre de la scolarité des agents

Certains faits rapportés s'inscrivent dans le cadre de la scolarité des agents. Il s'agit le plus souvent d'injures discriminatoires à l'encontre d'autres élèves.

Souvent prononcées sous le coup d'une colère mal maîtrisée, ces injures révèlent dans certains cas, comme le soulignent parfois les rapports d'enquête, l'inaptitude de l'élève à l'exercice des fonctions de policier ou de gendarme.

Cas n° 8

Une élève gendarme adjointe volontaire informe son commandant de peloton qu'elle a été victime d'une agression physique de la part d'un autre élève gendarme adjoint volontaire, qui l'a soulevée et mise sur son épaule tandis qu'un autre élève, se trouvant à proximité, en a profité pour lui mettre une fessée.

Une autre élève témoigne avoir également été victime de tels faits de la part de l'un des intéressés.

L'élève est sanctionné de 7 jours d'arrêts.

Cas n° 9

Lors d'un enseignement, un élève gendarme a fait preuve de désinvolture et d'un manque de respect flagrant envers l'institutrice. A la question posée sur les infractions génératrices d'accident, l'élève-gendarme répond « Les femmes ». Rappelé à l'ordre il lui est demandé de quitter le cours momentanément. Autorisé par le cadre à rejoindre l'amphithéâtre, il se doit de lire un texte à haute voix devant ses camarades. Ne s'exprimant pas assez fort, l'instructeur lui demande d'élever la voix. Devant l'ensemble de l'assemblée, l'élève gendarme porte alors sa main libre au niveau de son sexe et effectue un mouvement de balancier.

L'élève est finalement sanctionné de 15 jours d'arrêts.

3.1.1.6. Les mises en cause de la hiérarchie des services

Les faits donnant lieu à sanctions mettent parfois en cause la hiérarchie des services, soit en raison de leur action soit en raison de leur inertie à faire cesser de tels agissements

Dans un rare nombre de cas, les faits de discrimination émanent de la hiérarchie. Ils sont alors d'autant plus graves au regard du devoir d'exemplarité spécifique des intéressés ainsi que, le plus souvent, du caractère répété des manquements et de leurs répercussions psychologiques pour les intéressés. Dans sa décision du 21 avril 2017 n° 402743, le Conseil d'Etat valide le déplacement d'office infligé à un capitaine de police pour « *comportement équivoque à l'égard des personnels féminins, qui avait perturbé le bon fonctionnement du service et était propre à porter atteinte à la considération du corps* ».

Dans un nombre plus important de cas, c'est la passivité de la hiérarchie face à des faits de discrimination qui interroge.

Cas n° 10

Une brigadière de gendarmerie dénonce des faits de harcèlement à l'encontre du maréchal des logis-chef. La brigadière l'accuse de tenir des propos sexistes, discriminants quant à sa région d'origine, et dénigrants pour son avenir professionnel en soulignant les répercussions psychologiques qui en ont résulté pour elle. Ces faits sont répétés dans diverses circonstances. Le maréchal des logis-chef reconnaît les faits. Il est finalement sanctionné d'un blâme.

Cas n° 11

Comportement d'un chef d'escadron, commandant de compagnie, se laissant aller à de multiples écarts de langage vis-à-vis de ses subordonnés, provoquant chez eux un profond mal-être. L'enquête administrative, met en évidence que le chef d'escadron a multiplié les propos vulgaires, graveleux, à connotation sexuelle explicite, insultants, misogynes mais aussi de nature discriminatoire et raciste à l'adresse d'une trentaine de ses subordonnés. Elle démontre également l'indiscipline intellectuelle et le manque de loyauté de cet officier envers ses supérieurs hiérarchiques.

L'intéressé est sanctionné d'un blâme du ministre et se voit retirer le bénéfice du concours d'entrée à l'Ecole de guerre qu'il avait réussi.

Cas n° 12

Adjudant de gendarmerie ayant adopté, à de multiples reprises, un comportement en décalage avec l'exemplarité et l'éthique qu'imposent les responsabilités de gradé supérieur : propos injurieux, dégradants, vexatoires, et empruntés au registre homophobe envers de jeunes militaires. L'adjudant a porté, volontairement et régulièrement des coups à plusieurs sous-officiers et gendarmes adjoints volontaires de la brigade et s'est en outre ouvertement moqué de victimes de violences sexuelles devant de jeunes gendarmes. Il a par ailleurs eu un comportement et des propos inacceptables de la part d'un membre des forces de sécurité intérieure lorsqu'il a dû donner des directives à un gendarme sur une affaire de viol. Tout cela a eu un impact psychologique négatif sur plusieurs militaires de l'unité.

L'intéressé est finalement sanctionné de 20 jours d'arrêts.

V. également, concernant la Police nationale, v. cas n° 14 et n° 18 cités infra

3.1.1.7. Des faits qui révèlent parfois un « effet de groupe »

Une part non négligeable de ces faits s'inscrit dans un cadre collectif, caractérisant parfois ce que l'IGPN qualifie, dans son enquête disciplinaire sur l'un de ces dossiers, d'« effet de meute ». Cet effet collectif dans l'action peut se poursuivre dans le compte-rendu, qui peut être falsifié, entraînant un faux en écriture publique, infraction profondément antinomique avec une mission de sécurité.

Cas n° 13

Agent affecté à une BAC victime d'un comportement harcelant et discriminatoire de la part de son chef de groupe et d'un autre gardien de la paix. Celui-ci effectue un signalement « *Signal Discri* » et dépose plainte.

Le parquet saisit l'IGPN, dont l'enquête met notamment en évidence des propos déplacés à caractère raciste, des moqueries et insultes (« bicot ») ainsi par ailleurs que des humiliations répétées, une mise à l'écart de l'agent et le colportage de rumeurs malveillantes.

L'IGPN propose une sanction de blâme et une sanction d'avertissement.

Cas n°14 :

Une adjointe de sécurité d'origine turque signale à l'IGPN des faits de harcèlement de la part de deux de ses collègues ainsi que le comportement déplacé en service de certains d'entre eux. Il ressort de l'enquête de l'IGPN que l'ADS avait été violemment saisie par deux de ses collègues de brigade qui avaient tenté, par jeu, de la mettre de force à l'intérieur d'une cellule.

Plus largement l'enquête démontrait le harcèlement et les brimades subies par cette fonctionnaire (« turquette ») ainsi que les comportements inadaptés en service de certains fonctionnaires.

Par ailleurs, l'enquête a montré que la plaignante avait participé également à ces comportements inappropriés en service, certainement par recherche d'intégration dans le groupe.

Au final, l'IGPN émet trois propositions de blâmes, dont l'un à l'encontre du chef de brigade qui n'a pas assumé son commandement et lui-même pris part aux débordements, et quatre d'avertissements.

Cas n° 15

Un capitaine de police féminin signale à sa hiérarchie avoir eu connaissance de propos sexistes et orduriers tenus à son encontre par un groupe de neuf fonctionnaires placés sous son autorité, par le biais de *WhatsApp* (44 pages d'échanges), dans le cadre d'une campagne de dénigrement visant à discréditer l'intéressée

L'enquête de l'IGPN, qui évoque un « effet de meute », confirme ces faits et souligne que les agents (un major, deux brigadiers et cinq gardiens de la paix) refusaient l'autorité de leur cheffe. L'IGPN émet deux propositions de blâme (dont un à l'encontre du major qui avait connaissance des faits et « ne tenait pas ses troupes » et l'autre à l'encontre de l'agent ayant créé le groupe) et cinq propositions d'avertissement.

Cas n° 16

Humiliations et insultes racistes répétées à l'encontre d'un adjoint de sécurité de la part de six de ses collègues, moqueries (communication de son numéro de mobile personnel à un tiers en faisant état de son orientation sexuelle supposée), réalisation d'un montage photo à caractère raciste le représentant.

Le DDSF inflige un blâme (envers l'agent responsable du montage photo), une demande de licenciement d'un ADS (qui avait communiqué le numéro de téléphone) et 4 rappels à la règle. Une autre procédure de sanction (visant l'agent responsable des propos racistes) est en cours.

Cas n° 17

Brigadier ayant déposé plainte contre plusieurs gardiens de la paix en faisant état de captures d'écran faisant état de messages insultants, pour certains à connotation raciste, contre sa personne (« conducteur d'éléphant », « le pakistanais »...), en lien avec son refus de s'associer à un mouvement d'humeur contre certaines mesures gouvernementales.

Certains éléments de l'enquête révèlent par ailleurs que l'intéressé se montrait lui-même « tout autant insultant » à l'égard de ses collègues.

Au final, le brigadier fait l'objet d'un blâme et les cinq gardiens de la paix d'un avertissement.

3.1.1.8. L'importance du retentissement psychologique pour les victimes

Il ressort de nombre de procédures que les faits discriminatoires ont eu de lourdes répercussions psychologiques pour les agents, fréquemment contraints de demander leur mutation.

C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne les procédures portant sur des faits de sexisme, généralement dans un contexte de harcèlement sexuel.

L'examen de ces affaires interroge tout particulièrement sur le rôle de la hiérarchie directe et sur le caractère adapté du traitement administratif et disciplinaire de ces dossiers.

Cas n° 18 :

Une adjointe de sécurité affectée à la circonscription de sécurité publique dénonçait sur la plateforme de signalements de l'IGPN, être victime de harcèlement sexuel de la part de son ancien supérieur hiérarchique, major de police.

La victime avait obtenu son changement immédiat d'affectation. Déplorant n'avoir pas été interrogée plus en détail, elle n'avait, dans un premier temps, pas cherché à aller plus loin dans ses démarches par crainte de nuire à sa carrière.

Le commandant de police, supérieur hiérarchique du major, s'était contenté d'adresser au major mis en cause un « rappel à la règle » et s'était ensuite borné à informer la victime qu'une sanction avait été prononcée, sans en donner le détail.

Se ravisant, la victime a signalé les faits à l'IGPN, qui a diligenté une enquête administrative, qui a mis en évidence un comportement harcelant du major de police contraire à la déontologie. Aucune sanction n'a pu être prise, l'autorité hiérarchique ayant déjà statué sur les faits rapportés.

Cas n° 19¹¹⁸

Quatre militaires féminins d'une brigade de gendarmerie dénoncent des comportements inadaptés de la part de leur commandant d'unité : SMS inappropriés, propos déplacés, gestes déplacés et favoritisme. Les agents dénoncent une intrusion marquée dans leur vie privée et des propos homophobes ainsi que des menaces.

Le mis en cause écope de 25 jours d'arrêts. Il ne semble en revanche pas avoir fait l'objet d'une mutation.

Cas n° 20¹¹⁹

Comportements et propos déplacés de la part d'un gendarme envers une collègue, lorsqu'ils sont tous les deux en patrouille : propos sur sa tenue ou son physique, regards insistants sur ses formes, voire des familiarités qui ne sont pas celles attendues d'un supérieur hiérarchique envers son subordonné.

Face au malaise que cette situation suscite, des écrits sont produits. Le gendarme minimise les faits. Des recherches sont effectuées dans son ancienne unité où de telles attitudes avaient déjà cours. Ces comportements sont rapportés par d'autres témoins ou GAV, qui les ont observés ou vécus.

Des éléments portés au dossier, il ressort que le comportement du gendarme avec les GAV féminines, comme parfois avec les femmes contrôlées dans le cadre du service, peut être qualifié de malsain ou à tout le moins inapproprié. Il a engendré la fragilisation psychologique d'une GAV, et est susceptible de porter atteinte à la cohésion de l'unité et à l'image de la gendarmerie à l'extérieur.

Le gendarme est sanctionné de 10 jours d'arrêts. Il ne semble en revanche pas avoir fait l'objet d'une mutation.

Cas n° 21

Une brigadière-chef de gendarmerie dénonce, en pleurs, le comportement inapproprié d'un maréchal des logis-chef, qui tient des propos dévalorisants et répétés à son encontre. Elle mentionne que ce gradé est l'auteur de critiques et dénigrement incessants, qu'ils soient d'ordre privé ou professionnel, et exercerait une forme d'emprise comparable à du harcèlement depuis son affectation. Son état nécessite sa mutation dans une autre unité du groupement. Les autres

¹¹⁸ Résumé rapport disciplinaire

¹¹⁹ Extrait rapport disciplinaire

personnels- mettent en évidence le comportement inapproprié du maréchal des logis-chef à l'égard de certains gendarmes adjoints volontaires de l'unité, notamment les personnels féminins.

L'intéressé est sanctionné par un blâme du ministre. Il ne semble en revanche pas avoir fait l'objet d'une mutation, alors même que l'état psychologique de la victime avait quant à lui justifié son départ.

3.1.2. Discriminations subies par les forces de sécurité intérieure de la part de la population

Parmi les discriminations commises à l'encontre des agents de forces de sécurité intérieure émanant du public, la mission s'est attachée à analyser à la fois les discriminations au sens strict, telles que définies par l'article 1^{er} de la loi du 2008 (cf. supra) mais aussi les discriminations dont les agents sont victimes en raison même de leur qualité (parfois qualifié de « racisme anti policier »), c'est-à-dire les situations dans lesquelles l'agent est attaqué pour ce qu'il est et non pour ce qu'il fait.

Ce phénomène a notamment été souligné par le Président de la République, dans son discours du devant les forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017 :

« Aux menaces et mises en cause physiques, sont venues récemment s'ajouter des mises en cause indirectes, plus insidieuses, auxquelles on n'hésite plus à mêler la famille et les proches des policiers et gendarmes. Ce sont des allusions en garde à vue sur le fait que l'on connaît l'adresse du fonctionnaire ou du militaire, que l'on connaît le prénom des enfants ou l'adresse de l'école qu'ils fréquentent. Ce sont des mises en ligne de films ou de photos, de noms, d'identités, d'informations personnelles sur les policiers ou les gendarmes intervenant dans telle ou telle affaire. C'est cette jeune fille, mineure, qu'on approche il y a quelques jours à Rennes, pour lui parler du comportement de son père, fonctionnaire de Police. Certains aujourd'hui n'hésitent plus à sortir de l'anonymat offert par la Toile, en menaçant, par le biais des réseaux sociaux, les familles des membres des forces de l'ordre. »

3.1.2.1. Un faible nombre de plaintes et de signalements

- a) En ce qui concerne la Police nationale

Aucune donnée agrégée n'est disponible auprès de la DRCPN en ce qui concerne les faits de discrimination dont les agents ont été victimes. La DLPAJ, qui gère les demandes de protection fonctionnelle, ne dispose pas non plus de tels chiffres.

Pour évaluer le phénomène, la mission s'est appuyée sur les réponses des SGAMI au questionnaire qu'elle leur a adressé. Ces chiffres ne sauraient toutefois constituer un reflet précis de l'ampleur du phénomène dans la mesure notamment où ils ne prennent pas en compte les directions d'emploi sur lesquelles les SGAMI n'ont pas compétence (CRS hors personnels administratifs, DGSI, personnels des directions et services centraux - DGPN, DCSP, DCPAF, DCPJ, SDLP...).

Surtout, alors que les données dont disposent certains SGAMI isolent les discriminations en fonction du sexe, de l'origine ethnique ou de l'orientation sexuelle, d'autres portent uniquement sur le nombre total d'outrages et agressions subis par les agents.

L'examen des données pour chaque zone fournit cependant certains éléments (cf. annexe).

Ainsi, le nombre total d'agents ayant obtenu la protection fonctionnelle en raison d'outrages et d'injures dont ils ont été victimes est de l'ordre de 800 chaque année dans la zone Est¹²⁰ et de 320 environ dans la zone Sud Est.

Le nombre d'agents victimes d'actes discriminatoires, dans les zones qui enregistrent ces faits de façon distincte, est sensiblement inférieur (moins de 50 chaque année dans la zone Sud-Ouest).

L'étude spécifique réalisée par le SGAMI de la zone Sud-ouest pour la réponse au questionnaire qui lui avait été adressé fait apparaître que les faits d'outrage à caractère discriminatoire au cours des quatre dernières années se répartissent de la façon suivante :

Couleur de peau	21	13,6 %
Origine supposée	33	21,4 %
Propos antisémites	5	3,2 %
Propos homophobes	39	25,3 %
Propos sexistes	56	36,4 %
Total	154	

b) En ce qui concerne la Gendarmerie nationale

▪ La Gendarmerie nationale a recensé un total de 6 762 signalements pour des faits d'agressions ou d'outrages à l'encontre de ses personnels¹²¹ en 2019 et 8 301 en 2020 (ce chiffre est cependant sous-estimé dans la mesure où si les agressions sont systématiquement comptabilisées, les outrages ne le sont que si l'agent a déposé plainte).

Sur ce total, n'ont été recensés que 105 faits de discrimination raciste, sexiste ou homophobes en 2019 et 133 en 2020 (soit une augmentation de plus de 15 %).

Sur les 133 faits de discrimination comptabilisés en 2020, 118 portaient sur l'origine ethnique et deux présentaient un caractère sexiste (la nature de 19 de ces faits n'a pu être déterminée au vu des indications fournies à l'administration centrale).

Les indications fournies par la DGGN font état d'une augmentation particulièrement forte lors de la première période de crise sanitaire au printemps 2020, du fait de la surexposition des gendarmes.

▪ Si ces données font néanmoins ressortir que les discriminations commises à l'encontre des agents sont globalement moins marquées pour la gendarmerie qu'elles ne le sont pour la police nationale, du fait, en particulier, des conditions de logement et de travail des agents, ainsi que des caractéristiques des zones concernées, il en va cependant différemment outre-mer.

En effet, alors que les gendarmes en poste outre-mer représentent 5,5 % des effectifs de la gendarmerie, ils subissent 26,8 % des agressions et 46,5 % des agressions avec armes.

¹²⁰ 1 000 environ en 2019, sans doute à la suite de la crise des « gilets jaunes »

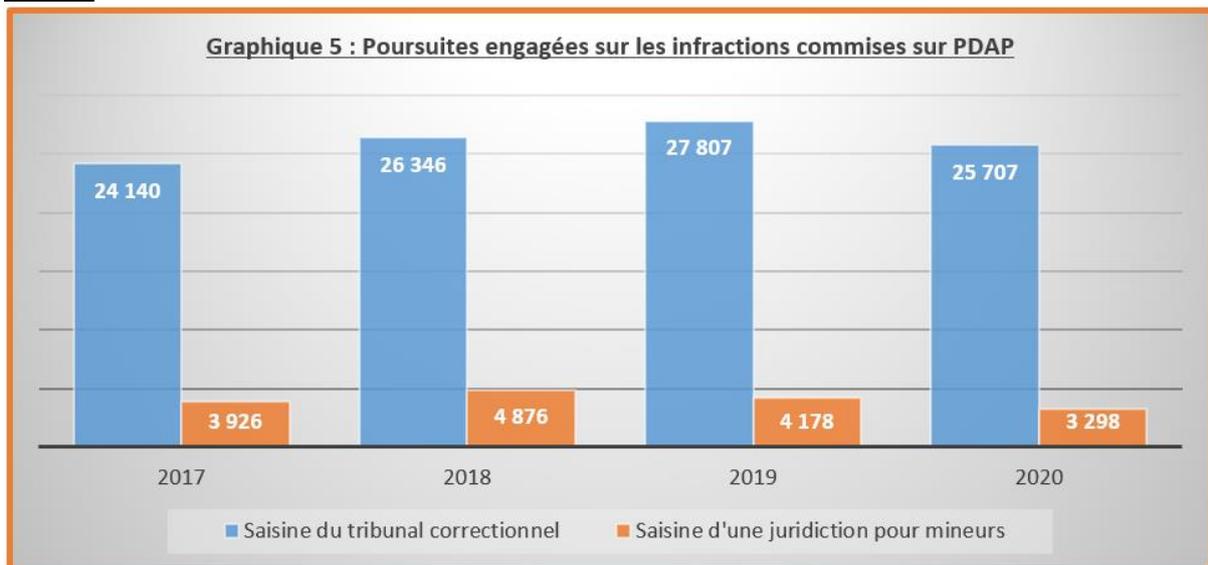
¹²¹ Il s'agit des messages selon la procédure Evengrave, qui vise à informer l'administration centrale.

Les causes de cette situation paraissent variables en fonction des collectivités concernées. Elles peuvent tenir tant à un phénomène de violence politique, notamment en Nouvelle-Calédonie et à la Martinique (en s’attaquant aux gendarmes, on s’attaque à l’Etat), à des violences sociales en lien avec des phénomènes de bandes livrées à elles-mêmes (en particulier à Mayotte) ainsi qu’à des réactions brutales à l’occasion d’interpellations (lors desquelles sont en particulier parfois proférées des insultes anti-françaises)¹²².

c) Le traitement judiciaire des discriminations commises à l’encontre des agents

Les données recueillies par l’IGJ dans le cadre de la mission n’ont pas permis d’isoler, dans le logiciel Cassiopée, les seules infractions visant spécifiquement les agents des forces de sécurité intérieure. Ne sont donc disponibles que des données plus globales incluant l’ensemble des personnes dépositaires de l’autorité publique (parmi lesquelles figurent notamment, entre autres, les élus et les magistrats). Cependant, on peut estimer que la majorité des violences commises contre les PDAP vise bien des policiers ou des gendarmes.

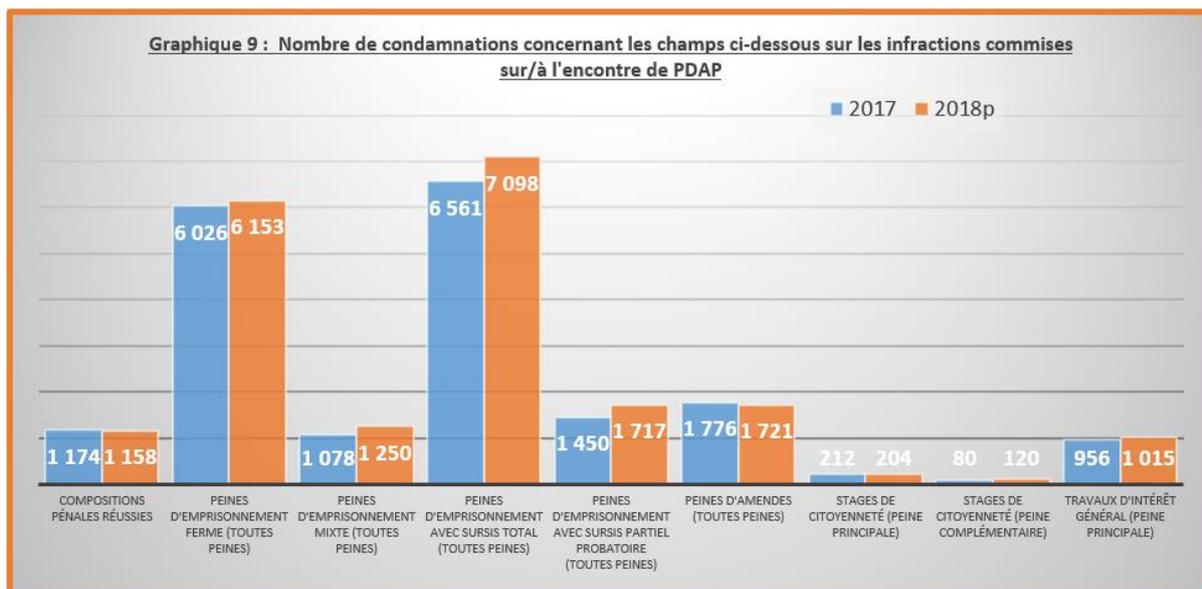
Evolution du nombre de poursuites engagées dans les affaires de violences commises sur PDAP.



Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : Fichier statistique Cassiopée, extraction du 3 avril 2021

Nombre de condamnations concernant les infractions commises sur PDAP selon les types de peines prononcées en 2017 (données définitives) et 2018 (données provisoires)

¹²² Entretien de la mission avec le général Jean-Marc Descoux, commandant de la gendarmerie outre-mer



Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE – fichier statistique du casier judiciaire des personnes physiques. Les données sont provisoires pour l'année 2018. Elles ne sont pas disponibles pour l'année 2019 suite à un retard dans les remontées des condamnations auprès du casier judiciaire.

Violences sur PDAP avec une circonstance discriminatoire (race, ethnie, religion sexe, orientation sexuelle)

Très peu de poursuites ont été engagées dans des affaires contenant au moins une infraction de violences sur PDAP avec une circonstance discriminatoire (race, ethnie, religion sexe, orientation sexuelle) : 88 auteurs poursuivis en 2019 (parmi lesquels 66 ont fait l'objet d'une décision de première instance) et 160 en 2020.

3.1.2.2. Des chiffres qui ne rendent pas suffisamment compte de la réalité

Indépendamment des difficultés rencontrées dans le recensement des plaintes et demandes de protection fonctionnelle à raison des faits d'outrages et de discrimination, la mission ne peut que constater que ces chiffres ne fournissent qu'une vision très partielle de la réalité vécue par les agents.

Déjà observé en ce qui concerne les données globales portant sur les victimes de discrimination (cf. supra n° 2.1.2.2.), le phénomène de sous-déclaration est également très marqué en ce qui concerne les agents de force de sécurité intérieure.

Les personnes auditionnées soulignent pour la plupart que, dans certaines zones difficiles en particulier, les outrages sont très fréquents et ne font pratiquement jamais l'objet de plainte. Les agents interrogés l'expliquent essentiellement par la lourdeur de la procédure (nécessité d'établir un procès-verbal précis puis d'être présent lors d'une confrontation avec l'auteur des faits) et par le sentiment d'inutilité d'une telle démarche au regard de la réponse pénale qu'ils supposent, à tort ou à raison, dérisoire.

Dans certains cas précis, cette absence de plainte peut également s'expliquer par la crainte de représailles. Il a notamment été signalé, au cours de la visite au commissariat de Lille, le cas

d'un agent, qui, à la suite d'une plainte pour outrages, avait vu son identité et ses coordonnées divulguées et taguées sur les murs de logements sociaux.

A titre d'exemple, le directeur départemental de la sécurité publique du Val d'Oise a indiqué à la mission qu'en moyenne, tous les ans, un policier sur trois est victime de violences lors d'interventions, entraînant des blessures pour un policier sur dix. Le témoignage des certains agents en fonction dans cette circonscription indique qu'ils sont victimes d'outrages à chaque patrouille.

3.1.2.3. Des outrages, injures et violences qui se diffusent jusque dans la vie privée

Plusieurs tendances générales se dégagent de l'examen des dossiers individuels dont la mission a pu prendre connaissance ainsi que des témoignages recueillis.

En premier lieu, la plupart des faits de discrimination dont les agents sont victimes portent sur des outrages ou des violences commises dans le cadre des interventions des forces de l'ordre sur la voie publique, et en particulier des contrôles d'identité. Il a en particulier été fait état d'une « banalisation de l'outrage »¹²³.

En deuxième lieu, un nombre croissant d'injures, de menaces, voire même de violences sont exercées à l'encontre des agents dans leur sphère privée, et en particulier à leur domicile.

Ce phénomène, qui tend à se répandre au-delà même des seuls « quartiers difficiles », touche non seulement l'agent lui-même mais également son conjoint et ses enfants, auxquels leurs parents demandent notamment de ne pas révéler leur profession auprès de leurs camarades de classe afin de prévenir tout risque de harcèlement scolaire (cf. témoignage recueilli : « papa travaille dans un bureau »).

L'attentat de Magnanville marque à cet égard un tournant, dont la récente attaque de Rambouillet a encore ravivé le souvenir.

Nombre d'agents se trouvent ainsi contraints obligés de déménager en raison des pressions psychologiques dont ils sont victimes en raison de leur qualité. Une grande majorité de ceux d'entre eux en poste dans les zones urbaines sensibles font le choix d'habiter à une distance éloignée de leur lieu de travail afin d'éviter autant que possible d'être exposés, ainsi que leur famille. Plus aucun ne se rend au commissariat en tenue.

Les policiers en poste dans le Val d'Oise et à Lille ont en particulier indiqué à la mission se sentir constamment surveillés par les délinquants, qui vont même jusqu'à relever leurs plaques d'identité.

L'examen de plusieurs dossiers, transmis par le groupe d'assistance aux victimes de la police nationale, permet d'illustrer les menaces et le harcèlement dont les agents peuvent ainsi parfois faire l'objet dans leur vie privée :

Cas n° 22

Policier se rendant à la gare. Son billet ayant été supprimé en raison des vacances et de la situation sanitaire, il s'adresse à des agents de la SNCF pour l'échanger, en présentant sa carte.

¹²³ Audition de Mme Carole Etienne, procureure de la République de Lille

Alors que d'autres voyageurs avaient pu obtenir l'échange, il se voit opposer un refus et est en outre insulté et moqué par les agents qui lui rappellent le « mauvais rôle de la Police face aux gilets jaunes ».

Cas n° 23

ADS violemment prise à partie par l'un de ses voisins, ivre : « sale condé, je sais ce que vous faites ». Ce même voisin l'avait déjà menacée quelques jours plus tôt.

Le mis en cause, déjà connu pour plusieurs outrages, est interpellé. Placé en garde à vue, il est libéré sous contrôle judiciaire.

L'ADS doit alors quitter son logement en urgence et est suivie par une assistante sociale du ministère de l'intérieur.

Grâce au GAV, elle est orientée vers le pôle réservation et attribution de logement de l'administration centrale et vers l'unité de coordination du soutien individualisé.

Elle parvient finalement à déménager et obtient un secours exceptionnel pour le paiement de ses deux mois de préavis.

Cas n° 24

Un électricien (défavorablement connu des services de police) installe un compteur électrique chez une gardienne de la paix. L'individu la reconnaît.

Quelques mois plus tard, son appartement est cambriolé et dégradé. Le mois suivant, elle est citée dans le clip d'un groupe de rap ayant des liens avec l'électricien.

Le mois suivant, son véhicule est dégradé. Peu après, certains collègues contrôlent des individus d'une cité qui leur indiquent en termes menaçants savoir où elle habite.

Elle quitte alors précipitamment son appartement et est relogée provisoirement.

Grâce à l'assistance apportée, elle trouve finalement un nouveau logement et obtient un changement d'affectation.

Cas n° 25

Gardien de la paix subissant depuis trois ans les menaces allant crescendo (jusqu'à des menaces de mort) de la part de ses voisins et ayant déjà déposé cinq plaintes sans résultat.

Il contacte le groupe d'assistance aux victimes. Le cabinet du préfet et le parquet sont relancés sur ce dossier.

De nouvelles menaces de mort sont cependant proférées.

Peu après, l'individu est interpellé pour des faits de violences contre un tiers. L'épouse profère alors de nouvelles menaces de mort contre le policier (qu'elle rend responsable de la situation), sa femme et ses enfants.

Le voisin écope finalement d'une peine de prison ferme pour les violences.

Le parquet décide finalement de se ressaisir des plaintes initialement classées sans suite.

L'individu est condamné pour ces faits à une peine de trois mois de prison, assortie du sursis probatoire, avec obligation de soin ainsi qu'au versement de 1 000 euros de dommages et intérêts.

Le policier s'apprête désormais à vendre sa maison.

L'imprudence de certains agents, qui diffusent des données personnelles, en particulier des photographies sur les réseaux sociaux accroît encore les risques, celles-ci étant ensuite récupérées et diffusées largement dans l'espace public ou les halls d'immeuble.

Certains policiers et gendarmes font encore l'objet d'une exposition accrue, du fait de leurs fonctions. Tel pourra notamment être le cas, selon certains témoignages recueillis, de tel responsable de la brigade anti-criminalité ou de tel chef d'unité particulièrement investi dans la

lutte contre le trafic de stupéfiants, que certains délinquants vont chercher à déstabiliser en diffusant très largement, par des tags sur les murs, son adresse personnelle. Il pourra également s'agir, dans un tout autre contexte, d'un responsable de la police aux frontières pris à partie par certains groupes radicalisés.

Il convient enfin de mentionner le réseau *copwatch*. Ayant pour objectif de surveiller la police en prétendant dénoncer les violences policières par la collecte et la diffusion de photographies sur internet, il peut se prêter à des actes d'intimidation et de harcèlement à l'encontre des agents.

En troisième lieu, ce phénomène de discriminations touche tout particulièrement les minorités ethniques et les femmes.

En particulier, les témoignages recueillis par la mission, notamment au cours de ses visites dans les commissariats, font état d'agents issus de la diversité pris à partie en raison de leur origine ethnique et traités de « vendus », de « traîtres », ou encore de « harkis ». Ce phénomène, qui semble de plus en plus fréquent, est particulièrement sensible dans les centres de rétention et les zones d'attente. Ces injures proférées du fait de l'origine supposée des intéressés sont une manifestation du racisme, l'origine ethnique diverse des auteurs de tels faits étant sans incidence sur leur qualification pénale.

De même, un grand nombre d'agents auditionnés soulignent aussi les comportements sexistes dont peuvent être victimes les femmes dans l'exercice de leurs missions, en particulier de la part de personnes qui refusent de s'adresser à elles à l'occasion d'un contrôle (en ne regardant que leur collègue qui est un homme) ou même d'accepter qu'elles recueillent leur plainte ou procèdent à leur audition.

Dans son avis n° 2021-065 du 12 avril 2021, la Défenseure des droits met en garde les ministres de l'intérieur et des armées sur « *la banalité des propos et comportements à connotation sexiste ou sexuelle et trop souvent de l'absence de réaction appropriée de la part de la hiérarchie pour sanctionner les faits de harcèlement bien qu'ils soient pour certains clairement établis. Cette absence de réaction fragilise la protection des femmes amenées à dénoncer le harcèlement sexuel en méconnaissance tant de l'obligation de protection fonctionnelle que de l'obligation de sécurité qui incombe à ces ministères comme à tout autre employeur. Surtout, elle conduit à renforcer un sentiment d'impunité pour les agents harceleurs* ».

Ainsi, l'agent se trouve alors fréquemment placé devant un dilemme : soit signaler l'outrage, au risque d'envenimer encore la situation ou de ne pas permettre le recueil de la plainte ou le déroulement de l'audition, soit passer outre et demander à un autre agent de traiter la situation de l'intéressé. Bien souvent, c'est la seconde option qui est choisie, ce qui explique que quasiment aucune plainte ne soit déposée à raison de tels faits.

3.1.2.4. Un phénomène très durement ressenti parmi les agents

Comme l'actualité récente l'a encore confirmé, ces insultes et agressions proférées contre les agents et leur famille du fait même de leur qualité suscitent, de la part d'un nombre important d'agents et de leurs organisations syndicales, un mécontentement croissant à l'égard des pouvoirs publics, qui serait, selon eux, impuissant à les protéger.

Ainsi que l'a rappelé la mission d'information de l'Assemblée nationale sur « l'émergence et les différentes formes de racisme et les réponses à y apporter » n°3969 du 9 mars 2021, soixante

policiers de couleur, dont Mme Linda Kebbab, ont publié une tribune¹²⁴ pour « *défendre la place des personnes issues des minorités dans la police* ». La tribune explique « *nous ne cachons nos origines dans nos services, en revanche nous sommes forcés d'apprendre à nos enfants à cacher la profession de leurs parents* ».

Les critiques visent avant tout la réponse pénale, jugée insuffisante. Il a en particulier été souligné au cours des auditions que « *les interpellés ne font l'objet que de sanctions symboliques alors que le traumatisme subi par l'agent à raison de l'agression est durable* ». Ne sont pas tant en cause la législation (peines prévues, nature des infractions...) ou même l'engagement trop rare des poursuites contre les auteurs que les peines effectivement prononcées et surtout effectivement purgées par les intéressés.

A cette première série de critiques s'en ajoute une seconde, qui vise la prise en charge des agents victimes, parfois jugée insuffisante, notamment lorsque les agents font l'objet de menaces ou de harcèlement. En particulier, les délais seraient toujours excessifs entre la survenue de la menace et le déclenchement de la mesure de protection (par exemple, organisation du déménagement de l'agent). D'autres témoignages recueillis font également état de la difficulté pour les agents à identifier le service chargé de leur protection.

3.2. Les initiatives mises en œuvre ces dernières années pour mieux protéger les agents

Afin de tenir compte de ces discriminations, sous leurs multiples formes, dont peuvent être victimes les agents des forces de sécurité intérieure, un grand nombre de mesures ont été mises en œuvre ces dernières années. Il est important d'en rappeler les plus marquantes avant de s'interroger sur les pistes de nature à permettre une lutte encore plus efficace contre ce phénomène.

3.2.1. La protection des agents concernant les faits internes au service

Le ministère de l'intérieur a mis en place diverses mesures destinées à mieux lutter contre toutes formes de discrimination en interne. Son action dans ces domaines a été reconnue en 2018 par l'obtention des labels AFNOR « égalité professionnelle » et « diversité »¹²⁵.

3.2.1.1. La désignation de référents « égalité et diversité »

Afin de lutter contre les discriminations en interne, des référents égalité et diversité ont été désignés au sein des services de police et de gendarmerie. Pouvant être sollicités par les interlocuteurs des agents qui s'estiment victimes de faits de discrimination ou de harcèlement, ils ont également, notamment, pour missions de mener des actions d'information et de sensibilisation relatives à la politique de diversité auprès des agents, de leur présenter les différentes voies de recours face à une discrimination, de repérer et analyser les risques de

¹²⁴ Marianne, le 11 juin 2020.

¹²⁵ Labels récompensant l'ensemble des actions mises en œuvre par les différents services du ministère de l'Intérieur, dont la gendarmerie nationale, pour assurer l'égalité de traitement, prendre en compte et promouvoir la diversité et lutter contre toutes les formes de discrimination à l'égard des agents, militaires et civils du ministère, comme en direction de la population qu'il protège.

discrimination et de proposer des actions locales et de conseiller l'encadrement pour la mise en place d'actions de prévention et le traitement des plaintes.

Les référents égalité diversité au sein de la Gendarmerie nationale¹²⁶

Au sein de la Gendarmerie nationale, une référente nationale - égalité et diversité a été désignée en 2016 et un d'un réseau de référents a été mis en place dans chaque région et groupement.

Aujourd'hui au nombre de 283, ils conduisent les actions de sensibilisation des personnels (318 actions en 2020), informent et orientent les victimes présumées et conseillent le commandement sur les situations les plus difficiles. Bénéficiant d'une formation spécifique, ils disposent d'une mallette pédagogique et d'une communauté sur le réseau social de la Gendarmerie nationale.

Les référents égalité diversité au sein de la Police nationale¹²⁷

Un réseau de référents Diversité et Égalité professionnelle a été constitué. Le réseau des référents de la police nationale est composé de 255 référents nationaux dont 45 au niveau central et 210 au niveau territorial.

L'équipe projet de la DRCPN anime activement tout au long de l'année le réseau des 255 référents centraux et territoriaux. Elle a organisé trois réunions avec les référents centraux, puis deux séminaires réunissant l'ensemble des référents (un pour le périmètre Police nationale et un séminaire ministériel) et s'est portée volontaire pour organiser le séminaire ministériel des référents diversité du 28 octobre 2020.

La communication avec les référents a été renforcée par la création d'un espace partagé au sein du module « Radio police » permettant l'échange de bonnes pratiques et une veille de l'actualité des labels. L'intranet de la Police nationale comporte également une page dédiée aux labels où sont présentées les différentes actions menées et des interviews de référents.

3.2.1.2. La mise en place de cellules d'alerte au sein des inspections générales

Des plates-formes d'alerte professionnelle ont été mises en place tant au sein de la Police nationale (plate-forme « *Signal Discr* »¹²⁸) qu'au sein de la Gendarmerie nationale (plate-forme « *Stop Discr* »¹²⁹). Elles permettent aux agents victimes ou témoins de discriminations au sein du service de signaler ces faits à leur inspection générale, lorsqu'il leur paraît que leur hiérarchie directe est impuissante à mettre fin à ces agissements.

Chaque signalement donne lieu à un entretien téléphonique avec un opérateur de la plate-forme. L'Inspection générale saisit ensuite les services pour obtenir les éléments de réponse et de compréhension et peut diligenter une enquête administrative par l'échelon local ou la réaliser directement. Dans tous les cas, une lettre de clôture du dossier est adressée au plaignant.

Parallèlement, les inspections générales ont adapté le profil de leurs enquêteurs à de telles saisines, en privilégiant des profils ayant des connaissances en psychologie.

L'accent est également mis sur la médiation et sur le lien avec les autres structures susceptibles d'apporter une aide aux agents victimes (en particulier, au sein de la Gendarmerie nationale, avec les médecins militaires et les aumôniers)

¹²⁶ Données IGGN

¹²⁷ Donnée IGPN

¹²⁸ Créée en octobre 2017

¹²⁹ Créée en mars 2014

3.2.1.3. Les dispositifs spécifiques destinés à lutter contre les violences sexuelles et sexistes

Le ministère de l'intérieur a élaboré un plan d'action pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2021-2023, qui contient diverses mesures destinées, en particulier, à prévenir les écarts de rémunération, à garantir l'égal accès à tous les postes et à traiter les violences sexistes et sexuelles.

Le protocole relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au ministère de l'intérieur a été signé par le ministre de l'intérieur le 7 mars 2014 ainsi que par les organisations syndicales.

Le protocole du 7 mars 2014 s'articulait autour de 4 axes et 14 mesures visant à poser le dialogue social au cœur de la démarche, à assurer une égalité effective notamment en terme de parcours professionnel et de rémunérations, à assurer une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle et enfin à prévenir toutes les violences faites aux agents sur le lieu de travail ainsi qu'à lutter contre le harcèlement sexuel et moral.

Le plan d'actions dédié, suivi dans le cadre des comités égalité professionnelle qui se tiennent au moins une fois par an et qui réunissent les représentants des différentes composantes du ministère et des organisations syndicales, a permis des avancées notables : formation à l'égalité et la lutte contre les discriminations genrées, communication interne et externe, parité des jurys et comités de sélection, nominations équilibrées sur les emplois de direction, renforcement des congés familiaux, amélioration des conditions de travail et articulation des temps de vie, rapport de situation comparé présenté en comité technique ministériel ...

La création, dès 2014 pour la gendarmerie et en 2017 pour les personnels relevant du secrétariat général et de la police nationale, des cellules d'écoute visant à lutter contre le harcèlement et la discrimination sont également de puissants outils de nature à favoriser l'égalité professionnelle¹³⁰.

Au nombre des mesures figurant dans le nouveau plan d'actions triennal 2021-2023, figurent notamment, en ce qui concerne le traitement des violences sexistes et sexuelles, les mesures suivantes :

- Renforcer l'information des agents sur les dispositifs de recueil et de traitement des signalements (ALLO-DICRI/SIGNAL DISCRI/STOP DISCRI)
- Réalisation d'un questionnaire de victimation sur les violences sexistes et sexuelles adressé aux agents du ministère (femmes et aux hommes) pour identifier s'ils ont déjà été victimes de faits constitutifs d'agissement sexistes, de harcèlement ou de violences sexuelles, ou si ils ont déjà été témoins de tels faits s'ils ont su identifier ce dont ils étaient victimes, si ils l'ont signalé, et s'ils connaissent les dispositifs du ministère et les acteurs mobilisables
- Déployer un nouvel outil pour sensibiliser, mesurer et prévenir les violences sexistes et sexuelles : le violentomètre « lutter contre les violences sexuelles et sexistes au travail », destiné à permettre de déterminer si l'agent se situe dans un environnement professionnel respectueux, si les situations vécues par l'agent constituent des agissements ou des outrages sexistes et si les actes subis ou constatés relèvent du harcèlement, constituent une agression sexuelle ou un viol qui appellent une réaction rapide et efficace du collectif.
- Diffuser un guide ministériel à destination de l'encadrant sur le traitement des situations de harcèlements, discriminations, violences sexistes et sexuelles,
- Diffuser et communiquer un guide professionnel à destination des cadres de la gendarmerie nationale réalisé en collaboration avec la MIPROF "comprendre et agir contre les violences sexuelles dans les relations de travail - le repérage et l'entretien avec la victime".

3.2.1.4. La mise en place de dispositifs spécifiques à la Gendarmerie nationale

Deux initiatives, récemment mises en place par la Gendarmerie nationale, afin de mieux prévenir les discriminations, méritent d'être soulignées.

D'une part, il a été décidé la création, en mars 2021, d'un observatoire de l'égalité et de la diversité en gendarmerie.

¹³⁰ Source :

file:///C:/Users/Florian/Downloads/Plan%20d'actions%20pour%20l'e%CC%81galite%CC%81%20professionnel le%20entre%20les%20femmes%20et%20les%20hommes%20au%20ministere%CC%80re%20de%20l'Inte%CC%81rieur%20-%202021-2023.pdf

S'inscrivant dans le cadre de la labellisation ministérielle supervisée par l'AFNOR, cet observatoire sera en place et rattaché à l'IGGN en septembre 2021. Il sera chargé d'analyser, d'évaluer et de valoriser la politique menée par la gendarmerie dans ces domaines. Conçu comme une structure indépendante, légère et agile, il associera aux côtés de hautes autorités de la gendarmerie, plusieurs personnalités extérieures reconnues pour leur expertise professionnelle ou universitaire, afin d'éclairer et accompagner les orientations et évolutions de la politique de la gendarmerie en matière d'égalité et de diversité, en croisant les expertises internes et externes. L'observatoire engagera des analyses et études prospectives et valoriser les initiatives mises en œuvre dans ce domaine, en organisant des colloques et en publiant un rapport annuel de suivi. Pour garantir l'indépendance de ses analyses, une autorité extérieure à l'IGGN supervisera les travaux.

D'autre part, le chef de l'IGGN, référent déontologue de la gendarmerie, a réalisé au printemps 2021 une étude portant sur le recensement des dysfonctionnements internes en gendarmerie (dont les discriminations). Son objectif est de pouvoir s'appuyer sur le SIRH Agorha de la gendarmerie pour développer un système de remontée d'informations pérenne et automatique des sanctions prononcées par les autorités hiérarchiques.

3.2.2. La protection des agents concernant les faits commis par des tiers

Face aux agressions et outrages dont sont victimes les agents, du fait de leur origine ethnique, de leur sexe ou de leur orientation sexuelle ou du seul fait de leur qualité, différentes initiatives ont été mises en place aux fins d'une part, de mieux protéger les intéressés et, d'autre part, de réprimer plus efficacement et plus lourdement ces agissements.

Il est important de souligner qu'est récemment apparu, dans ce contexte, le concept de « policiers victimes », désormais couramment utilisé, tant par l'administration que par les organisations syndicales. Les victimes dont les agents des forces de sécurité intérieure doivent assurer la protection sont désormais, pour certaines, des collègues et non plus seulement des tiers.

3.2.2.1. La protection des agents victimes

a) L'évolution du droit applicable

Au titre des dispositions législatives adoptées ces dernières années aux fins de prévenir les agressions et outrages dont peuvent être victimes les agents, il convient en particulier de souligner la possibilité, donnée par la loi du 28 février 2017 (faisant suite à l'attentat de Magnanville), de préserver l'anonymat des officiers de police judiciaire.

L'article 15-4 du code de procédure pénale et l'article 55 bis du code des douanes déterminent ainsi les conditions dans lesquelles un agent de la police nationale ou de la gendarmerie nationale peut être autorisé à ne pas être identifié par ses nom et prénom dans les actes de certaines procédures lorsque la révélation de son identité est susceptible, compte tenu des

conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches¹³¹.

L'article 15-4 prévoit deux types d'autorisation au bénéfice de l'anonymisation :

- Une autorisation générale délivrée à l'agent pour toutes les procédures portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement ;
- Une autorisation spécifique à une procédure portant sur un délit puni d'une peine inférieure à trois ans d'emprisonnement.

L'autorisation, quelle qu'elle soit, est délivrée par un responsable hiérarchique d'un niveau suffisant selon des modalités prévues par un décret 2018-219 du 30 mars 2018. Une copie de cette autorisation doit être transmise au procureur de la République.

Ce dispositif permet ainsi d'identifier l'agent bénéficiaire de l'autorisation par un numéro d'immatriculation administrative tout au long de la procédure.

Les dispositions réglementaires prévoient les conditions dans lesquelles une partie à la procédure peut solliciter notamment auprès du procureur de la République, du juge d'instruction ou de la formation de jugement, la révélation de l'identité de l'agent pour l'exercice des droits de la défense.

Par ailleurs, la révélation de l'identité d'un agent bénéficiaire de l'autorisation, en dehors des cas où il a été fait droit à une requête tendant à la mainlevée de l'anonymisation afin de permettre d'exercer les droits de la défense, est sanctionnée pénalement par des peines correctionnelles progressives selon que la divulgation a entraîné ou pas des violences voire la mort de l'agent et/ou de ses proches.¹³²

Une attention particulière doit être portée sur le respect du cadre procédure précis et rigoureux dans lequel peut s'appliquer l'anonymisation des enquêteurs afin de ne pas fragiliser la régularité des procédures qui pourraient être contestées en cours d'instruction préparatoire ou devant la formation de jugement.

b) Les actions mises en œuvre

Parmi les dispositifs mis en place ces dernières années afin d'assurer une protection plus effective des agents victimes, il convient d'abord de relever la création, par une circulaire du 9 avril 2018, d'une mission d'accompagnement des blessés, qui constitue un guichet unique visant à faciliter les démarches de l'agent blessé en service.

Plus récemment, il a été créé, en août 2020, au sein de la DRCPN, un Groupe d'assistance aux policiers victimes. L'association des deux termes « policiers victimes » interpelle puisqu'en principe, la police existe pour protéger les victimes et non pour être victime elle-même. Mais le succès immédiat de ce dispositif permet de mesurer la situation difficile où policiers et gendarmes sont victimes de discriminations parfois à répétition, dans des conditions qui ne seraient pas tolérées pour d'autres milieux professionnels.

Le Groupe d'assistance aux policiers victimes – présentation générale¹³³

Dans le cadre de l'action menée en faveur de la protection des fonctionnaires de police qui pourraient être victimes de discriminations commises par des tiers, la DRCPN a mis en œuvre depuis le 04 août 2020, un dispositif nouveau nommé le groupe d'assistance aux policiers victimes.

Il s'agit d'un nouveau dispositif de soutien et d'orientation des personnels de la police nationale qui permet une approche globale et en temps réel de leur situation. Le dispositif concerne l'ensemble des policiers actifs de tous grades, les personnels administratifs et techniques et les contractuels (ainsi que les membres de leurs familles) qui sont victimes, à raison de leur qualité de policier, de violences, d'injures ou de menaces dans le cadre de leur action professionnelle ou dans celui de leur vie privée.

¹³¹ Une circulaire du garde des sceaux du 3 avril 2018 présente l'ensemble de ce dispositif d'anonymisation prévu pour protéger les représentants des forces de sécurité intérieure dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

¹³² Note IGJ

¹³³ Note IGPN

Composé de 4 fonctionnaires actifs et d'un pool de 7 réservistes, le GAPV est un dispositif d'écoute active et d'accompagnement des policiers victimes de discriminations à raison de leurs fonctions, disponible 7 jours sur 7 de 5 heures à 23 heures, joignable par un numéro vert dédié et disposant d'une boîte fonctionnelle permettant la gestion des courriers envoyés et le traitement des demandes des appelants.

Il permet la prise en charge directe des situations alarmantes sur saisine directe du fonctionnaire concerné, de sa hiérarchie ou des organisations professionnelles en apportant des réponses aux interrogations et en facilitant ses démarches. En cas de nécessité, le fonctionnaire victime peut se voir proposer une orientation vers d'autres réseaux institutionnels susceptibles d'apporter une réponse à la situation vécue (service de soutien psychologique opérationnel, assistante du service social, médecine statutaire, médecine de prévention, mission d'accompagnement des blessés en service, référent protection fonctionnelle).

Cet accompagnement personnalisé des fonctionnaires victimes se fait dans la durée si nécessaire par le moyen de contacts réguliers et réitérés avec l'appelant et en mobilisant l'ensemble des services pouvant apporter une aide à la résolution des cas rencontrés (directions, hiérarchie, services de gestion RH, services de soutien, associations).

Depuis sa création, le GAPV a eu à connaître de 102 situations impliquant 113 policiers ou leurs proches.

50 % des dossiers traités concernent des situations professionnelles, et 50 % concernent des atteintes en dehors du service en raison de la qualité de policier ou de membre de la famille de policier.

Des analyses régulières sont transmises au directeur général de la police nationale aux fins d'identification des problématiques soulevées et de propositions permettant de mieux répondre aux attentes des policiers victimes.

Par ailleurs, la récente circulaire du 2 novembre 2020 vise à renforcer la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions. Elle donne en particulier instruction aux chefs de service de mettre en œuvre des actions de protection et d'accompagnement psychologique au-delà de la seule prise en charge des honoraires d'avocat.

3.2.2.2. L'importance des caméras-piétons en vue d'une meilleure prévention des outrages et agressions

A la suite d'une première phase d'expérimentation, les caméras-piétons ou « caméras mobiles » ont été autorisées à titre pérenne par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement. L'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa version issue de cette loi, prévoit ainsi désormais que : « *les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale peuvent procéder en tous lieux, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel de leurs interventions lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées* »¹³⁴.

Les enregistrements, qui ne peuvent être permanents, ont pour finalités « la prévention des incidents au cours des interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ainsi que la formation et la pédagogie des agents ».

La loi introduit par ailleurs un certain nombre de garanties nécessaires au respect du droit à la vie privée :

- Les enregistrements ne peuvent être permanents ;

¹³⁴ Les modifications apportées au quatrième alinéa et suivant de l'article L. 241-1 ont donné lieu à une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel : « *le législateur a expressément imposé que les caméras individuelles soient munies de dispositifs techniques garantissant l'intégrité des enregistrements et la traçabilité des consultations lorsqu'il y est procédé dans le cadre d'une intervention. Toutefois, ces dispositions ne sauraient s'interpréter, sauf à méconnaître les droits de la défense et le droit à un procès équitable, que comme impliquant que soient garanties jusqu'à leur effacement, l'intégrité des enregistrements réalisés ainsi que la traçabilité de toutes leurs consultations.* »

- Les caméras doivent être portées de façon apparente par les agents et les militaires. Un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes filmées, sauf si les circonstances l'interdisent.
- Les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent ;
- Les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au bout de six mois.

L'article 211 de loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté¹³⁵ prévoit, à titre expérimental, pour une durée d'un an, qu'il soit systématiquement procédé à cet enregistrement lors de chaque contrôle d'identité réalisé en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Le bilan de la mise en œuvre de ce dispositif s'est cependant avéré plus que mitigé, du fait des dysfonctionnements et limites de ces équipements :

- autonomie très insuffisante, vieillissement des batteries ;
- manipulations complexes : trois boutons placés sur le côté sont destinés à la mise sous tension, à l'enregistrement et au mode veille ; chaque démarrage de la caméra nécessite la saisie du code RIO (référentiel de l'identité et de l'organisation), changement des batteries très délicat en situation d'urgence ou de stress ;
- piètre qualité de l'image (mal stabilisée) et du son (spectre très réduit) ;
- inadaptation des systèmes d'accroche de la caméra sur la tenue ;
- complexité du système de déchargement des prises de vue.

L'insatisfaction des policiers ayant eu recours aux caméras les a conduits à renoncer à les utiliser (à titre d'exemple seuls 20 à 25 % des caméras en dotation dans un département de grande couronne étaient pris en compte par les effectifs lors de leur départ en patrouille) et parfois à privilégier l'utilisation de caméras personnelles, de type Go Pro pour l'essentiel, en accord avec leur hiérarchie, mais en dehors de tout cadre légal...¹³⁶

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié l'article L. 241-1 aux fins notamment d'autoriser la transmission en temps réel des images des caméras mobiles au poste de commandement et aux personnels impliqués dans l'intervention lorsqu'est menacée la sécurité de ces agents et militaires, ou celle des biens et des personnes. Elle a également permis, dans certains cas, aux personnels auxquels les caméras sont fournies d'avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une intervention.

A l'issue de la procédure d'appel d'offres du nouveau marché, un modèle a été retenu, après avoir été testé par les forces de sécurité. Les caractéristiques de ce nouveau modèle devraient permettre de remédier aux dysfonctionnements précédemment constatés, en particulier en ce qui concerne l'autonomie des caméras.

Le ministre de l'intérieur a annoncé le 21 avril dernier que le nouveau modèle de caméra équiperait, à partir du 1er juillet 2021, toutes les brigades de police et de gendarmerie, soit près de 30.000 unités, puis tous les policiers et gendarmes individuellement d'ici l'année suivante.

¹³⁵ Ses conditions d'application sont précisées par le décret n° 2017-636 du 25 avril 2017 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'enregistrement des contrôles d'identité par les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale équipés d'une caméra mobile.

¹³⁶ Informations communiquées par l'IGPN

3.2.2.3. La répression des auteurs

a) La loi sécurité globale

La loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale protégeant les libertés a renforcé la répression concernant les agissements au préjudice des FSI dans les cas suivants :

- L'article 27 de la loi modifie plusieurs articles du code pénal relatifs aux violences aggravées mais uniquement pour ajouter au nombre des personnes dont la qualité aggrave la répression, les agents exerçant une activité privée de sécurité ;
- L'article 50 vient supprimer le bénéfice du crédit de réduction de peines à l'égard de condamnés à des infractions de certains crimes et délits commis au préjudice de représentants de FSI mais aussi plus largement d'autres représentants de l'autorité publique ou d'agents de service public. Il encadre les conditions et modalités de l'octroi des réductions de peine par le juge de l'application des peines ;
- L'article 51 a ajouté un alinéa important à l'article 222-14-1 du code pénal. Ces dispositions répriment les violences commises avec usage ou menace d'une arme en bande organisée ou avec guet-apens au préjudice notamment de fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie nationale par des peines correctionnelles voire criminelles selon la gravité du préjudice subi. Désormais, aux termes des dispositions de la loi « sécurité globale », la famille ou proches du dépositaire de l'autorité publique contre les mêmes types de faits bénéficient du même dispositif contre les mêmes types de faits : « *Les mêmes peines sont applicables en cas de violences commises dans les mêmes conditions à l'encontre du conjoint, d'un ascendant ou d'un descendant en ligne directe ou de toute autre personne vivant habituellement au domicile d'une personne mentionnée au premier alinéa, en raison des fonctions exercées par cette dernière.* »

Ce même article de la loi a prévu l'élargissement des conditions caractérisant une embuscade prévue à l'article 222-15-1 du code pénal. Jusqu'alors ces dispositions prévoyaient que l'embuscade se définissait comme « *le fait d'attendre un certain temps et dans un lieu déterminé un fonctionnaire de la police nationale, un militaire de la gendarmerie (... sont citées d'autres personnes dépositaires de l'autorité publique) dans le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre à son encontre, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, des violences avec usage ou menace d'une arme* ». Désormais l'embuscade peut également être caractérisée lorsque ces violences, commises, dans les mêmes conditions et circonstances interviennent « *à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, soit en raison de sa qualité, que l'auteur connaissait ou ne pouvait ignorer, des violences avec usage ou menace d'une arme* ». En outre, comme pour le précédent, ces dispositions prévoient désormais que ce délit s'applique également lorsque la famille et proches des personnes dépositaires de l'autorité publique en sont directement victimes.

b) Le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire

Le projet de loi sur la confiance dans l'institution judiciaire, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 25 mai dernier et qui viendra devant le Sénat prochainement, prévoit que :

- Les auteurs d'infractions prévues au titre II du livre II du code pénale (atteintes aux personnes dont les violences) commises au préjudice de dépositaires de l'autorité publique sont exclus du bénéfice de la libération sous contrainte dont le projet prévoit l'application de plein droit selon des modalités définies par le JAP au profit des condamnés à des peines inférieures ou égales à deux ans dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois mois.
- Le nouveau dispositif de réduction de peine, supprimant le crédit de peine, prévoit des limitations à l'égard des personnes condamnées pour infractions commises au préjudice de PDAP.

c) La circulaire du Garde des sceaux du 27 mai 2021

Le garde des Sceaux a diffusé le 27 mai dernier une circulaire relative aux atteintes contre les forces de sécurité intérieure. Cette circulaire demande notamment que les faits les plus graves, notamment les violences, contre les FSI donnent lieu à des défèrements systématiques aux fins de comparution immédiate ou à délai différé ou le cas échéant de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Il est également demandé que soit requise l'interdiction de paraître dans certains lieux¹³⁷.

La composition pénale et l'ordonnance pénale ne sont ainsi réservées qu'à des situations dans lesquels les faits sont d'une faible gravité et concernent des mis en cause n'ayant pas ou peu d'antécédents judiciaires.

3.3. Les propositions de la mission

Plusieurs pistes de réflexion devraient être étudiées pour mieux prévenir et lutter contre les différents types de discrimination dont sont victimes les agents

¹³⁷ NOTE IGJ : L'interdiction de paraître dans certains lieux constitue, selon les cas, une peine alternative, cumulative ou complémentaire de la peine d'emprisonnement susceptible s'appliquer au délit de menace à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique prévue par l'article 433-3 du code pénal aux conditions et dans les limites ci-après exposées. Elle peut ainsi :

- Etre prononcée, au titre des alternatives aux poursuites, par le procureur de la République en application du 7e de l'article 41-1 du code de procédure pénale :
« Demander à l'auteur des faits de ne pas paraître, pour une durée qui ne saurait excéder six mois, dans un ou plusieurs lieux déterminés dans lesquels l'infraction a été commise ou dans lesquels réside la victime ». Cette hypothèse est assez théorique car cette voie sera peu ou pas utilisée s'agissant de menaces avérées à l'encontre d'un PDAP.
- Etre prononcée, dans le cadre d'une composition pénale, par le président du tribunal sur proposition du procureur de la République en application du 9e de l'article 41-2 du code de procédure pénale.
- Etre prononcée à titre d'alternative à la peine d'emprisonnement (12° de l'article 131-6 du code pénal) : « L'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de paraître dans certains lieux ou catégories de lieux déterminés par la juridiction et dans lesquels l'infraction a été commise ».
- Etre cumulativement prononcée, depuis août 2020, avec une peine d'emprisonnement, par une lecture a contrario du premier alinéa de l'article 131-9 du code pénal. Comme tout délit pour lequel la peine d'emprisonnement est prévue, ces dispositions s'appliquent donc aux menaces de commettre un crime ou un délit à l'encontre de fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie nationale ou à l'encontre du conjoint, ascendants, descendants en ligne directe ou tout autre personne vivant à leur domicile prévue à l'article 433-3 du code pénal.
- Etre prononcée dans le cadre d'un emprisonnement assorti, en tout ou partie, d'un sursis probatoire au titre des obligations prévues au 9e de l'article 132-45 du code pénal.

3.3.1. En ce qui concerne les faits internes au service

3.3.1.1. Assurer un meilleur suivi des signalements

La mission relève les difficultés rencontrées dans la connaissance du phénomène de discriminations internes au service.

▪ Celles-ci tiennent d'abord, tout particulièrement en ce qui concerne la Police nationale, dans les lacunes observées dans la remontée d'informations de la part des services déconcentrés et dans l'absence de précision (en particulier quant à la nature des discriminations et à leur origine interne ou externe) et d'homogénéité des données dont disposent les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) pour les services qui relèvent de leurs compétences.

Il apparaît ainsi nécessaire de remédier à ces lacunes statistiques en veillant :

- d'une part, à ce que chaque service déconcentré dispose de données actualisées recensant le nombre de discriminations dont ont déclaré être victimes les agents en interne, en distinguant en fonction de leur nature et des suites éventuelles auxquelles elles ont donné lieu ;
- d'autre part, à la centralisation de ces données et à la constitution de données agrégées par la DCRPN.

Ainsi, les SGAMI ne disposent pas d'un outil commun pour mesurer les phénomènes de discrimination au préjudice des policiers (de même d'ailleurs que des discriminations qu'ils sont suspectés d'avoir commises). La DCRPN a, par suite, eu des difficultés à produire des statistiques fiables et précises issues des services déconcentrés sur le sujet.

De même, s'agissant de la protection fonctionnelle, il n'existe pas de vision nationale détaillée quant aux motifs des mesures d'assistance accordées.

Enfin, la DCRPN ne dispose d'aucune remontée d'informations de services en ce qui concerne les sanctions du 1er groupe et les procédures disciplinaires contre les ADS. Cela limite l'appréciation du phénomène de discriminations commises.

La mission souligne à cet égard l'intérêt qui s'attache au développement du logiciel Osadis, lancé en 2019, qui est destiné à assurer un suivi fiable, exhaustif et instantané de chaque procédure disciplinaire, réaliser des études sur l'activité disciplinaire, et, enfin, apporter des réponses aux questions des différents acteurs par la diffusion d'une documentation pratique et la mise en place d'une « foire aux questions » à destination des chefs de service.

Afin de remédier au suivi partiel de l'activité disciplinaire au sein de la police nationale il a été décidé, en 2019, d'expérimenter un système d'information répondant à un triple objectif :

Toutes les suites données aux enquêtes administratives constatant l'existence d'un manquement déontologique ou professionnel feront l'objet d'un suivi individualisé dans le logiciel Osadis. Seront également suivies dans cette application les mesures de suspension administrative ainsi que les mesures de sûreté ayant une incidence sur la rémunération de l'agent (mesures de détention provisoire, contrôles judiciaires assortis d'une interdiction d'exercer), dont le pilotage mérite d'être renforcé.

Cet outil concerne un périmètre élargi englobant tous les fonctionnaires actifs de la police nationale mais également l'ensemble des agents, quelle que soit leur position statutaire ou leur situation juridique, en fonction dans un service actif ou administratif de la police nationale.

L'application Osadis s'inscrit pleinement dans les priorités stratégiques de l'IGPN tendant à assurer une transparence accrue et à garantir une égalité de traitement des agents face à la discipline.

Elle a également pour objet, en suivant finement chaque affaire disciplinaire, de réduire les délais de procédure et, ainsi, d'assurer une meilleure effectivité de la décision adoptée.

En outre, grâce aux analyses qualitatives qui pourront être extraites de l'application, il pourra être mis en place, à moyen terme, une stratégie préventive en identifiant les principales vulnérabilités afin, notamment, de cibler au mieux des actions de formation adaptées.

Au final, Osadis profitera tout autant à chaque service, qui pourra suivre en temps réel ses propres procédures disciplinaires et disposer d'une documentation ad hoc mise à jour, qu'à l'Institution elle-même qui bénéficiera d'un outil de suivi généralisé lui permettant d'avoir une vision claire sur l'activité disciplinaire.¹³⁸

La mission préconise en conséquence de prioriser ce projet, du fait de son ancienneté, parmi les projets portés par le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure.

■ Il importe ensuite de chercher à évaluer l'ampleur du phénomène de sous-déclaration de ces agissements. A cette fin, la mission propose, sur le modèle de ce que prévoit le plan triennal 2021-2023 en ce qui concerne les violences sexistes et sexuelles, la conduite d'une enquête de victimation au sein de l'ensemble des services de police et de gendarmerie.

La mission recommande également qu'un suivi régulier des données ainsi recueillies soit mis en œuvre, en relation avec les organisations syndicales, avec, en particulier, la mise en place d'un dispositif d'alerte.

Proposition n° 25 : *Prioriser le développement du logiciel Osadis, destiné à améliorer le suivi des procédures disciplinaires au sein de la police nationale.*

Proposition n° 26 : *Organiser, au sein des services de police et de gendarmerie, la conduite d'une enquête de victimation spécifique au thème des discriminations internes au service.*

3.3.1.2. Détecter de façon précoce les discriminations

La mission souligne l'importance qui s'attache à la mise en œuvre d'un suivi plus fin des « signaux faibles » dans le cadre des systèmes d'information de ressources humaines.

Celui-ci devrait notamment permettre d'attirer l'attention des chefs de service sur la circonstance qu'une part anormalement élevée de femmes d'un service demande à partir de façon simultanée, ce qui pourrait constituer un indice de violences à caractère sexiste ou sexuel.

Proposition n° 27 : *Veiller à un meilleur suivi des « signaux faibles » de discrimination dans le cadre des systèmes d'information de ressources humaines.*

3.3.1.3. Renforcer le rôle des référents

Tout en soulignant l'intérêt qui s'attache à la mise en place des référents égalité diversité, la mission a constaté que ceux-ci ne bénéficiaient pas encore tous en interne de la visibilité nécessaire pour remplir leurs missions de façon totalement efficace. Des actions de communication devraient ainsi être menées à destination des agents (courriers, intranet) pour leur permettre de mieux identifier ces référents et de comprendre leur rôle précis dans la lutte contre les discriminations.

¹³⁸ Note IGPN

Parallèlement, si ces référents bénéficient déjà d'une formation particulière sur la thématique des discriminations, des formations plus spécifiques, portant sur certains types précis de discriminations (LGBT, racisme...) pourraient leur être davantage fournies, afin de leur permettre de gérer au mieux les situations les plus délicates.

Enfin, il pourrait être envisagé d'étendre la compétence des référents LGBT qui auraient été désignés au sein de la circonscription (et, le cas échéant, des référents en charge des discriminations en fonction de l'origine ethnique que la mission propose également de désigner) aux discriminations internes au service, en permettant aux agents de les saisir (tout en veillant alors à l'information du référent égalité diversité normalement compétent). En effet, l'agent pourra préférer s'adresser à un référent plus spécialisé dans la discrimination particulière dont il pense avoir été victime et ayant davantage de liens avec les associations compétentes en la matière.

Par ailleurs, comme il a été vu dans la partie précédente, il pourrait être opportun, dans certains services, de confier à un même agent les fonctions du référent égalité et diversité, compétent pour les discriminations internes, et du référent « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination », compétent pour les discriminations subies par le public (cf. supra).

Proposition n° 28 : *Promouvoir les référents égalité et diversité en renforçant leur visibilité et en renforçant leur formation.*

3.3.1.4 Faire évoluer la réponse administrative et disciplinaire

a) Des interrogations soulevées par le traitement administratif et disciplinaire de certains dossiers

▪ La mission s'est interrogée sur le traitement administratif et disciplinaire de certains des dossiers individuels dont elle a pu prendre connaissance.

Ainsi, même lorsque les faits semblaient graves et bien établis, ils n'ont que rarement donné lieu à des mesures de suspension administrative ou d'adaptation du service, alors même que le comportement de l'agent avait pu avoir des répercussions psychologiques pour certains de ces collègues.

Or, les mesures de suspension administrative et de sanction disciplinaire relèvent de deux logiques bien distinctes puisque la suspension est prise à titre conservatoire et urgent sans présumer de la décision disciplinaire ultérieure.

1/ Les principales dispositions applicables aux forces de sécurité intérieure

La suspension d'un fonctionnaire de police ne déroge pas au statut général des fonctionnaires. Elle est prévue à l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Le fonctionnaire de police suspendu, aux termes des dispositions de l'article 6 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, se voit également retirer son arme de service et sa carte professionnelle. Les mesures de suspension dans la gendarmerie nationale, prévues par le statut général des militaires (article 44 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires), sont encadrées par un régime similaire.

La suspension permet, dans l'attente d'un jugement pénal ou du prononcé d'une sanction disciplinaire, d'écarter l'agent du service, s'il a commis une faute grave ou une infraction pénale de droit commun. La suspension est prononcée par l'autorité disposant du pouvoir disciplinaire, qui doit alors saisir sans délai le conseil de discipline. La durée de la suspension ne peut être supérieure à quatre mois. Elle prend la forme, pour le fonctionnaire de police, d'un arrêté notifié à l'agent. Le fonctionnaire comme le militaire sont dans ce cadre maintenus en position d'activité. Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de

traitement et les prestations familiales obligatoires. Le militaire suspendu conserve sa solde, son indemnité de résidence et son supplément familial de solde.

2/ La mesure de suspension n'emporte pas de caractère disciplinaire

La suspension en droit de la fonction publique est une mesure conservatoire et provisoire, n'emportant pas de caractère disciplinaire (*CE, Section, 8 Avril 1994, n° 145780, 146921, Gabolde*). A ce titre, elle n'est pas entourée des garanties qu'offre la procédure disciplinaire et ne donne pas lieu à l'application du principe du respect des droits de la défense (droit à un défenseur de son choix et à la consultation du dossier : *CE, 5 / 3 SSR, du 29 janvier 1988, 58152*). Elle ne fait pas l'objet d'une motivation. La commission administrative paritaire, s'agissant des fonctionnaires de police, est toutefois tenue informée de la mesure.

Le *Guide pratique de l'enquête administrative pré-disciplinaire* de l'IGPN, diffusé aux directions d'emploi de la police nationale en 2014, rappelle à cet égard que la suspension « n'est pas une mesure de sanction ou une pré-sanction ». Elle permet « de geler une situation et de retirer l'agent temporairement de sa mission afin d'éclaircir une situation souvent grave ». Deux règles sont à retenir selon l'IGPN : « la mesure ne préjuge pas de la responsabilité disciplinaire d'un agent » et « la levée de la mesure ne préjuge pas davantage de l'irresponsabilité disciplinaire de l'agent ».

3/ La suspension doit être fondée sur des faits présentant un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité

La suspension est regardée comme un acte faisant grief. Il s'ensuit qu'elle est susceptible de recours devant le juge administratif, sans attendre l'issue de la procédure disciplinaire. Le non-respect de la double condition de vraisemblance et de gravité entraîne l'annulation de la décision, le juge administratif opérant sur ce point un contrôle normal de la qualification juridique des faits (*CE, 2 / 6 SSR, du 11 juin 1997, 142167*). La mesure peut également faire l'objet d'un référé suspension.

Eu égard à la singularité du métier de policier, il ne serait dès lors pas illogique que les mesures de suspension prises à l'encontre des fonctionnaires de police soient plus nombreuses que dans le reste de la fonction publique. Les manquements présumés d'un fonctionnaire de police, dans l'exercice de son activité, sont en effet davantage susceptibles de revêtir immédiatement un caractère suffisant de gravité et d'emporter une qualification pénale.

4/ La possibilité de prolonger la mesure en cas de poursuites pénales

En cas de poursuites pénales, la mesure de suspension peut être prolongée au-delà du délai de 4 mois, pour l'intérêt du service ou sur décision de l'autorité judiciaire. Si l'intérêt du service ou les mesures décidées par l'autorité judiciaire n'y font pas obstacle, le fonctionnaire de police peut toutefois être rétabli dans ses fonctions. Il peut également être affecté ou détaché dans un autre emploi, à titre provisoire (avec une éventuelle retenue sur rémunération). Le statut militaire ne prévoit pas en revanche de levée de la mesure de suspension en cas de poursuites pénales, mais un maintien (lorsqu'il est rétabli dans un emploi ne correspondant pas à son grade), à hauteur de moitié au minimum, de la solde augmentée de l'indemnité de résidence et du supplément familial de solde.

Il semblerait néanmoins que la pratique dans la police nationale ait longtemps été celle d'une prorogation de la mesure en cas de poursuites pénales. Le rapport de la mission de Matthias Guyomar, relative à *La protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes*, appelait en ce sens en 2012 à limiter le recours aux suspensions de plus de 4 mois.¹³⁹

Il y a également lieu de s'interroger sur le faible nombre de ces faits qui ont donné lieu à un signalement au parquet sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il ressort notamment de l'enquête réalisée auprès des six DDSP par l'IGPN que si le nombre de procédures pénales engagées en parallèle d'une procédure disciplinaire est très faible de façon générale (6 % de l'ensemble des procédures engagées), il est quasi nul lorsqu'il s'agit de comportements discriminatoires, alors même que les manquements disciplinaires correspondent alors presque toujours à des infractions pénales.

De même, aucune des 63 procédures disciplinaires pour faits de discriminations engagées au sein de la gendarmerie depuis 2017 ne semble avoir donné lieu à un signalement article 40.

Ce faible nombre de signalements peut cependant s'expliquer par la circonstance que les procureurs de la République territorialement compétents en ont été informés de façon informelle et ont donné leur accord à l'autorité hiérarchique pour un traitement administratif des manquements constatés."

¹³⁹ Note IGA

Dans certains cas, ce choix par le supérieur hiérarchique d'un traitement administratif, par un simple rappel à la règle, de préférence à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, interroge (V. cas n° 18).

- De façon plus spécifique, certains faits commis lors de la scolarité auraient en outre pu conduire à s'interroger sur une éventuelle exclusion du mis en cause.

Cette question doit être rapprochée des interrogations récemment suscitées dans les médias en ce qui concerne l'existence, au sein de la Police nationale¹⁴⁰, d'une grille de retrait de points sur la note de comportement pour les élèves gardiens de la paix. Il ressortait notamment de cette grille, dont la mission a pu prendre connaissance, que la commission d'actes ou l'emploi de propos discriminatoires ou encore le manquement au devoir de réserve, à l'obligation de neutralité et l'atteinte à l'image de la police, notamment sur les réseaux sociaux, donnaient lieu à un retrait de 20 à 50 points sur la note de comportement des élèves¹⁴¹.

Ainsi que l'a souligné un récent rapport de l'IGPN¹⁴², si le principe d'établir une note de comportement n'a pas lieu d'être remis en cause, cette grille, dont le ministre de l'intérieur a récemment annoncé la suppression, n'était pas satisfaisante, en ce que, notamment, elle amalgamait des manquements graves à la déontologie relevant du domaine disciplinaire, voire du pénal, et de simples manquements au règlement intérieur.

La sémantique utilisée pouvait en outre introduire une confusion avec le domaine disciplinaire, alors que, comme le souligne le rapport, les logiques de la scolarité et celle du disciplinaire doivent rester totalement distinctes.

Le rapport préconisait ainsi, outre la suppression de la grille, l'identification des manquements relevant de la procédure disciplinaire et pouvant déboucher sur une exclusion de l'élève.

La mission constate par ailleurs que parmi les 26 sanctions infligées aux élèves depuis 2015, une seule portait sur des faits de discrimination, particulièrement graves (propos fascistes et sexistes), qui ont conduit à l'exclusion de l'intéressé. Cela peut suggérer soit que ces faits ne sont que très rarement commis ou établis, soit qu'ils ne débouchent pas le plus souvent sur une procédure disciplinaire.

Si la seconde hypothèse est la bonne, il convient d'y remédier en engageant des poursuites disciplinaires, dans tous les cas où les faits le justifient.

- Ces constatations de la mission rejoignent celles du Défenseur des droits, qui, dans plusieurs avis récents, certains spécifiques aux forces de sécurité intérieure et d'autres de portée plus générale, a souligné le caractère inadapté de la réponse disciplinaire aux faits de harcèlement sexuel et de discrimination commis au sein du service.

¹⁴⁰ Au sein de la Gendarmerie nationale, une grille de retrait de points ayant un objet analogue, et dont la mission a pu prendre connaissance. Elle appelait les mêmes critiques mais elle a été supprimée en 2015.

¹⁴¹ A titre de comparaison, une infraction à la législation sur les stupéfiants donnait lieu au retrait de 50 à 60 points, les violences délictuelles de 30 à 50 points, l'ivresse publique et manifeste de 30 points et l'introduction ou la consommation d'alcool dans l'école de 20 à 40...

¹⁴² Rapport sur l'évaluation du contenu et de l'application du règlement intérieur dans les écoles et de la mise en œuvre des procédures disciplinaires et leur suivi dans l'ensemble des écoles de formation de la Police nationale, avril 2021

Un avis du 27 décembre 2018¹⁴³ relève ainsi les « difficultés qu'éprouvent les femmes exerçant au sein des forces de l'ordre à être entendues et protégées comme victimes dès lors qu'elles dénoncent des faits de harcèlement sexuel ou des agissements sexistes ». Il souligne en particulier que, « dans plusieurs réclamations actuellement en cours d'instruction, des femmes fonctionnaires de police se plaignent de la défaillance de leur hiérarchie qu'elles illustrent par une absence d'enquête administrative, une banalisation des propos ou comportement à connotation sexuelle ou sexiste, une inversion quasi systématique de la culpabilité, un refus de protection fonctionnelle et l'inexistence de sanctions à l'encontre des agents harceleurs ».

Dans un avis n° 2020-095 du 20 avril 2020, le Défenseur des droits a relevé que l'enquête interne menée à l'encontre d'un agent de police mis en cause pour des faits de harcèlement sexuel soulevait des difficultés liées à l'absence de formation de l'enquêtrice et à ses liens avec le service où étaient affectés les intéressés.

Un avis n° 2021-065 du 12 avril 2021 sur le harcèlement sexuel déplore diverses défaillances dans la réponse disciplinaire :

- Le caractère trop rare des mesures de suspension administrative et des mesures de mutation du responsable
- La circonstance que la procédure disciplinaire soit parfois retardée au seul motif de son interaction avec la procédure pénale, alors que les deux procédures sont indépendantes ;
- Le caractère inadapté de certaines sanctions, notamment lorsque des peines de suspension prononcées sont, en dépit de la gravité des manquements relevés, assorties en grande partie de sursis¹⁴⁴ ;
- La répression insuffisante de l'inertie et de la complaisance de la hiérarchie ;
- L'absence d'information de la victime sur les suites disciplinaires accordées à son signalement.

b) Propositions de la mission

- Veiller à la qualité et à l'impartialité des enquêtes disciplinaires

Comme le recommandait le Défenseur des droits dans son avis n° 2020-095 précité, la mission souligne la nécessité pour l'autorité hiérarchique de veiller à ce que les enquêteurs désignés dans le cadre de procédures disciplinaires présentent les garanties d'impartialité requises, dans la mesure où il résulte d'une jurisprudence constante que l'exigence d'impartialité s'impose à l'autorité disciplinaire, et qu'ils bénéficient d'une formation spécifique, en particulier sur les discriminations.

- Prendre, dans tous les cas où les faits le justifient, des mesures administratives complémentaires aux sanctions

Eu égard aux répercussions que sont susceptibles de provoquer les faits de discriminations en interne, il importe que l'autorité hiérarchique prononce quand cela se justifie des mesures de suspension administrative de l'agent mis en cause, dans l'attente de l'issue de la procédure disciplinaire, afin de prévenir les troubles que la présence de l'agent mis en cause pourrait susciter au sein du service.

¹⁴³ Avis DDD n° 2018-309 du 27 décembre 2018 – décision relative à des agissements à connotation sexuelle et sexiste ainsi qu'à des mesures de rétorsion subis par un fonctionnaire de l'Etat

¹⁴⁴ Décisions n° 2019-290 du 29 novembre 2019 et n° 2020-095 du 20 avril 2020

- Veiller à l'indépendance de la procédure disciplinaire par rapport à la procédure pénale

La mission préconise d'engager systématiquement, lorsque les faits le justifient, une procédure disciplinaire, sans attendre l'issue de la procédure pénale. Elle a en effet constaté, dans les procédures relatives à des infractions à caractère discriminatoire qu'elle a consultées, que tel n'était pas toujours le cas (cf. supra).

- Tirer dès la scolarité les conséquences de comportements discriminatoires démontrant une inaptitude à l'exercice des fonctions

Au vu du constat de certains élèves maintenus en fonction en dépit d'une procédure disciplinaire pour de graves faits de discrimination, et alors même que l'enquête avait parfois conduit à s'interroger sérieusement sur leur personnalité et leur aptitude à l'exercice de leurs fonctions (cf. supra), la mission préconise de tirer dès la scolarité toutes les conséquences qui s'attachent à de tels constats.

- Veiller à l'adaptation du quantum de la sanction prononcée

La mission s'est interrogée, dans plusieurs dossiers mettant en cause des policiers ou des gendarmes, sur l'adaptation du quantum de la sanction prononcée eu égard à la gravité des faits de discrimination, en particulier lorsque ceux-ci faisaient suite à un comportement répété ou avaient eu des répercussions psychologiques sur l'agent qui en avait été victime ou, encore, révélaient une volonté de collectivement dissimuler la vérité des faits.

Elle recommande en conséquence une harmonisation du barème des sanctions (ou des motifs justifiant le renvoi de l'agent en conseil de discipline) à raison de tels faits.

- Engager, dans tous les cas où les faits le justifient, une procédure disciplinaire à l'encontre des encadrants

La mission s'est étonnée, dans les dossiers qu'elle a pu consulter, du faible nombre de poursuites disciplinaires engagées contre les encadrants qui ont manqué à leurs obligations en ne signalant pas les faits de discrimination dont ils ont eu connaissance.

Elle recommande que de telles poursuites soient rendues plus fréquentes lorsque les faits le justifient, et en particulier lorsque les faits font suite à un comportement collectif et organisé au sein d'un service, que le responsable hiérarchique ne pouvait ignorer, sauf à négliger sa mission d'encadrement.

- Mieux informer les victimes sur les suites disciplinaires

La mission recommande enfin d'améliorer l'information des victimes (et le cas échéant du Défenseur des droits, quand il a saisi l'autorité administrative d'une demande en ce sens) sur les sanctions disciplinaires prises à la suite de leur plainte ou de leur signalement et de leur permettre d'être entendues par les instances disciplinaires si elles le souhaitent.

Il ressort en effet des éléments recueillis que cette information, qui participe à l'accompagnement des agents victimes, n'est pas aujourd'hui aussi systématique qu'elle ne le devrait.

Proposition n° 29 : *Veiller à une réponse administrative et disciplinaire proportionnée, de nature à réprimer les faits de discrimination interne aux services qui le méritent et à rétablir le bon fonctionnement du service, et veiller à mieux informer les victimes sur les suites données à leurs plaintes.*

3.3.1.5. Renforcer la protection fonctionnelle

Il s'agit ici de prendre les bonnes mesures, centrées sur la solidarité nationale envers les fonctionnaires et militaires victimes et non des mesures qui seraient perçues comme réductrices des libertés en général et de celles des journalistes en particulier. Le président de la République en décembre 2020 déclare au magazine *Brut* que « demain les journalistes et les citoyens pourront continuer à filmer et diffuser ».

La protection fonctionnelle pourrait être améliorée dans plusieurs directions :

- a) Pour les situations qu'elle couvre :

Le *Livre blanc de la sécurité intérieure* puis le rapport 2020 du médiateur interne de la police nationale¹⁴⁵ ont souligné l'importance de la protection fonctionnelle et proposé des améliorations tant pour l'agent entendu librement que pour l'agent blessé à la suite d'une infraction involontaire (spécialement pour les accidents de voiture).

- b) Par la suppression d'exigences ne résultant pas des textes.

Dans son avis n° 2021-065 du 12 avril 2021, la Défenseure des droits a souligné que, s'agissant du harcèlement sexuel et des violences sexistes :

- les refus d'octroi de la protection fonctionnelle restent fréquents, les employeurs considérant à tort que cette mesure de protection reviendrait à admettre leur responsabilité dans la défaillance d'un de leur service ou que les faits ne sont pas établis. En particulier, de tels refus sont systématiquement opposés à l'agent qui engage une procédure indemnitaire devant le juge administratif ;
- l'octroi de la protection fonctionnelle demeure trop souvent subordonné à l'engagement d'une procédure pénale ;
- ce droit trop souvent limité à l'assistance juridique, alors que la protection fonctionnelle comporte également une obligation de prévention des agissements répréhensibles et de réparation.

Il apparaît souhaitable que la portée du droit à la protection fonctionnelle des agents, qui revêt une importance particulière en matière de discriminations internes, soit rappelé par voie de circulaire afin de prévenir les refus d'octroi injustifiés de cette protection qu'évoque le Défenseur des droits dans cet avis.

¹⁴⁵ Cf AJDA n°41 du 7 décembre 2020 par François Joseph Revel adjoint du médiateur de la police nationale « *plaidoyer pour une extension de la protection fonctionnelle à l'égard des forces de l'ordre* ».

- c) Par une meilleure information des agents sur leurs droits

Cette circulaire pourrait également prévoir que tout agent qui dénoncerait des discriminations ou d'un harcèlement doit être informé de son droit à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle.

- d) Par la diversité des modes de protection

En ce qui concerne la protection à l'égard d'agressions externes, le soutien fonctionnel, administratif et juridique à l'agent doit être immédiat et visible à l'intérieur comme à l'extérieur du service (avocat aussitôt proposé à l'agent, réception par le chef du service, communication s'il y a lieu).

Proposition n° 30 : *Améliorer la protection fonctionnelle des agents :*

- *en veillant à une meilleure information des agents sur leurs droits*
- *en incitant la hiérarchie à manifester de façon immédiate et visible son soutien à l'agent concerné ;*
- *en rappelant aux chefs de service sa portée afin de prévenir des refus injustifiés d'octroi.*

3.3.1.7. Mieux conforter les agents injustement mis en cause

Si les manquements déontologiques des agents, et tout particulièrement ceux portant sur des faits de discrimination, doivent conduire à une réponse appropriée de l'autorité hiérarchique, il importe en revanche de conforter les agents injustement mis en cause, en particulier ceux d'entre eux ayant été contraints de se justifier dans le cadre d'enquêtes administratives diligentées par les inspections générales et qui ont pu voir, en raison de la divulgation de telles investigations, leur honneur mis en cause.

A cet égard, le chef de l'IGGN adresse, depuis 2017, aux agents injustement mis en cause pour des faits internes au service ayant conduit à la réalisation d'une enquête par l'inspection générale, une lettre de mise hors de cause.

L'extension de cette pratique à la Police nationale pourrait être envisagée.

Proposition n° 31 : *Etendre à la Police nationale la pratique des lettres de mise hors de cause de l'IGGN.*

3.3.2. En ce qui concerne les faits commis par des tiers

La réponse aux agressions et outrages commis à l'encontre des agents de force de sécurité intérieure doit d'abord passer par une répression plus efficace de tels faits ainsi que par la recherche des moyens destinés à les prévenir, notamment en ce qui concerne la configuration des locaux, et ensuite par la poursuite des efforts destinés à mieux accompagner les agents victimes.

3.3.2.1. Mieux traiter les menaces et le harcèlement à l'encontre des agents

Les auteurs de faits de menace et de harcèlement à l'encontre des forces de l'ordre sont bien souvent difficiles à identifier, en particulier lorsqu'ils consistent en des messages anonymes et il est bien sûr indispensable que tous les moyens disponibles soient mobilisés pour parvenir à une telle identification.

La mission relève toutefois, au vu de certains cas individuels qui lui ont été transmis par la DRCPN que lorsqu'en revanche, l'auteur ou l'un d'entre eux a pu être identifié, la réponse administrative n'est pas toujours aussi efficace qu'elle ne devrait l'être.

Il pourrait à cet égard être envisagé (par exemple dans une situation analogue à celle décrite au cas n° 25) de renforcer la coordination des acteurs d'intérêt général pour mieux identifier en vue de réprimer plus efficacement les faits de menace et de harcèlement à l'encontre des agents des forces de sécurité intérieure, en créant à cet effet des groupes de travail police / gendarmerie / justice / élus / bailleur sociaux / Education nationale.

Proposition n° 32 : Renforcer la coordination des acteurs d'intérêt général pour réprimer plus efficacement les faits de menace et de harcèlement à l'encontre des agents des forces de sécurité intérieure.

3.3.2.2. Sécuriser les locaux

Une autre piste de réflexion porte sur la mise en œuvre d'actions visant à prévenir l'identification des agents sur leur lieu de travail.

A cet égard, il ressort de nombreux témoignages recueillis par la mission, émanant notamment d'agents et de leurs organisations syndicales, qu'en dépit des efforts engagés ces dernières années, la configuration de certains commissariats demeure inadaptée, les usagers du service ayant la possibilité d'identifier les agents tant à l'accueil que dans les bureaux, lorsqu'ils se présentent pour une audition.

La mission recommande en conséquence que soient accélérées les actions entreprises en vue de l'adaptation de la configuration des locaux de police, afin d'organiser, autant que faire se peut, des circulations séparées et des zones réservées aux agents.

Proposition n° 33 : Accélérer les actions entreprises dans certains commissariats pour adapter la configuration des locaux, en organisation des circulations séparées et des zones réservées aux agents.

3.3.2.3. Mieux accompagner les policiers victimes

La mission d'accompagnement des blessés joue un rôle important auprès des agents, en leur permettant en particulier de disposer d'un interlocuteur unique pour les informer de leurs droits, les assister dans leurs démarches et les conseiller.

Pour autant, cette mission demeure mal connue par les agents. Il ressort ainsi du baromètre social de la Police nationale (certes postérieur de quelques mois à sa mise en place) que seuls 7 % des agents connaissaient le dispositif.

Par ailleurs, alors qu'il ressort des termes mêmes de l'instruction du 9 avril 2018 qui la met en place que cette mission est également compétente en ce qui concerne les personnels administratifs, scientifiques et techniques, la mission a pu constater que ces derniers, même quand ils en connaissaient l'existence, ignoraient qu'ils pouvaient également la saisir.

La mission préconise donc de mieux faire connaître cette mission, au regard de son rôle important d'interlocuteur unique pour les agents agressés dans l'exercice de leurs fonctions.

Proposition n° 34 : *Mieux faire connaître la mission d'accompagnement des blessés, en rappelant aux agents son existence et sa disponibilité à l'égard de chacun d'entre eux.*

Proposition n°34 bis : *Demander aux parquets généraux de mettre en œuvre un suivi régulier de l'action publique en ce domaine avec compte rendu aux deux ministres Justice et Intérieur.*

4. La prévention et la répression des discriminations commises par les forces de sécurité intérieure envers le public

Sont ici examinées les discriminations commises ou suspectées de l'être. Ces discriminations peuvent être directes ou s'agréger à d'autres infractions comme les violences ou les menaces. Le non-respect des personnes par les forces de l'ordre peut avoir des conséquences tragiques

4.1. La quantification et l'ampleur du phénomène

Le nombre des actes discriminatoires imputés à des policiers ou des gendarmes faisant l'objet d'un signalement est sans commune mesure avec la sensibilité actuelle de ces questions, devenues un fait de société. Pour autant, différentes études suggèrent que ce chiffre est sous-évalué.

4.1.1. Un débat récemment ravivé dans la plupart des Etats occidentaux

La mort de Georges Floyd a trouvé des échos dans la plupart des Etats occidentaux, et en particulier, outre les Etats-Unis et la France, le Canada, l'Allemagne et le Royaume-Uni (V. fiche de synthèse en annexe).

Au Canada, la Chambre des Communes s'est ainsi saisie de la question, son Comité permanent de la sécurité publique et nationale ayant engagé en septembre 2020 une enquête sur le Racisme systémique au sein des services policiers¹⁴⁶.

Au Royaume-Uni, ces débats ont conduit à la remise d'un rapport remis cette année par le Haut-commissaire aux questions ethniques et raciales. Si ce dernier retient au final l'absence de preuve de racisme institutionnel dans la police, il n'en émet pas moins diverses recommandations destinées à prévenir les discriminations en fonction de l'origine ethnique dans la police.

En Allemagne, la ville-Etat de Berlin a adopté une loi anti-discrimination visant l'ensemble des services publics du Land, qui aménage la charge de la preuve, sans toutefois engager la responsabilité personnelle des agents éventuellement concernés. Cette loi, bien qu'elle ne vise pas explicitement les forces de sécurité, suscite une forte opposition de la part des policiers berlinois. En parallèle, le ministre fédéral allemand de l'intérieur a donné son accord de principe à la réalisation d'une étude indépendante sur les discriminations dans l'action des forces de l'ordre.

4.1.2. Des infractions très rarement signalées aux autorités

La mission s'est efforcée d'opter un chiffrage des signalements mettant en cause les forces de sécurité pour des faits de discrimination, qu'il s'agisse de manquements ou d'infractions autonomes ou de circonstances aggravantes d'autres manquements, notamment des violences physiques.

¹⁴⁶ Lien : <https://www.noscommunes.ca/Committees/fr/SECU/StudyActivity?studyActivityId=10959882>

Tout en constatant que ces faits n'étaient que très rarement signalés, elle a néanmoins pu tirer, des différents éléments recueillis, plusieurs enseignements d'ordre général.

4.1.2.1. Le nombre de plaintes et signalements visant des policiers ou des gendarmes et les suites disciplinaires

a) Données recueillies auprès de la Police nationale

■ Il ressort des données communiquées par l'IGPN que sur les 13 enquêtes administratives prédisciplinaires diligentées entre 2017 et 2020 pour des faits de discrimination, sept portaient sur des discriminations externes.

■ Par ailleurs, 421 signalements ont été enregistrés sur la plate-forme de signalement de l'IGPN pour allégations de discriminations entre mars 2019 et décembre 2020¹⁴⁷, dont 302 pour propos discriminatoires et 119 pour pratiques discriminatoires
Ce nombre est à rapporter au nombre total de signalements sur la plate-forme : 5 420 en 2020 dont 4 663 entraient dans les critères de compétence

Parmi les propos et pratiques discriminatoires, la répartition était la suivante :

- Antisémitisme : 5
- Contrôle de faciès : 40
- Délit de faciès : 11
- Genre : 2
- Homophobie / LGBT : 27
- Islamophobie : 15
- Origine : 15
- Propos / pratiques racistes : 184
- Xénophobie : 17

A noter la forte augmentation des signalements portant sur des faits de racisme : 52 entre mars et décembre 2019 et 132 en 2020.

Parmi ces 421 signalements, 93 ont été transmis pour enquête aux directions d'emploi ou à une délégation IGPN et 304 ont été transmis pour information aux directions d'emploi. 25 ont fait l'objet d'un classement immédiat.

Ces signalements ont finalement débouché sur 355 classements après enquête ou évaluation ; 35 enquêtes administratives sont encore en cours ; 3 signalements ont donné lieu à des rappels à la règle.

■ En ce qui concerne les centres de rétention administrative, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté recense¹⁴⁸ deux saisines pour « racisme discrimination » contre 55 pour l'accès aux soins ou 12 pour violences.

¹⁴⁷ Période retenue compte tenu de l'effacement du texte du signalement au bout de deux ans

¹⁴⁸ Dans son rapport d'activité 2020 p.183.

- Il aurait été utile de pouvoir compléter ces éléments par l'examen des mains-courantes. Cependant, comme l'a indiqué l'IGPN à la mission, les données figurant dans celles-ci ne font, à l'heure actuelle, l'objet d'aucune centralisation¹⁴⁹.

Les témoignages et éléments recueillis par la mission au cours de ses différentes visites confirment cependant la rareté de ces signalements.

Ainsi, la DDSP du Val d'Oise nous a indiqué qu'en 2020, sur 227 dossiers dont sa cellule de déontologie et de discipline avait été saisie, 17 faisaient état de faits discriminatoires (7 parmi les procédures judiciaires et 10 parmi les signalements sur la plate-forme IGPN).

Parmi les sept dossiers se rapportant à des procédures judiciaires, six étaient en fonction de l'origine ethnique et un en fonction du sexe.

Parmi les dix signalements sur la plate-forme IGPN, 8 l'étaient en raison de l'origine ethnique, un en raison du sexe et un en fonction de la religion.

- Les données dont dispose la Police nationale ne permettent pas de distinguer, ainsi que cela a déjà été mentionné, selon que la victime de l'acte de discrimination reproché à un agent est un autre agent ou un tiers.

Si on se rapporte aux données globales disponibles sur la période 2017 - 2020 (cf. annexe), sur les 8 303 sanctions prononcées après consultation d'un conseil de discipline, seuls 22 dossiers portaient sur des faits de discrimination, soit 0,26 % du total (7 dossiers supplémentaires sont encore en cours d'instruction).

Ces 22 dossiers ont donné lieu au prononcé de 11 sanctions du 1^{er} groupe (avertissement ou blâme), 1 sanction du 2^{ème} groupe, 1 sanction du 3^{ème} groupe et 5 sanctions du 4^{ème} groupe. Deux dossiers se sont conclus par une absence de toute sanction.

Les sanctions ont concerné 19 membres du corps d'encadrement et d'application et trois membres du corps de commandement. Les directions dont relevaient ces fonctionnaires étaient la DCSP (8), la préfecture de police (5), la DCPAF (3), la DCCRS (2) et la FSPN¹⁵⁰ (2).

Ces chiffres ne prennent cependant pas en compte les sanctions du 1^{er} groupe prononcées directement par les autorités disciplinaires déconcentrées.

b) Données recueillies auprès de la Gendarmerie nationale

- D'après les données communiquées par l'IGGN, seules 10 enquêtes ont été réalisées directement par l'inspection générale à raison de tels faits depuis 2017 : dans quatre cas, les faits ont été avérés, trois autres procédures sont toujours en cours, trois ont donné lieu à un classement sans suite

En 2020, sur les 1783 réclamations reçues en 2020 de la part de particuliers, l'IGGN a enregistré 17 signalements pour des propos ou attitudes discriminatoires ou racistes. Aucun de ces cas n'a, à ce jour, été établi.

¹⁴⁹ Il n'a pas non plus été possible d'avoir une idée approximative des données qui y figurent en procédant par échantillons, faute de possibilité de recherche efficace par mot-clé.

¹⁵⁰ Fédération sportive de la police nationale

- En ce qui concerne la réponse disciplinaire, sur un total de 2091 sanctions en 2019 et 2276 en 2020, le nombre de sanctions prononcées à raison d’actes de discrimination était, là encore, extrêmement faible :
- propos ou comportement raciste : 8 en 2019 et 10 en 2020¹⁵¹ ;
- discriminations : 2 en 2019 et 11 en 2020¹⁵² ;
- propos sexistes ou obscènes : 23 en 2019 et 13 en 2020¹⁵³.

c) Analyse des données recueillies

Trois constatations principales ressortent de l’examen de ces données statistiques.

D’abord, la faiblesse du nombre des signalements, et plus encore des suites disciplinaires et pénales, portant sur des faits de discrimination commis par des policiers et des gendarmes, si on les rapporte au nombre total de signalements mettant en cause les agents des forces de sécurité.

Ensuite, la mise en cause des gendarmes à raison de tels faits paraît beaucoup moins fréquente que celle des policiers. Cela peut s’expliquer non seulement par les caractéristiques différentes des zones où elle intervient, mais également par d’autres explications possibles tenant aux réalités de l’encadrement.

Enfin, les chiffres transmis par la Police nationale font ressortir que le nombre de plaintes et signalements pour discrimination en lien avec l’origine ethnique, tout en demeurant faible en valeur relative, a néanmoins augmenté de façon significative en 2020. Cela peut s’expliquer, d’une part, par les répercussions de l’affaire George Floyd, qui a pu conduire à une libération de la parole de certaines victimes ou se traduire au contraire par une recrudescence de plaintes non justifiées, et, d’autre part, par le contexte particulier de la crise sanitaire, nombre de contrôles réalisés à cette occasion ayant été, à tort ou à raison, perçus comme discriminatoires¹⁵⁴.

4.1.2.2. La réponse judiciaire

Les données statistiques du ministère de la justice ainsi que les consultations des parquets généraux mettent en évidence que les affaires impliquant les forces de sécurité intérieure en qualité d’auteur d’infraction sont très peu nombreuses. Au seul titre des faits de violences, les éléments statistiques (cf, fiche en annexe), témoignent d’un volume d’affaires poursuivies très limité.

Le nombre de saisine du tribunal correctionnel n’a, par exemple, jamais excédé 250 procédures chaque année entre 2017 et 2020. Sur cette même période, aucune procédure ayant donné lieu à poursuites, impliquant les FSI et comportant une circonstance discriminatoire, n’a été identifiée.

¹⁵¹ 11 en 2017 ; 7 en 2018

¹⁵² 5 en 2018

¹⁵³ 7 en 2017 ; 29 en 2018

¹⁵⁴ Entretien de la mission avec la LDH

L'activité pénale portant sur des faits de discrimination dont se seraient rendus coupables des policiers ou des gendarmes a ainsi été décrite par plusieurs magistrats auditionnés comme un « contentieux de niche », c'est-à-dire à la fois rare et spécialisé.

De fait, les recherches de données statistiques sur les poursuites engagées dans les affaires de violences par personne dépositaire de l'autorité publique avec une circonstance discriminatoire, les investigations ont révélé qu'aucune poursuite n'a été engagée avec au moins une circonstance discriminatoire de 2017 à 2019 et donc aucun auteur n'a fait l'objet d'une décision de première instance sur des infractions de violence par PDAP avec au moins une circonstance discriminatoire (race, ethnie, religion, sexe, orientation sexuelle).

D'après les éléments communiqués par le directeur des affaires criminelles et des grâces, aucune condamnation n'est intervenue ces quatre dernières années avec la circonstance aggravante de PDAP et de discrimination et seulement huit affaires de ce type ont été signalées à la DACG.

Cette faiblesse des poursuites pénales est à mettre en relation, d'une part, avec le faible nombre de signalements, et, d'autre part, avec la difficulté d'apporter la preuve des agissements reprochés aux forces de sécurité intérieure.

Il ressort cependant des éléments recueillis que dans certains cas, ont été privilégiées des mesures alternatives aux poursuites ou des transmissions à l'autorité administrative, alors même que les faits relatés étaient susceptibles, s'ils étaient établis, de caractériser une infraction pénale.

4.1.2.3. Un phénomène sous-estimé

- Les actes de discriminations commises par les forces de sécurité intérieure ne paraissent pas aussi exceptionnels que les chiffres communiqués le laissent penser, les statistiques disponibles étant probablement sous-évaluées.

Il ressort notamment de l'enquête de victimation CVS que 6 % des personnes qui se disent victimes de traitements défavorables à caractère discriminatoire au cours des deux dernières années (soit 7 % des plus de 14 ans) déclarent que les faits se sont produits au cours de contrôle de police ou de gendarmerie. Cela représente un peu moins de 0,5 % de la population interrogée, ce qui n'est pas négligeable, d'autant qu'il s'agit d'un échantillon représentatif de la population, qui ne se concentre pas sur les personnes les plus susceptibles d'être exposées à de tels faits (cf. la limite de cette enquête exposée supra).

Cette sous-estimation des actes discriminatoires commis par les agents des forces de sécurité intérieure ressort également des témoignages recueillis par la mission auprès notamment des associations, de la Défenseure des droits ainsi que des enseignants-chercheurs spécialisés sur ces questions. Le référent LGBT de la préfecture de police a également indiqué que s'il ne ressentait pas d'homophobie profonde au sein des services de police, beaucoup de propos tenus par les agents pouvaient donner cette image auprès du public.

Ce constat a en outre été relayé par certaines organisations internationales. Tel est notamment le cas du Conseil de l'Europe, dans son rapport du 24 mars 2020 relatif à la visite effectuée en

France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)¹⁵⁵.

- Les causes de cette possible sous-estimation sont analogues à celles déjà décrites en ce qui concerne les actes de discrimination commis par le public tous auteurs confondus et ceux subis par les agents.

Elle s'explique d'abord par un problème de preuve, s'agissant en particulier des insultes, en l'absence d'équipement des agents en caméras piétonnes suffisamment performantes (cf. infra).

Elle peut également trouver son origine dans la résignation des victimes, voire également dans le manque d'information de certaines d'entre elles sur leurs droits et sur les voies de recours.

Enfin, comme l'ont rapporté certains témoignages¹⁵⁶, il ne saurait être exclu que certaines victimes de tels agissements, en particulier les étrangers en situation irrégulière, craignent, à tort ou à raison, des représailles en cas de plainte.

- En sens inverse, le risque d'instrumentalisation de certaines plaintes ne peut être totalement négligé.

Certains témoignages d'agents recueillis par la mission, notamment au cours de ses différentes visites, font état de l'instrumentalisation de certaines plaintes, notamment pour évincer les forces de sécurité intérieure de certains quartiers ou pour se soustraire à certaines poursuites ou mesures d'éloignement.

Certains magistrats ont également souligné que si de nombreux mineurs isolés, notamment en région parisienne, se plaignent de conditions d'auditions et d'interpellation où leur qualité de mineur non accompagné serait stigmatisée, ces dires doivent cependant être accueillis avec prudence, s'agissant de personnes fragiles et elles-mêmes mises en cause dans des procédures pénales ou menacées de reconduite¹⁵⁷. Il en est de même dans les centres de rétention administrative, où certains étrangers se prétendraient victimes d'actes de discrimination dans le seul motif de se soustraire à des mesures d'éloignement.¹⁵⁸

4.1.3. Les tendances générales observées à partir de l'examen de dossiers individuels de discrimination

¹⁵⁵ Ce rapport soulignait ainsi que : « Plusieurs personnes ont également fait état d'insultes, notamment à caractère raciste, et de remarques irrespectueuses de la part de fonctionnaires de la PAF, dans les CRA visités ainsi que dans des terminaux de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et à la ZAPI 3. Les observations directes de la délégation quant au comportement et à l'attitude de certains fonctionnaires de la PAF envers les personnes retenues (recours à la force physique rapides, tutoiement généralisé et, au CRA de Marseille-Le Canet, chants aux paroles ambiguës au sujet des « sans-papiers ») ont pu dénoter un manque de professionnalisme. Le CPT recommande aux autorités françaises de rappeler clairement et à intervalles réguliers aux fonctionnaires de la police aux frontières affectés aux centres de rétention administrative et aux zones d'attente visités que toute forme de mauvais traitement, y compris les propos insultants ou les comportements irrespectueux, est inadmissible et sera sanctionnée en conséquence ».

¹⁵⁶ V. en particulier entretien avec les représentants de la LDH et avec la Défenseure des droits.

¹⁵⁷ Entretien avec le président du tribunal judiciaire de Paris

¹⁵⁸ Entretien avec un président de chambre correctionnelle de tribunal judiciaire

La mission s'est attachée à compléter l'analyse de ces données statistiques par l'examen des dossiers individuels dont elle a pu prendre connaissance ou qui lui ont été signalés par le Défenseur des droits.

4.1.3.1. Des infractions portant le plus souvent sur des propos, attitudes ou messages à caractère discriminatoire

a) Des signalements faisant souvent suite à des propos tenus lors d'interventions policières

Une majorité de faits de discrimination signalés porte sur des injures ou des propos perçus comme tels, qui auraient, le plus souvent, été proférés à l'occasion d'interventions policières, et en particulier de contrôles d'identité.

Cas n° 1

Une personne porte à la connaissance du procureur de la République d'Épinal les conditions dans lesquelles s'est déroulé un contrôle routier lorsqu'un équipage l'a verbalisée pour défaut de carte grise et non port de la ceinture de sécurité. Au cours du contrôle, le policier aurait empoigné le conducteur par la nuque et l'aurait invectivé en disant « ma petite gueule d'arabe ». Le procureur de la République, déjà sensibilisé par plusieurs signalements concernant le comportement de ce policier, était conforté par des éléments internes fournis par le directeur départemental de la sécurité publique confirmant l'attitude « provocatrice » de cet agent. Le parquet saisissait alors la délégation IGPN de deux enquêtes préliminaires.

Cas n° 2

Trois policiers à vélo interviennent dans une altercation entre un agent de sécurité d'un grand magasin et trois individus en état d'ébriété.

Les trois policiers bousculent l'une des personnes mises en cause, l'insultant, lui disant « la France n'est pas votre pays, rentrez chez vous ! », le menaçant avec une bombe lacrymogène, le poursuivant jusque sur la place adjacente où ils finissent par contrôler le titre de séjour qu'il leur tendait spontanément. Insatisfaits, les policiers jetaient au sol les papiers et la casquette de l'intéressé, avant de lui intimer l'ordre de les ramasser, puis de quitter les lieux.

De nombreux témoins ont assisté à la scène et des caméras de vidéoprotection couvraient le secteur. La victime dépose plainte. Le parquet saisit l'IGPN.

Cas n° 3

Propos racistes tenus par des policiers lors d'une intervention faisant suite au repêchage dans la Seine, d'une personne ayant pris la fuite à la vue des policiers. Les faits avaient été filmés et relayés sur les réseaux sociaux.

Enquête IGPN : 2 propositions de renvoi devant le conseil de discipline et une proposition d'avertissement.

b) Des propos parfois proférés à l'encontre de personnes privées de leur liberté

Certains manquements portent également sur des faits commis à l'égard des personnes en centre de rétention administrative ou en zone d'attente ou placées au dépôt.

Cas n° 4 :

Brigadier de police, en service au centre de rétention administrative, faisant l'objet de plaintes pour injures publiques à caractère raciste de la part de personnes retenues, ayant alerté une association.

L'enquête de l'IGPN propose son renvoi devant le conseil de discipline.

Cas n° 5

A la suite d'une alerte donnée par un agent à sa hiérarchie, l'IGPN ouvre une enquête en raison de la tenue, par certains effectifs de la brigade de nuit et de l'unité de transfèrement, d'injures à caractère racial ou non et de propos humiliants et dégradants à l'égard des déferés.

Ce gradé écrivait également que certains policiers privaient sciemment les déferés de leurs droits (alimentation, visite médicale) et qu'ils n'assuraient pas de manière efficiente la surveillance de la zone de rétention.

A la suite de l'enquête menée par l'IGPN, six personnes sont mises en cause. L'IGPN propose une proposition de passage devant le conseil de discipline, une proposition de blâme, trois propositions d'avertissement, une proposition de mesure alternative à la sanction.

Par ailleurs, cette affaire fait également apparaître que la hiérarchie intermédiaire, bien qu'elle ait été alertée par le comportement des mis en cause, n'a pas pu empêcher la détérioration du climat général et la commission des faits.

- c) Des propos parfois en lien avec l'usage des réseaux sociaux ou avec le comportement de l'agent dans la sphère privée

La mission relève, comme elle l'avait déjà fait à propos des discriminations internes, un nombre croissant de sanctions infligées à des agents en lien avec l'usage des réseaux sociaux :

Cas n° 6 :

Policier ayant posté sur sa page *Facebook*, qui portait clairement son identité, un message disant « toujours les mêmes... putains de bicot de merde ». Il répondait à un message du profil « Patriotes en colère » qui disait « A Bruxelles, des gentils musulmans ont montré beaucoup de tolérance envers les traditions judéo-chrétiennes de leur pays d'accueil... Et en France, vous croyez que c'est différent ? ».

Les faits ont donné lieu à une enquête préliminaire du procureur de la République à la suite d'une lettre anonyme dénonçant le comportement de l'intéressé, et l'IGPN est saisie.

Cas n° 7 (déjà cité 3^{ème} partie)

Gardien de la paix ayant signalé à sa hiérarchie que ses collègues de travail avaient créé un groupe *WhatsApp* où ils échangeaient des propos racistes et xénophobes dont il était personnellement victime.

L'enquête révèle notamment un lien avec un site d'extrême droite néo-nazi, non référencé sur les moteurs de recherche classiques. Le groupe de discussion comportait 11 membres. Les échanges comportaient des propos outrageants visant également des magistrats.

3 gardiens de la paix révoqués ; un élève gardien exclu et un ADS licencié.

Sur le plan judiciaire, cinq agents sont poursuivis devant le tribunal de police, pour injure non publique en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion.

Cas n° 8

Découverte sur le réseau informatique d'un commissariat de photographies dégradantes de personnes ne semblant pas jouir de toutes leurs facultés mentales.

Des policiers avaient en outre échangé sur un site internet, sous divers pseudonymes, des propos irrespectueux et humiliants à l'encontre de ces personnes.

L'enquête de l'IGPN conclut au renvoi en conseil de discipline de l'un des mis en cause (qui non seulement avait réalisé la plupart des clichés et les avis mis sur le réseau informatique, mais avait tenté de justifier son comportement par une démarche artistique et de le minimiser en faisant valoir « qu'il y avait dans ce service d'autres comportements plus graves »), à trois blâmes et à deux avertissements.

Cas n° 9 :

Commandant de police ayant comme photo de son profil *Facebook* une affiche mentionnant « Je suis islamophobe et je vous emmerde ».

Les premières vérifications réalisées par le bureau de la discipline et de la déontologie de la DDSP permettaient de confirmer l'information et des copies écran étaient réalisées avant la suppression de l'image litigieuse.

Sur le plan judiciaire, l'intéressé a fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites.

Cas n° 10 (Décision du Défenseur des droits n° 2017-086 du 21 mars 2017)

Organisation par des agents de police d'une soirée privée déguisée sur le thème de la « culture africaine ». Plusieurs photographies avaient été immédiatement diffusées sur les réseaux sociaux. Sur trois d'entre elles, les agents portent des perruques (perruque afro pour les femmes et perruques de tresses pour deux des hommes), des vêtements colorés, et avec le visage entièrement maquillé de fond de teint noir ou marron. Sur l'une des photos, l'un des hommes pose en prenant la posture d'un singe.

Une enquête est ouverte par l'IGPN. A l'issue de celle-ci, il est adressé par l'autorité hiérarchique à l'une des gardiennes de la paix mis en cause un rappel du guide des bonnes pratiques des réseaux sociaux et à l'auteur de la dénonciation pour avoir manqué à ses devoirs de prudence, de réserve, de discernement, d'exemplarité et de loyauté et pour avoir porté atteinte au crédit de la police nationale.

Par ailleurs, certains comportements, bien qu'intervenues dans la sphère privée, révèlent une forme de radicalisation idéologique de l'agent, incompatible avec l'exercice de ses fonctions.

Cas n° 11

ADS ayant participé à une réunion du groupe « Génération identitaire » au cours de laquelle des témoignages font état de la tenue de saluts nazis. L'intéressé était notoirement membre du groupe et avait déjà fait l'objet d'une précédente procédure disciplinaire à raison de ces faits.

Une procédure de licenciement est en cours.

Sont aussi parfois sanctionnés des propos ou agissements discriminatoires dans la sphère privée, mais au cours desquels un agent soit fait état de sa qualité soit s'exprime ainsi alors que sa qualité est visible par les tiers.

Cas n° 12

A la suite d'un différend dans la sphère privée avec un chauffeur BTC, des agents en civil présentent leurs cartes professionnelles et demandent au conducteur de présenter ses papiers. Celui-ci refuse et est alors frappé.

Trois agents interviennent ensuite. Il leur est

L'enquête de l'IGPN conclut au renvoi en conseil de discipline des deux mis en cause. Elle propose en outre un avertissement à l'encontre de trois agents intervenus dans un second temps,

à qui il avait été reproché d'avoir minimisé les faits et d'avoir manqué à leur obligation de rendre compte à leur hiérarchie.

d) Des procédures parfois en lien avec l'expression de l'agent devant les médias

Un cas très spécifique mais qui mérite néanmoins d'être signalé porte sur un agent auquel sa hiérarchie reproche d'avoir outrepassé sa liberté d'expression.

Cas n° 13

Chef de groupe s'exprimant dans le cadre d'un reportage télévisé sur les victimes de violences conjugales et livrant une « vision personnelle et locale du phénomène », en faisant état d'une forme d'inégalité hommes / femmes (ces dernières n'étant jamais placées en garde à vue pour de tels faits alors qu'elles poussaient parfois les hommes aux violences conjugales, appelant à mettre fin aux « vraies violences conjugales »).

Une procédure disciplinaire est actuellement en cours.

4.1.3.2. Des cas de stigmatisation en fonction de l'origine et des groupes sociaux

Les traitements discriminatoires sont par eux-mêmes beaucoup moins nombreux, même si quelques exemples emblématiques ont pu être retrouvés.

Le premier de ces cas porte sur des consignes réitérées, émanant du commissariat de sécurité publique d'un arrondissement de Paris, enjoignant aux agents de procéder, dans un secteur, à des contrôles d'identité de « bandes de noirs et nord-africains » ou encore à des « évictions systématiques de SDF et de roms ».

Cas n° 14

Cette affaire fait l'objet de l'avis de la Défenseure des droits n° 2019-090 du 2 avril 2019 :

« Le Défenseur des droits a été saisi d'ordres, de consignes et de mentions de service émanant du commissariat de sécurité publique d'un arrondissement de Paris, entre 2012 et 2018, qui laissent présumer d'interventions de police par la brigade de police secours et de protection (BPSP) dans cette circonscription qui seraient discriminatoires. Leur sont enjoint de procéder, dans un secteur, à des contrôles d'identité de « bandes de noirs et nord-africains » (consigne en 2012) et sur tout l'arrondissement, à des « évictions systématiques de SDF et de roms » (pratique de 2012 à 2018).

A l'issue de ses investigations, le Défenseur des droits relève, d'une part, la nature discriminatoire de ces ordres et consignes qui reposent, en l'absence de tout comportement objectif en lien avec les troubles de la voie publique, sur un profilage social et racial à partir de critères exclusivement discriminatoires liés à l'apparence physique, à l'origine, à l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race, ou à la particulière vulnérabilité économique. Il relève d'autre part l'exécution d'ordres manifestement illégaux par les fonctionnaires de police de la BPSP pour y avoir obéi. Le Défenseur des droits n'est pas en mesure de vérifier en revanche les mises à l'abri des personnes vulnérables évincées comme invoquées, à défaut d'informations en ce sens.

Il constate également que, malgré le retrait des consignes litigieuses depuis octobre 2017, la pratique des évictions des personnes d'origine rom, déjà mise en cause dans un autre commissariat parisien et ayant donné lieu à une décision du Défenseur des droits, est

pleinement justifiée par la préfecture de police de Paris comme utile à la lutte contre la délinquance. Or, l'existence et la persistance de ces évictions, illégales, caractérisent une faute lourde et engagent nécessairement Il demande en outre l'inspection de l'ensemble des commissariats parisiens du ressort de la préfecture de police de Paris pour évaluer l'étendue des pratiques d'éviction discriminatoires et leur impact sur les personnes en situation d'itinérance. »

Un deuxième exemple est cette fois lié au comportement individuel d'un gendarme à l'occasion d'un contrôle d'identité. La mission s'est notamment interrogée sur le caractère adapté de la sanction infligée à l'intéressé par sa hiérarchie.

Cas n° 15

Un major de gendarmerie envoie un courriel à ses subordonnés, donnant des consignes relatives à des contrôles. Il tient des propos discriminatoires et donne des directives non réglementaires aux militaires de son unité : « Pour [le lieu prévu pour le contrôle], vous savez ce qu'il vous reste à faire, contrôle, contrôle, contrôle, pas de complaisance avec les auteurs de troubles .En ce qui concerne les bledards, les horaires de patrouilles seront jusqu'à nouvel ordre de 23h/02h. Systématiquement vous procéderez aux contrôles des individus qui sortiront des gares avec le dernier train. Si ce sont des blédards, identification, photos et vous les virez de la commune ce sont mes directives».

Le major est sanctionné d'un simple avertissement.

Une troisième affaire porte sur le harcèlement par la police d'un groupe de jeunes d'origine maghrébine dans un arrondissement parisien.

Cas n° 16 (avis du Défenseur des droits n° 2020-102 du 12 mai 2020)

44 interventions des forces de police, pour la plupart non respectueuses du droit et des procédures ont été réalisées, à l'encontre de jeunes maghrébins. Sur instruction de la hiérarchie, des opérations de patrouilles étaient mises en place pour repérer les groupements de jeunes et les évincer lorsque des nuisances étaient constatées. Ces pratiques de « contrôles – évictions » concernaient toujours les mêmes jeunes, qualifiés dans les registres de mains-courantes d'« indésirables ». Certains agents reconnaissaient agir à titre préventif, en l'absence même de troubles constatés.

Il était procédé à chaque contrôle à la consultation du fichier de personnes recherchées, alors même que la personne avait déjà été contrôlée la semaine précédente.

Enfin, l'avis du DDD relève des conduites fréquentes au poste dans le cadre de vérifications d'identité, sans mise en œuvre de la procédure prévue à l'art 78 -3 CPP.

Une quatrième affaire porte sur les gens du voyage.

Cas n° 17 (décision du Défenseur des droits n°2018-147)

Etait en cause un message-avertissement envoyé par un gendarme « à plusieurs dizaines de destinataires, dont des élus, la police municipale et des gendarmes. » sur l'arrivée d'un groupe de gens du voyage que ce gendarme qualifie par leur passé délinquant : « l'imagination sans limite de ces personnes doit nous inciter à la plus grande vigilance contre toute situation qui pourrait paraître anormale... ». La mise en garde porte sur les escroqueries aux personnes âgées. Y-a-t-il eu stigmatisation de ce groupe de personnes (130 caravanes-400 personnes) ?

Prenant en compte le contexte, qui nécessitait un dispositif pour régler la circulation et accueillir cette population, le Défenseur met en garde contre la généralisation par catégorie qui est facteur de discrimination : « le Défenseur des droits prend acte du contexte opérationnel dans lequel

est intervenu le courriel du capitaine X et du rappel à ses obligations ayant été fait à ce dernier. Toutefois, il considère que le courriel rédigé par cet officier, eu égard aux formulations employées, dénuées de neutralité et à la généralisation opérée, était susceptible de générer des pratiques professionnelles discriminatoires au regard des textes précités ».

Comme souvent, la discrimination naît de la généralisation par assimilation d'une catégorie de personnes à des comportements négatifs projetés sur eux.

4.1.3.3. Des infractions souvent imputables à l'inexpérience des agents mais aussi parfois à un possible effet de groupe

Ils s'expliquent fréquemment pour partie par la jeunesse et l'inexpérience des agents. Certains témoignages recueillis font ainsi état de difficultés d'acclimatation aux zones urbaines sensibles d'Ile-de-France d'agents souvent sortis d'école et issus de province.

Une autre explication complémentaire tient à un possible effet communautaire, quand un groupe de fonctionnaires ou de militaires s'accorde sur une version des faits différente de la réalité. Il faut relever le nombre non négligeable de cas où un comportement collectif de plusieurs agents d'une unité est en cause, en particulier dans le cadre d'usage des réseaux sociaux. Dans son premier rapport public, le référent ministériel du ministère de l'intérieur avait déjà signalé ce risque de fermeture du groupe sur lui-même. Chaque agent des forces de sécurité doit savoir que pour un agent au service direct ou indirect de la justice, travestir cette vérité est une des fautes les plus graves¹⁵⁹.

Certains agents, en particulier parmi ceux en poste dans des zones urbaines sensibles, peuvent nourrir le sentiment d'un manque de soutien de la société à leur égard et nourrir par contrecoup un discours très agressif, faisant d'eux des remparts face aux désordres qui affectent la société (ce qu'un auteur a appelé le symptôme du « policier-templier »).

4.1.3.4 Un traitement des signalements parfois superficiel

a) Le traitement des signalements par les particuliers

Au-delà de l'examen des procédures ayant donné lieu à sanctions disciplinaires, la mission s'est également intéressée au traitement des signalements transmis aux services de police, et en particulier sur ceux d'entre eux qui ne débouchent pas sur une procédure disciplinaire.

Elle a en particulier pris connaissance des suites données à certains signalements par les DDSP, soit à la suite de signalements sur la plate-forme IGPN soit de courriers au ministre.

Au-delà du constat que dans la plupart de ces procédures, la preuve des faits rapportés s'avérait délicate (« parole contre parole »), certaines réponses données par la DDSP aux auteurs des signalements interrogent.

¹⁵⁹ Cf. *de Police à Polis* fondation Jean Jaurès 2021 p.25 : « la réticence à faire remonter les dérapages auprès de la hiérarchie s'explique par la marginalisation à laquelle s'expose quiconque ose briser le silence.

En premier lieu, dans certains cas, il est répondu que le signalement « trop succinct » ne permettait pas d'identifier les agents concernés alors que les intéressés fournissaient des détails très circonstanciés sur l'heure et le lieu du contrôle.

En deuxième lieu, certaines réponses tendent à minimiser les faits reprochés à l'agent. Ainsi par exemple, à une personne contrôlée au motif que les vitres de son véhicule étaient teintées et à qui il aurait été répondu que « vous êtes noire et vos vitres sont noires, donc on ne vous voit pas » et qui affirme avoir ensuite subi des réflexions désobligeantes à caractère raciste sur son lieu de travail, il est simplement répondu, après un rappel de la circonstance que l'amende n'a pas fait l'objet d'une contestation devant le tribunal de police, que l'attitude des agents s'expliquait par une « incompréhension faisant penser à tort qu'ils manquaient d'objectivité et de neutralité »¹⁶⁰.

En troisième lieu, comme observé dans la 2^{ème} partie en ce qui concerne l'exemple relatif à la réponse d'un DDSP à une personne homosexuelle se plaignant des conditions de son accueil (V. supra n° 2.1.1.), certaines réponses apportées paraissent inutilement ambiguës. Ainsi, dans cet exemple, au lieu de se borner à admettre une faute ou une maladresse, la lettre à l'intéressé s'efforce de justifier le comportement de l'agent tout en indiquant pourtant qu'il a fait l'objet d'un rappel à la règle.

Surtout, en dernier lieu, dans un nombre significatif d'affaires, la DDSP se borne à répondre au plaignant, qui fait état d'actes discriminatoires (notamment des injures à connotation raciste ou antisémite, que l'interpellation ou le contrôle d'identité étaient justifiés au regard de l'infraction commise tout en rappelant à l'intéressé qu'il lui est loisible de déposer plainte au pénal. Le destinataire d'une réponse ainsi formulée est alors en droit de s'interroger sur l'utilité de sa démarche auprès de l'inspection générale et sur l'attention avec laquelle elle a été examinée.

b) Le traitement des signalements effectués par le Défenseur des droits

Aucune poursuite disciplinaire n'a été engagée sur la base des 36 dossiers (tous types de manquements confondus) pour lesquels le Défenseur des droits a présenté une demande en ce sens depuis 2014.

Si de nombreuses raisons peuvent justifier l'absence d'engagement de poursuites (prescription, rappel au règlement déjà intervenu, départ de l'agent du service...), cette absence totale de toute suite disciplinaire interroge toutefois sur la façon dont sont pris en compte ces signalements.

La Défenseure des droits a notamment transmis à la mission plusieurs exemples de dossiers, portant sur des faits de discrimination, dans lesquels aucune suite disciplinaire n'avait été donnée à son signalement, alors même que les faits semblaient établis.

Significative à cet égard, est la décision du Défenseur des droits n° MDS-2015-175 du 10 juillet 2015 qui recommande des sanctions disciplinaires, lesquelles ne seront pas prononcées.

D'une part pour un brigadier de police qui a interpellé une dame d'origine marocaine arrêtée dans un supermarché pour vol d'un objet « vous êtes de nationalité marocaine, allez voir

¹⁶⁰ La réponse se termine par « Ne doutez pas que des rappels à la déontologie sont régulièrement effectués auprès des fonctionnaires de police placés sous mon autorité et que les rapports entre la police et la population demeurent l'une de nos priorités ».

comment on traite les gens au Maroc ». Le Défenseur juge que le brigadier a « tenu des propos déplacés à l'encontre de la réclamante ».

D'autre part, pour un capitaine, qui a protégé son brigadier en omettant dans la transcription de la scène filmée par la vidéosurveillance du magasin ces propos « déplacés »

De cet épisode, il est permis de remarquer :

- Que le sang froid de l'agent, spécialement quand il s'agit d'un brigadier, devrait absolument proscrire de tels propos qui renvoient une personne à ses origines supposées. Et plus grave, le supérieur OPJ qui biaise les faits en toute connaissance de cause
- Que le ministre reconnaît le manque de discernement du brigadier, qui a fait l'objet « d'un rappel à la règle ».

c) Le traitement des signalements effectués par les associations

Plusieurs représentants d'association de lutte contre les discriminations, en particulier la Ligue des droits de l'homme (LDH) et SOS racisme, ont également déploré auprès de la mission que les signalements portant sur des faits discriminatoires ne donnent pas lieu à enquête administrative, même lorsque les faits rapportés sont précis (la LDH a transmis une note, reproduite en annexe, énumérant un certain nombre de cas précis).

Même s'il est souvent difficile d'établir la matérialité de ces faits, la récurrence de ces critiques, là encore, interroge. Le recueil de certains éléments (vidéoprotection, caméra-piéton, témoignage) ainsi que d'autres indices éventuels (précédents signalements concernant l'agent) pourraient justifier des enquêtes approfondies, de façon à identifier un éventuel manquement déontologique.

4.1.4. Une nécessaire sanction de comportements inacceptables

Aucune expression ou acte discriminatoire même mineur n'est acceptable au regard du devoir d'exemplarité du policier et du gendarme. La victime peut durement ressentir une expression dévalorisante, bien souvent « camouflée » en plaisanterie ou aimable grossièreté.

Il n'en demeure pas moins que les administrations et les parquets doivent distinguer les faits selon leur gravité et leur intention. Il nous a ainsi été présenté un cas où un policier avait exprimé une formule raciste à une personne d'origine maghrébin : retourne dans ton pays ». L'enquête a montré que cette remarque condamnable suivait l'interjection de la personne à l'encontre du fonctionnaire « la France ce pays de m... ». La remarque du policier était à la fois un manque de maîtrise et une expression raciste donc non tolérable. Toutefois, dans l'appréciation de la gravité et de l'intention, le fait qu'il s'agisse d'une réplique et non d'une agression caractérisée d'initiative a logiquement été prise en compte.

Il reste indispensable de refuser toute expression discriminatoire, quelle qu'en soit la circonstance. La réponse à une insulte ne saurait être une autre insulte, on n'oppose pas un racisme à un autre racisme, l'autorité peut opposer à une insulte à la Nation française une réprimande ou une sanction pour une qualification pénale si elle est applicable.

Elle ne doit pas quitter le terrain du droit.

4.1.5. Des contrôles d'identité parfois durement ressentis

Les motifs légaux des contrôles d'identité ainsi que les conditions dans lesquelles ils peuvent être réalisés ont fait l'objet ces dernières années, tant en France que dans la plupart des autres Etats occidentaux, de très nombreuses études.

Les débats portent à la fois sur la nécessité de ces contrôles, le nombre et leur encadrement et sur la circonstance qu'une partie de la population serait – consciemment ou non - particulièrement ciblée par les forces de sécurité intérieure, en fonction de son âge, de son sexe, de son lieu de résidence et, ce qui serait, dans tous les cas, totalement injustifiable, en fonction de son origine ethnique.

Nul n'ignore que ces contrôles sont, depuis leur origine, l'objet de vifs débats entre les forces de sécurité qui y voient une nécessité opérationnelle et les défenseurs du droit qui relèvent leur caractère agressif. Nul n'oublie qu'en 1979, des commissaires de police avaient menacé de mener « la grève des contrôles d'identité » après la mise en examen de deux de leurs collègues pour détention arbitraire. Le législateur était intervenu en hâte pour créer le régime de ces contrôles par la loi du 2 février 1981. Lors de l'alternance de 1981, après bien des débats entre Intérieur et Justice, le régime des contrôles d'identité avait été maintenu par la loi de 10 juin 1983. Il faut noter que début décembre 2020 après les déclarations du Président de la République sur les discriminations dans *Brut*, l'on retrouvait quarante ans plus tard, la même attitude avec Alliance et Unité SGP Police annonçant un « boycott » des contrôles. Il est permis de penser que ces échanges identiques à quarante années de distance posent mal le problème. Les contrôles d'identité sont indispensables, il est indispensable qu'ils ne conduisent pas à la perception qu'ils sont volontairement ou non ciblés sur des critères d'origine ou de seule apparence.

Ces polémiques ont encore pris une résonance plus forte dans le monde à la suite du décès de George Floyd et des débats qui en ont suivi. Dans de nombreux Etats, notamment anglo-saxons, des commissions d'étude ont été mises en place afin de réfléchir à une évolution du cadre légal de ces contrôles et, notamment à une possibilité de mise en œuvre de la pratique des récépissés de contrôle d'identité.

Plus fondamentalement, ce sont principalement les conditions de conception et de réalisation de ces contrôles qui alimentent, dans ces pays, les graves accusations de « racisme institutionnel » dans la police, selon lesquelles les discriminations en fonction de l'origine ethnique n'auraient pas pour origine des dérives individuelles isolées de tel ou tel agent mais des pratiques institutionnalisées, résultant du cadre légal dans lequel les agents interviennent.

4.1.5.1. Des exigences constitutionnelles renforcées

a) Textes

- Différents types de contrôle d'identité doivent être distingués :
- Les contrôles à l'initiative des officiers de police judiciaire (art. 78-2 al 1 CPP) ;

Les OPJ et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire (APJ)

et agents de police judiciaire adjoints (APJA) peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à une enquête en cas de crime ou de délit, qu'elle a violé les obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise (CJ, assignation à résidence, peine ou mesure suivie par le juge d'application des peines) ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par l'autorité judiciaire.

- Les contrôles sur réquisition écrite du procureur de la République aux fins de recherche d'infractions et de poursuite d'infractions qu'il précise, dans les lieux et pour une période déterminée (art.78-2 al.2 et 78-2-2 du CPP) ;
- Les contrôles réalisés à des fins de prévention des atteintes à l'ordre public (art.78-2 al.3 du CPP). Il s'agit d'un contrôle opéré sous la responsabilité de l'autorité administrative qui doit pouvoir justifier des motifs décrivant le risque d'atteinte à l'ordre public ;
- Les contrôles à des fins de prévention d'une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens (art.78-2-4 du CPP). Ce contrôle est effectué, notamment dans un contexte terroriste, par l'OPJ et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les APJ et APJA ;
- Les contrôles « Schengen » (art. 78-2 al.4, al.5 et al.6 du CPP), destinés à prévenir et rechercher les infractions liées à la criminalité transfrontalière. Ils permettent de vérifier l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi.

Parmi ces différents types de contrôle, ce sont principalement les contrôles sur réquisition du procureur de la République et les contrôles à des fins de prévention des atteintes à l'ordre public qui suscitent des critiques portant sur le risque de traitement discriminatoire. Nul ne remet en revanche en cause les contrôles d'identité à l'initiative des OPJ. Ne serait-ce que parce qu'ils ont un effet d'éviction sur les autres contrôles, la réquisition par le procureur étant à la fois pour les forces de sécurité une commodité et une sécurité.

Les contrôles d'identité doivent être distingués du contrôle des obligations de détention, de port et de présentation du titre de séjour des étrangers, qui ne peuvent être effectués que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d'étranger (1° de l'article L. 812-2 du CESEDA)¹⁶¹.

b) Encadrement par le juge constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel prohibe les contrôles d'identité « généralisés et discrétionnaires », ceux-ci étant incompatibles avec le respect de la liberté individuelle.

S'agissant des contrôles destinés à prévenir des risques de trouble à l'ordre public, le Conseil, tout en admettant que le contrôle d'identité puisse ne pas être lié au comportement de l'intéressé, exige que l'autorité concernée justifie, dans tous les cas, des circonstances

¹⁶¹ Cet article précise également que ces contrôles ne peuvent être pratiqués que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans ce lieu.

particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle (décision n° 93-323 du 5 août 1993).

En ce qui concerne les contrôles sur réquisition du procureur de la République, le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017) juge que le législateur ne saurait, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir :

- autoriser le procureur de la République à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions ;
- autoriser, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace ;
- autoriser le recours à des contrôles d'identité aux seules fins de contrôler la régularité du séjour des personnes contrôlées.

c) Encadrement par le juge judiciaire

■ Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation que le contrôle d'identité doit être annulé lorsque les mentions du procès-verbal font présumer que ce contrôle a été motivé par l'appartenance ethnique, réelle ou supposée, de la personne contrôlée, en méconnaissance de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (arrêt du 3 novembre 2016¹⁶²).

Un tel caractère discriminatoire a ainsi été déduit :

- de la mention sur le procès-verbal de contrôle selon laquelle les agents avaient procédé au contrôle d'un "individu de type nord-africain" ¹⁶³ ;
- de l'absence de lien entre le lieu des contrôles d'identité et la recherche des infractions visées par ces réquisitions. En effet, si la loi n'impose pas qu'un tel lien résulte nécessairement des mentions des réquisitions, il incombe au juge judiciaire, saisi d'une contestation, d'apprécier l'effectivité dudit lien sur la base de ces mentions ou, à défaut, des pièces au vu desquelles les réquisitions ont été prises¹⁶⁴.

En l'espèce, aux termes de l'arrêt, il ressortait du procès-verbal intitulé "vérification du droit de circulation ou de séjour", que, le 28 avril 2015 à 18 heures 15, des policiers se trouvant place Pierre Jacques Dormoy à Bordeaux, munis d'une réquisition écrite délivrée le 23 avril 2015, par le procureur de la République, aux fins de recherche et de poursuite des infractions de trafic de stupéfiants, infractions à caractère terroriste, vols, vols aggravés et ports d'armes prohibées, ont procédé au contrôle d'un "individu de type nord-africain", qui a déclaré se nommer M. X... et être de nationalité égyptienne ; qu'il s'est avéré que l'intéressé avait fait l'objet, le 31 octobre 2009, d'un arrêté de reconduite à la frontière demeuré inexécuté ; que, poursuivi pour maintien irrégulier d'un étranger en France, M. X... a sollicité l'annulation de ce contrôle d'identité et de l'entière procédure subséquente.

Dans ces conditions, la cour a jugé que « *dès lors que les mentions du procès-verbal sont de nature à faire présumer que le contrôle d'identité a été motivé par l'appartenance ethnique, réelle ou supposée, de la personne contrôlée, en méconnaissance de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, la cour d'appel a justifié sa décision* ».

Dans la pratique, les procureurs généraux interrogés relèvent que les exceptions de nullité fondées sur la discrimination ne sont que « très rarement », « rarement » voire « jamais » soulevées¹⁶⁵.

¹⁶² Crim 3 novembre 2016, n° 15-85.548

¹⁶³ Même arrêt

¹⁶⁴ [C.cass. chbre civile 1ère – 2 septembre 2020 – 19-50.013](#)

¹⁶⁵ A Nanterre, il est cependant constaté une augmentation surtout chez les mineurs et jeunes majeurs, en particulier dans les cités sensibles.

▪ Le caractère discriminatoire du contrôle, en raison notamment des caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, a également conduit la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 novembre 2016¹⁶⁶ à admettre la mise en cause de la responsabilité de l'Etat devant le juge judiciaire, en cas de faute lourde, sur le fondement de l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire, du fait d'un dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice.

La charge de la preuve de la discrimination est alors aménagée, en application de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008¹⁶⁷ :

- la personne qui a fait l'objet d'un contrôle d'identité et qui saisit le tribunal doit apporter au juge des éléments qui laissent présumer l'existence d'une discrimination. Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsqu'elle se borne à invoquer des statistiques qui attestent de la fréquence de contrôles effectués sur une même catégorie de population appartenant aux « minorités visibles¹⁶⁸.

- c'est ensuite à l'administration de démontrer, soit l'absence de discrimination, soit une différence de traitement justifiée par des éléments objectifs, ce qui est, par exemple, le cas lorsque la personne contrôlée correspondait au signalement d'un suspect recherché¹⁶⁹

Les juridictions judiciaires n'ont cependant jusqu'à aujourd'hui été saisies que de très peu de recours indemnitaires sur cet objet et les condamnations financières de l'Etat pour ce motif demeurent rarissimes.

Il ressort ainsi des données recueillies par l'IGJ auprès du Secrétariat général du ministère de la justice qu'en 2018, une seule décision a été rendue, excluant la responsabilité de l'Etat, déboutant trois requérants de leurs demandes¹⁷⁰, et, en 2019, aucune condamnation n'a été prononcée sur ce fondement.

En 2020, sur les 249 condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat, 11 mettaient en cause, sur le fondement de la faute lourde ou de la responsabilité sans faute, des opérations de police judiciaire. Sur ces condamnations, un seul jugement¹⁷¹ concernait des faits de contrôles d'identité sans motif légal et de violences policières mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour faute lourde et accorde à une dizaine de jeunes du 12^{ème} arrondissement des indemnités de 1000 à 7000€ chacun.

Ce jugement, qui donne raison aux plaignants, écarte la discrimination parce qu'il estime que les indices de différence de traitement discriminatoire ne sont pas apportés et « puisque la discrimination n'est pas établie s'agissant des faits pris isolément, elle ne peut, à plus forte raison, l'être de manière globale, que ce soit à travers l'existence d'un phénomène de harcèlement discriminatoire ou par celle d'une discrimination systémique ». Ce jugement qui peut n'être pas totalement convaincant sur le « a fortiori » sur la discrimination générale montre que des comportements policiers à tonalité discriminatoire peuvent être civilement sanctionnés sur un autre terrain.

¹⁶⁶ Pourvois [15-24.207](#) ; [15-24.208](#) ; [15-24.209](#) ; [15-24.214](#) ; [15-24.212](#) ; [15-25.872](#) ; [15-25.873](#) ; [15-24.210](#).

¹⁶⁷ Cité en intro

¹⁶⁸ n° 15-24-208

¹⁶⁹ [pourvoi n° 15-24.207](#)

¹⁷⁰ Jugement du tribunal de grande instance de Paris du 17 décembre 2018

¹⁷¹ Jugement du tribunal judiciaire de Paris du 28 octobre 2020 – le montant total de la condamnation prononcée s'élevait à 46 012 euros.

Un récent arrêt¹⁷² du 8 juin 2021 de la cour d'appel de Paris mérite enfin tout particulièrement d'être signalé. Il montre qu'un traitement différencié au sein d'une même catégorie peut révéler une discrimination si cette différence ne peut s'expliquer que par la prise en compte d'un critère interdit.

La cour a infirmé un jugement du TGI Paris du 17 décembre 2018, portant sur des faits de contrôles d'identité qualifiés de discriminatoires intervenus le 1er mars 2017 dans l'enceinte de la gare du Nord au retour d'un voyage scolaire et condamné l'Etat à verser aux intéressés une somme de 1 500 euros en réparation de leur préjudice moral.

Les trois jeunes lycéens à leur descente du train faisaient certes partie d'un groupe de 18 élèves, issus de minorités visibles mais aucune personne non issue de ces minorités provenant du même train n'a été contrôlée. Cet élément constituait un indice de ce que les caractéristiques physiques des personnes contrôlées, notamment leur origine, leur âge et leur sexe, avaient été la **cause réelle du contrôle** et mettent en évidence une différence de traitement laissant présumer l'existence d'une discrimination.

La cour relève par ailleurs que les contrôles, sauf lorsqu'ils sont suivis d'une vérification d'identité ou d'une garde à vue, n'avaient pas été comptabilisés et identifiés de manière précise et n'étaient consignés nulle part, de sorte qu'il n'en existe aucune traçabilité. La préfecture de police indiquait certes qu'à l'époque des faits, la méthode d'interrogation des fichiers de police ne permettait pas d'établir la liste des identités soumises au contrôle par une équipe en particulier, sauf à consulter les enregistrements radio. Toutefois, la cour estime que, compte tenu de la transmission d'une demande de justification du motif du contrôle dans les cinq jours, la préfecture aurait dû s'empressement de recueillir les témoignages et enregistrements disponibles, ceux-ci étant exploitables pendant 62 jours.

Pour justifier l'existence d'un élément objectif à toute discrimination, l'administration invoquait notamment le port de deux gros sacs et le fait qu'ils se tenaient à l'écart. La cour estime cependant que ces circonstances ne pouvaient être tenues pour établies au seul vu d'un rapport écrit deux mois plus tard.

d) Le contexte de la récente action de groupe engagée par plusieurs associations

Le 27 janvier 2021, une action de groupe, exercée sur le fondement de l'article L 77-10-3 du CJA¹⁷³ et de l'article 62 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, a été engagée contre l'Etat pour contrôles d'identité discriminatoires par plusieurs associations *Amnesty International – Open Justice initiative – Human Rights Watch – Pazapas Belleville – Maison communautaire pour un développement solidaire (MCDS)* et de *Réseau – égalité, anti discrimination, justice – interdisciplinaire (REAJI)*¹⁷⁴.

Ces associations demandent notamment au Gouvernement de prendre les mesures suivantes :

- Inscrire dans la loi la prohibition des contrôles discriminatoires ;
- Supprimer les contrôles d'identité de police administrative ;
- Inscrire dans la loi, s'agissant des contrôles d'identité judiciaires et des contrôles Schengen, la notion de « motif objectif et individualisé de nature à faire naître un soupçon raisonnable ;
- S'agissant des contrôles sur réquisition, définir de façon plus stricte leur périmètre d'intervention, leur durée, les infractions recherchées et le strict respect de ces délimitations ;
- Encadrer strictement les contrôles d'identité visant les mineurs (notamment en les prohibant à la sortie ou aux abords des établissements scolaires)
- Etablir un guide de bonne pratique à destination des agents ;

¹⁷² n° 17/06217

¹⁷³ Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur.

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement mentionné au premier alinéa, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins.

¹⁷⁴ Petites Affiches n°048 – 9 mars 2021 ; question écrite au Sénat n°20473 du 4/02/21.

- Enregistrer et analyser les données sur les contrôles d'identité ;
- Instituer un contrôle du public de la mise en œuvre des pouvoirs en matière de contrôle
- Instituer un mécanisme de plainte effectif (avec création d'une entité indépendante) ;
- Signer et ratifier le protocole n° 12 à la CESDH relatif à l'interdiction de la discrimination – permettant une application générale, et non, comme le prévoit aujourd'hui l'article 14, une seule application aux droits reconnus par la Convention ;
- Le contrôle d'identité doit cesser d'être le mode d'interaction principal entre la police et la population
- Instituer un « système administratif de discipline effectif » ;
- Repenser la formation.

4.1.5.2. Des contrôles nécessaires mais jamais anodins et parfois perçus comme discriminatoires

- a) Les objectifs mis en avant par les forces de sécurité pour justifier les contrôles

La plupart des responsables et agents de la police et de la gendarmerie interrogés par la mission, de même qu'un certain nombre de magistrats (V. en particulier la réponse de la conférence des procureurs au questionnaire envoyé) soulignent l'utilité des différents types de contrôle d'identité, et en particulier de ceux aux fins de recherche de certaines infractions.

Le principal enjeu reste la lutte contre le trafic de stupéfiants qui, en plusieurs lieux du territoire, s'organise en bastion entouré et protégé par des guetteurs, des barrages et même...des « contrôles d'identité » pour vérifier si le passant n'est pas un policier ou un gendarme. Des véhicules peuvent être bloqués et parfois même fouillés. Face à cette prise de contrôle d'un territoire (parfois à courte distance d'un bâtiment officiel), les forces de sécurité opposent « leurs » contrôles d'identité au risque de répétition et d'incidents.

En outre, les forces de sécurité et, souvent, les autorités judiciaires font état de leur utilité à des fins de lutte contre l'immigration illégale, d'identification des personnes recherchées (dans la mesure où à chaque fois qu'ils procèdent à un tel contrôle, les personnes consultent le fichier des personnes recherchées) et de surveillance des personnes radicalisées (lorsqu'une personne est fichée S, la mention du lieu et de l'heure du contrôle permettra de la localiser) et de lutte contre l'immigration illégale.

Par ailleurs, certains agents auditionnés perçoivent également les contrôles d'identité comme un moyen de réinvestir certains quartiers, en y réintroduisant une présence policière.

- b) Une utilité réelle cependant contestée.

En sens inverse, l'utilité des contrôles d'identité autres que ceux destinés à rechercher l'auteur d'une infraction est parfois remise en cause, indépendamment même des critiques quant à leur éventuel caractère discriminatoire.

Ces contrôles réalisés sans motif objectif relatif au comportement des intéressés seraient en effet excessivement nombreux et très peu efficaces en matière de lutte contre la délinquance.

Certaines études, soulignant que la France se singularise en Europe par une fréquence générale des contrôles d'identité plus élevée que dans les autres pays européens, mettent en particulier en exergue les stratégies différentes de la France et de l'Allemagne en matière de contrôles : alors que la France privilégierait une stratégie de contrôle plus proactifs, basés sur la lutte contre

la délinquance, l'Allemagne aurait opté pour une logique plus informelle basée sur la tranquillité publique, impliquant un nombre bien moins élevé de contrôles¹⁷⁵.

Ces interrogations sur l'utilité du contrôle et sur la stratégie française en la matière ont d'ailleurs été exprimées par le Président de la République, dans son discours devant les forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017 : « (...) nous devons aussi regarder que la France est le pays qui pratique le plus le contrôle d'identité, largement plus que tous nos voisins européens. Est-ce que c'est donc la bonne méthode, partout et en tous lieux ? Non ! Nous devons donc, dans la formation des agents, revoir certaines procédures qui sont devenues trop automatiques. Je souhaite m'engager dans la formation, j'ai pris à ce titre l'engagement de rouvrir deux écoles de formation. Mais nous devons aussi changer certaines procédures devenues trop systématiques, qui permettent de restaurer la confiance de manière beaucoup plus pragmatique. Envoyer sur les terrains difficiles des fonctionnaires qui sont plus expérimentés que d'autres, pousser au maximum pour que l'encadrement joue son rôle, expliquer les missions prioritaires et éviter le contrôle systématique comme première entrée en relation avec toute population, quelle qu'elle soit. Avoir donc une organisation collective plus adaptée à la réalité du terrain et à sa complexité. »

c) Des interrogations persistantes sur le caractère discriminatoire de certains contrôles

L'estimation du caractère ou non discriminatoire des contrôles d'identité est rendue particulièrement délicate en France. D'une part, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁷⁶ que « si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race ». D'autre part, les contrôles effectués ne font pas l'objet d'un recensement systématique.

Il est ainsi difficile de disposer de données fiables permettant de déterminer si et dans quelle mesure certaines catégories particulières de la population seraient particulièrement ciblées lors des contrôles.

Pour autant, de nombreuses études, réalisées par le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme¹⁷⁷, des organisations internationales¹⁷⁸, des associations¹⁷⁹ ou encore certains enseignants-chercheurs, ont mis en évidence que la probabilité de faire l'objet d'un contrôle était très variable en fonction du sexe, de l'âge, du lieu de résidence, de l'origine ethnique voire en particulier en fonction de la religion¹⁸⁰.

En particulier, une étude du Défenseur des droits publiée en janvier 2017¹⁸¹ souligne que : « Les jeunes de 18-25 ans déclarent 7 fois plus de contrôles que l'ensemble de la population et les

¹⁷⁵ Maillard, 2016 ; Gauthier, 2015

¹⁷⁶ Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 :

¹⁷⁷ Avis du 8 novembre 2016 sur la prévention des pratiques de contrôle d'identité abusives et/ou discriminatoires

¹⁷⁸ V. notamment les rapports de la commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

¹⁷⁹ Rapport de l'ONG Human rights Watch en 2012 : « La base de l'humiliation. Les contrôles d'identité abusifs en France »

¹⁸⁰ Selon le témoignage des représentants de la LDH, le port apparent de signes religieux ou perçus comme tels de la part des musulmans donnerait lieu à des contrôles plus fréquents, sans lien objectif avec la suspicion d'une infraction.

¹⁸¹ « Enquête sur l'accès au droit »

hommes perçus comme noirs ou arabes apparaissent cinq fois plus concernés par des contrôles fréquents (c'est-à-dire plus de cinq fois dans les cinq dernières années). (...) Cette population spécifique rapporte davantage avoir été tutoyée (40 % contre 16 % de l'ensemble), insultée (21 % contre 7 % de l'ensemble) ou brutalisée (20 % contre 8 % de l'ensemble) lors du dernier contrôle. ».

Ces études soulignent ainsi la surreprésentation parmi les contrôlés des jeunes hommes issus des minorités et le caractère contre-productif qui en résulte sur le lien social et les rapports entre les FSI et une partie de la population.

Dans son avis de février 2021 sur les rapports police-population, la CNCDH relève également que : « *une des grandes difficultés posées par les contrôles d'identité réside dans leur caractère massivement invisible et incontrôlé : 94% d'entre eux ne donnent lieu à aucune suite judiciaire, et donc à aucun contrôle de leur légalité. Ainsi, se sont développés, dans certains quartiers sensibles, des pratiques qui, si elles relèvent juridiquement d'un contrôle d'identité, confinent le plus souvent à un contrôle social, selon des modalités qui conduisent parfois à la violence et empruntent souvent à l'humiliation, à l'origine d'un sentiment d'injustice chez les personnes ainsi contrôlées* ».

Il en ressort également que ces contrôles étant nécessairement très subjectifs, au regard du caractère très général des conditions légales de réalisation, et n'étant ni motivés ni expliqués, ils sont de plus en plus fréquemment vécus comme humiliants, le soupçon quant à leur possible caractère discriminatoire étant nettement plus fort que par le passé. Il arrive ainsi de plus en plus fréquemment qu'ils dégénèrent du fait de leur contestation par les personnes contrôlées, voire même, ce qui arrive de plus en plus souvent, par de simples passants. Il revient alors à l'équipe de police ou de gendarmerie d'en imposer par le caractère impeccable de son comportement.

Au cours des auditions réalisées, la mission a constaté que ce malaise ressenti par une partie de la population du fait de ces contrôles était parfois insuffisamment perçu par certains agents, qui ne comprennent pas l'hostilité qu'ils peuvent susciter lorsque la personne contrôlée n'a rien à se reprocher. Les nuisances causées par des contrôles fréquents et surtout l'indignation qui peut être provoquée par le sentiment qu'on est plus souvent contrôlé que d'autres, ne sont pas toujours comprises.

Au vu de ces constatations, la mission estime nécessaire non pas de remettre en cause les différents types légaux de contrôle mais d'étudier différentes pistes de nature à prévenir les risques de discrimination, réelle ou supposée et à apaiser leur déroulement.

4.2. De nombreuses initiatives récemment mises en œuvre pour prévenir les discriminations

Afin de faire face aux discriminations commises par les agents des forces de sécurité intérieure, la Police nationale et la Gendarmerie nationale ont engagé différentes mesures de prévention et de sensibilisation et se sont par ailleurs efforcées de faciliter le dépôt des signalements. Le législateur est quant à lui intervenu pour faciliter l'établissement des faits dénoncés, en particulier par le recours aux caméras piéton.

4.2.1. La prévention des faits de discrimination

4.2.1.1. Le code de déontologie de la police et de la gendarmerie 2014

Entré en vigueur en 2014, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie a explicité les obligations qui s'imposent aux agents, notamment en ce qui concerne l'absence de tout traitement différencié des usagers en fonction de leur sexe, de leur origine ethnique ou de leur orientation sexuelle. Ce code constitue ainsi le socle des actions de formation et de sensibilisation mises en place sur ces thématiques, qui rejoignent celles déjà décrites en ce qui concerne la prévention des discriminations internes au service.

Sur la recommandation du Groupe des États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), l'IGPN et l'IGGN ont travaillé récemment à une nouvelle formulation du commentaire de ces articles, qui a pour objet de constituer un outil d'orientation beaucoup plus précis pour les gendarmes et les policiers dans l'exercice de leur métier, face à des situations courantes dans lesquelles ils peuvent être confrontés à d'éventuels conflits d'intérêts, avec une liste plus développée d'exemples tirés de cas concrets, côté police et gendarmerie.

Le Groupe des États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a, dans son rapport d'évaluation de la France rendu public le 9 janvier 2020, émis six recommandations en matière de « prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs » et invité les autorités françaises à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour les mettre en œuvre qui sera présenté en assemblée générale au cours du dernier trimestre 2021.

Parmi les préconisations du GRECO, figure en particulier que « le commentaire du code de déontologie de la police nationale et la gendarmerie nationale soit révisé afin de développer davantage les explications portant sur les questions d'intégrité (notamment les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, le traitement des informations confidentielles), en les illustrant d'exemples concrets ». Afin de répondre à cette recommandation, l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN) ont formulé une proposition de rédaction actualisée des commentaires des articles R. 434-9 (probité) et R. 434-13 (non cumul d'activité) du code de déontologie, soumise actuellement à l'approbation du ministre de l'intérieur.

L'ancien code commenté datant de 2014 offrait un bref développement relatif aux articles R.434-9 et R.434-13, accompagné d'une courte liste d'exemples très génériques de comportements « fautifs » et « positifs ». La nouvelle formulation du commentaire de ces articles a pour objet de constituer un outil d'orientation beaucoup plus précis pour les gendarmes et les policiers dans l'exercice de leur métier, face à des situations courantes dans lesquelles ils peuvent être confrontés à d'éventuels conflits d'intérêts, avec une liste plus développée d'exemples tirés de cas concrets, côté police et gendarmerie. En outre, la fonction du référent déontologue établie par la loi d'avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui n'existait pas au moment de la rédaction du premier texte, et vers lequel le policier ou le gendarme peut se tourner en cas de doute, est introduite dans le nouveau texte, soumis le 27 mai 2021 au CFMG et adopté par le DGPN.¹⁸²

4.2.1.2. La formation des agents

- Au plan national, les autorités indépendantes reviennent sur l'impératif de formation.

Dans son rapport d'activité 2020¹⁸³, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté insiste, à propos des CRA, sur « l'appropriation des règles déontologiques par le personnel des CRA et de leur capacité à mesurer les situations qui nécessitent un signalement de leur part, le ministre de l'intérieur indique que des sessions de formation sont organisées chaque année

¹⁸² Note IGGN

¹⁸³ P.103.

à destination des personnels » de ces centres. L'existence de « mallettes pédagogiques » est une condition nécessaire mais pas suffisante.

S'agissant de personnes retenues contre leur gré, la formation des personnels de police est essentielle.

▪ La mission a, par ailleurs, relevé, dans le cadre de sa visite à la DDSP du Val d'Oise, deux initiatives qui méritent d'être soulignées.

La première, qui est le résultat d'un travail mené en concertation avec les policiers de terrain et qui a reçu la validation et le soutien du procureur de la République de Pontoise, a été suivie par 136 agents en 2020. Elle consiste en la mise en œuvre de formations locales, davantage adaptées au contexte spécifique de la circonscription, axées sur :

- le rappel des règles de base de la déontologie et leur adaptation aux évolutions de la société ;
- les appels à faire preuve d'une grande vigilance et d'une particulière exigence en matière procédurale lors des interventions délicates aux fins notamment d'employer dans les procès-verbaux les termes adaptés aux techniques employées (les rapports étant parfois trop imprécis, synthétiques ou maladroits) ;
- le témoignage par les agents de la cellule de discipline et de déontologie de leur expérience dans le traitement des dossiers disciplinaires.

La seconde porte sur la désignation d'agents formateurs expérimentés accompagnant les patrouilles au cours de leurs missions.

Il pourrait être envisagé d'étendre ces deux expériences qui recueillent l'adhésion des agents et s'avèrent très utiles dans la prévention des discriminations.

4.2.2. La facilitation des signalements et le dépôt des plaintes

Les plates-formes de signalement mises en place par l'IGPN et l'IGGN permettent aux personnes qui s'estiment victimes de discriminations de la part des forces de sécurité intérieure, comme de tout autre manquement disciplinaire, de faire remonter des signalements.

Depuis mars 2021, les intéressés ont également la possibilité de signaler ces faits sur la nouvelle plate-forme du Défenseur des droits (cf. supra, n° 2.2.2.1) qui présente en juillet 2021 des « chiffres encourageants » de 5 000 appels, 1 500 chats et 3 500 saisines¹⁸⁴.

4.2.3. La facilitation de l'établissement des faits de discrimination

Ces dernières années, le législateur et le pouvoir réglementaire ont introduit deux dispositifs de nature à afficher le fait que les forces de sécurité assument leurs responsabilités y compris quand ces dispositifs facilitent l'établissement de faits de discrimination imputés à des policiers ou à des gendarmes : les caméras piétons et le port du numéro d'identification individuel (« RIO »). Les résultats de ces innovations ne sont cependant pas toujours convaincants mais ils ont le mérite d'exister.

¹⁸⁴ Cf. *Journal spécial des sociétés* 30 juin 2021 « *AntiDiscriminations.fr* : quel bilan après quatre mois d'activité ? »

4.2.3.1. Le port du numéro d'identification individuel

Le décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013 a rendu obligatoire le port par les agents en uniforme du « RIO¹⁸⁵ », destiné à permettre l'identification des agents, notamment en cas de contrôle, afin de faciliter le dépôt de signalements¹⁸⁶.

Autant il est nécessaire de protéger l'anonymat des policiers et gendarmes en certaines circonstances, autant ces services ne peuvent être tous au régime de l'anonymat. Par sa décision *Hentschei c/ Allemagne* du 9 mars 2017¹⁸⁷, la Cour européenne des droits de l'homme précise « *que lorsque les autorités nationales recourent à des forces de police masquées pour maintenir l'ordre, ces forces doivent porter des signes distincts tel un numéro d'identification qui, à la fois, garantissent leur anonymat et permettent de les identifier.* »

Des critiques ont été, depuis lors, émises concernant l'absence de port systématique du « RIO », son caractère parfois difficilement lisible en l'absence de toutes prescriptions quant à la taille du numéro, ainsi que son incompatibilité avec l'équipement de protection requis pour le maintien de l'ordre¹⁸⁸. En outre, pour certaines personnes auditionnées, le défaut de port de ce numéro par les agents ne serait pas sanctionné¹⁸⁹.

Plusieurs associations de lutte contre les discriminations ainsi que le CNB demandent en conséquence à ce que ce numéro soit rendu très visible, par exemple dans le dos de l'agent¹⁹⁰. Certaines organisations syndicales de commissaires n'y sont pas défavorables¹⁹¹. Les organisations syndicales de gardiens de la paix, qui mettent notamment en avant la dignité des agents ainsi que l'inutilité de la mesure, y sont en revanche profondément opposées¹⁹².

En l'état des éléments recueillis, la mission estime qu'une force de sécurité sûre d'elle peut assumer le port du RIO. Le plus souvent, la communication du lieu et de l'heure du contact avec l'agent, ainsi que sa description physique sommaire, suffisent à permettre l'identification de celui-ci. Mais le port du RIO est une affirmation de transparence bénéfique pour l'image des forces de sécurité.

4.2.3.2. L'usage de caméras-piétons

Comme il a été vu (cf. supra), les caméras-piétons utilisées jusqu'alors n'étaient pas suffisamment nombreuses et leurs caractéristiques techniques étaient inadaptées.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le bilan de la mise en œuvre de ce dispositif à l'étranger confirme sa grande utilité, tant pour protéger les agents contre les outrages dont ils sont victimes que pour faire reculer le nombre de plaintes à leur encontre et prévenir certains

¹⁸⁵ Référentiel des identités et de l'organisation

¹⁸⁶ L'article R. 434-15 du CSI, dans sa rédaction issue de ce décret, prévoit désormais :

« Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. / Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle. »

¹⁸⁷ N° 47274/ 15

¹⁸⁸ V. par ex. avis de la CNCDH précité

¹⁸⁹ V. entretien avec le CNB

¹⁹⁰ Ces critiques se retrouvent également dans l'avis de la CNCDH de février 2021 consacré aux rapports police population.

¹⁹¹ Entretien avec le SCPN

¹⁹² Alliance - MGP

manquements. A Paris, les saisines du parquet portant sur des faits de discrimination commis par des PDAP commencent ainsi à 75% par vidéo ou enregistrement¹⁹³.

L'utilisation des caméras-piétons au Royaume-Uni¹⁹⁴

L'équipement personnel des caméras-piétons et la systématisation de leur emploi par les agents a eu un impact majeur dans la lutte contre la discrimination. En effet, cet équipement a largement fait baisser le nombre exponentiel ces dernières années de plaintes pour propos agressifs ou discriminatoires. D'une part, les fausses dénonciations sont moins nombreuses. D'autre part, la caméra professionnalise, a beaucoup d'égards, le comportement des agents, tout grade confondu, et les rend davantage comptable de leurs décisions et actions, dont les fondements sont désormais généralement verbalisés haut et fort et enregistrés. En cas de plaintes, le bureau PSD peut directement vérifier sur la base des vidéos, en lien avec celles des compte-rendu de service, ce qui s'est passé, avant d'ouvrir une enquête ou demander des explications à l'agent.

Le nouvel équipement qui sera fourni aux services à compter du 1^{er} juillet 2021 devrait cependant permettre de remédier à ces difficultés, même s'il est à souligner que le son et l'image seront déclenchés par l'agent et non de façon automatique.

4.2.4. L'encadrement des contrôles d'identité

4.2.4.1. L'introduction de règles générales dans le code de déontologie 2014

Il est d'intérêt national que les principes républicains soient strictement respectés comme l'indique l'importante réponse en date du 6 avril 2021 du ministre à la question n°30826 du député Alain Bruneel sur « les contrôles abusifs ». Il y est affirmé « *les contrôles d'identité ne sauraient être ni abusivement répétés à l'égard des mêmes personnes, ni multipliés sans discernement dans tel ou tel quartier, ni conduits de manière discriminatoire* ». Le ministre ajoute que dans les quartiers dits « sensibles », il « *est normal que les contrôles d'identité puissent s'y dérouler en tant que de besoin, avec une certaine fréquence, sans que de telles pratiques puissent être pour autant considérées comme discriminatoires* ». Il souligne encore que le respect doit être « *mutuel* » entre policiers et personnes contrôlées.

Le défi est bien posé pour l'Etat : trouve la ligne de crête entre « abus » et « fréquence normale ».

L'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure pose un certain nombre de principes applicables à ces différents contrôles, afin de prohiber toute discrimination et de garantir qu'aucune atteinte ne soit portée à la dignité des intéressés :

« Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle.

Le contrôle d'identité se déroule sans qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne qui en fait l'objet.

La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de

¹⁹³ Audition M. Humbert, président de chambre TJ Paris

¹⁹⁴ Note DCI

la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui.

Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public.»

4.2.4.2. Le rôle des parquets

Faisant suite aux décisions de la Cour de cassation précitées du 9 novembre 2016, par une dépêche du 6 mars 2017 de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice rappelle ainsi les dispositions en vigueur et les bonnes pratiques de nature à prévenir les contrôles d'identité discriminatoires et à présenter les mesures à adopter pour renforcer le contrôle effectif de l'autorité judiciaire en matière de contrôles d'identité.

Cette dépêche souligne en particulier que l'exigence de la transmission systématique au parquet d'un rapport relatant l'ensemble des contrôles réalisés sur réquisitions, bien que non imposée par les textes, constitue pour l'autorité judiciaire un moyen lui permettant d'assurer un contrôle effectif de ces opérations.

Concernant le strict contrôle de légalité des contrôles d'identité de la part de l'autorité judiciaire : cette dépêche rappelle aux procureurs que ne peuvent être visés dans leurs réquisitions des lieux et périodes de contrôle sans lien avec les infractions visées dans ces mêmes réquisitions.

Elle précise en outre que les procureurs de la République ne peuvent autoriser des contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace, en particulier en procédant par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents et qu'il leur incombe de s'assurer que les opérations de contrôles d'identité, réalisées sur réquisitions ou dans un cadre administratif, sont exécutées dans le respect des libertés individuelles et ne revêtent pas de caractère discriminatoire. Dans cette perspective, les déplacements inopinés du procureur de la République sur les lieux des opérations de contrôles d'identité sont encouragés.

La dépêche préconise également la vérification systématique par le procureur de la République de la régularité juridique ainsi que de l'opportunité des demandes émanant des services de police et des unités de gendarmerie au regard de leurs motifs, des lieux et des dates visés ainsi que de la fréquence des opérations de contrôle réalisées dans ces lieux. À cette fin, ces derniers sont incités à solliciter des chefs de services et d'unités à l'origine de telles demandes qu'ils explicitent les motifs, les objectifs, ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre, par la production de copie des plaintes ou tout autre élément statistique ou qualitatif susceptible d'étayer leurs demandes.

Concernant la traçabilité des contrôles d'identité : la loi prévoit expressément dans certaines hypothèses (en cas de découverte d'une infraction, si le conducteur ou le propriétaire du véhicule le demande ou dans le cas où la visite se déroule en leur absence) la rédaction d'un procès-verbal consécutif à sa réalisation dans le cas où il a été accompagné d'une mesure d'investigation contraignante (visite de véhicule, pénétration dans un lieu à usage professionnel...). La nécessité de vérifier l'établissement de ces procès-verbaux et d'en analyser le contenu a été rappelée aux parquets.

Afin de renforcer la traçabilité des contrôles d'identité, la dépêche du 6 mars 2017 préconise la rédaction d'un rapport de contrôle transmis au procureur de la République par le chef du service ou de l'unité ayant exécuté les réquisitions. Ce rapport a vocation à être joint à la procédure administrative ou judiciaire établie consécutivement au contrôle d'identité.

Concernant l'accessibilité des réquisitions a posteriori : la dépêche du 6 mars 2017 prévoit que les parquets sollicitent des services d'enquête qu'ils joignent systématiquement à toute procédure judiciaire ou administrative diligentée à la suite d'un contrôle d'identité copie des réquisitions ayant servi de fondement à celui-ci. Cette précaution a vocation à asseoir la régularité des contrôles effectués et à permettre à toute juridiction saisie de procéder à cette vérification.

L'intérêt de ces rapports des forces de sécurité intérieure sur les contrôles réalisés avait déjà été souligné par le rapport annuel du ministère public de 2016, dans lequel certains parquets constataient que « *l'exigence d'un retour administratif systématique du résultat des contrôles ainsi que des raisons, le cas échéant, de la non-exécution de la réquisition sollicitée, avait entraîné une diminution de demandes de réquisitions* ».

Le rapport relevait que la plupart des procureurs de la République sollicitait la transmission de rapports écrits, le cas échéant par mail (Briey) et accompagnée de cartes faisant apparaître le périmètre des contrôles afin de disposer d'une vision globale (Montpellier), certains refusant par ailleurs de délivrer de nouvelles réquisitions en l'absence de transmission des précédents rapports (Saintes). Les procureurs de la République déploraient d'ailleurs que l'envoi de ces rapports se raréfie et que leur contenu imprécis ne permette pas toujours de procéder à une véritable analyse des contrôles opérés s'agissant notamment des motifs et des choix des personnes contrôlées.

La majorité des parquets s'efforce certes de mettre en œuvre ces instructions.

Plusieurs procureurs de la République ont diffusé des instructions à destination des services d'enquête afin que les réquisitions délivrées soient conformes aux conditions fixées par la jurisprudence de la Cour de cassation. La majorité des parquets indique ainsi que les réquisitions doivent faire l'objet d'une demande motivée précisant le contexte du contrôle, sa durée et sa localisation. Certains procureurs rappellent la nécessité de mettre en cohérence les réquisitions avec les infractions recherchées dont la commission est récurrente ou en recrudescence et d'éviter de viser dans les réquisitions toutes les infractions visées aux articles 78-2 et 78-2-2 du code de procédure pénale, ce renvoi à toutes ces infractions pouvant présenter l'apparence d'un « catalogue » éloigné du but recherché. D'autres précisent avoir rejeté un certain nombre de requêtes faute de motivation ou d'avis préalable. À l'issue des contrôles, la plupart des procureurs de la République sollicitent des services d'enquête la transmission de rapports écrits relatant le déroulement des opérations autorisées, que celles-ci relèvent de l'article 78-2 ou de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale (durée, nombre de personnes contrôlées, infractions constatées). À ce titre, sur certains ressorts, la transmission d'un rapport écrit conditionne la délivrance de nouvelles réquisitions. Enfin, plusieurs procureurs indiquent avoir établi des plans de contrôle avec présence, le cas échéant, du magistrat de permanence, parfois de manière inopinée¹⁹⁵.

4.3. Les propositions de la mission

4.3.1. Renforcer les actions de formation

La prévention des actes de discrimination commis par les policiers et les gendarmes implique d'abord de poursuivre les efforts engagés afin d'adapter la formation initiale et continue.

Il ressort des auditions effectuées, de même que de certaines études réalisées sur le sujet¹⁹⁶, que la formation dispensée doit s'attacher à répondre à des questions pratiques plutôt que de se cantonner dans des considérations théoriques. Elle doit aider le policier à faire des choix plus clairs et à pouvoir les justifier plus facilement.

Il importe ainsi d'organiser davantage de cas pratiques et de mise en situation, de préférence à des cours magistraux.

La mission souligne l'intérêt d'étendre des formations locales, sur le modèle de celles mises en place par la DDSP du Val d'Oise, qui recueillent l'adhésion des agents et s'avèrent très utiles dans la prévention des discriminations.

La mission estimerait par ailleurs opportun que soient rendues obligatoires des formations continues sur la déontologie et que soient par ailleurs organisées des formations spécifiques avant chaque prise de grade.

¹⁹⁵ Réponse du Ministère de la justice publiée dans le JO Sénat du 28/09/2017 - page 3012 à la Question écrite n° 00251 de Mme Laurence Cohen

¹⁹⁶ V. C. Mouhanna, La déontologie policière en pratiques, CESDIP, septembre 2013

Parmi ces séances de formation continue, il pourrait notamment être envisagé d'organiser, sur le modèle d'un dispositif mis en place au Royaume-Uni, des sessions de formation sur les biais cognitifs pouvant générer des actions discriminatoires inconscientes ainsi que des actions de sensibilisation avec le concours des associations, en particulier sur les questions religieuses ayant un impact sur la vie de la police (ex : conséquence du ramadan sur la vie de quartiers musulmans).

Proposition n° 35 : Renforcer les actions de formation destinées à prévenir les discriminations commises par les agents, en privilégiant des formations locales adaptées aux réalités de la circonscription, en mettant en outre en place des formations sur les biais cognitifs et en organisant des actions de sensibilisation avec le concours des associations.

4.3.2. Adapter la réponse par la hiérarchie : l'importance de l'encadrement et de la politique de ressources humaines

De façon générale, la mission constate que nombre de faits de discrimination dont s'étaient rendus coupables les agents dans les dossiers qu'elle a pu consulter s'expliquent en partie par l'absence de présence de l'encadrement à leurs côtés, notamment lors des patrouilles¹⁹⁷, et de réaction de celui-ci suffisamment en amont.

4.3.2.1. Renforcer la présence de l'encadrement de 1^{er} niveau

Au vu des témoignages recueillis, la mission constate le manque d'encadrement policier affecté à des fonctions opérationnelles dans certaines zones. Ce déficit est surtout sensible en ce qui concerne l'encadrement de proximité.

¹⁹⁷ Ce constat avait déjà été dressé par la CNCDH dans son avis de février 2021 sur les rapports entre police et population :

58. Les policiers en fonction, en particulier dans certains quartiers difficiles, témoignent d'un manque d'encadrement problématique. Un rapport de la Cour des comptes de décembre 2019 souligne notamment, en ce qui concerne Paris, que la préfecture de police « souffre d'une faible attractivité, d'un déficit en personnel confirmé et d'un grave sous-encadrement ». En effet, la majorité des jeunes gardiens de la paix recrutés par concours ne sont pas originaires d'Ile-de-France⁷⁴ et n'aspirent qu'à repartir dans leur région d'origine dès qu'ils acquièrent une expérience suffisante.

Cette rotation des effectifs aboutit à un niveau très insuffisant d'encadrement de ces jeunes recrues. Les auditions de la CNCDH lui ont donné l'exemple d'un important commissariat de Seine Saint-Denis, couvrant plusieurs communes, qui a connu quatre titulaires en six ans alors que le rythme théorique de mutation d'un commissaire de police devrait être de trois ans.

59. À défaut d'encadrement suffisant, les jeunes gardiens de la paix se voient livrés à eux-mêmes sur la voie publique, tout en étant censés encadrer des adjoints de sécurité, tout aussi jeunes et peu formés. Ignorants des spécificités des territoires sur lesquels ils patrouillent, ils se retrouvent rapidement dans une position de confrontation avec des habitants dont ils ne partagent pas les codes culturels. Si l'on ajoute à cela le sentiment très largement ressenti par ces policiers que la justice est trop laxiste à l'égard des jeunes de quartier, les contrôles d'identité discrétionnaires et discriminatoires assortis de fouilles et de palpations, évoqués précédemment, deviennent l'occasion d'un « pur rapport de force qui fonctionne comme un rappel à l'ordre – non pas à l'ordre public, qui n'est pas menacé, mais à l'ordre social ». ...

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

Il conduirait notamment à ce que certaines patrouilles soient organisées avec uniquement des agents inexpérimentés ou peu gradés, par exemple deux gardiens de la paix et un ADS¹⁹⁸. Cette situation, néfaste à tous égards, a notamment pour conséquence de rendre plus difficile l'identification d'éventuels manquements déontologiques et plus généralement de comportements inappropriés, notamment à l'occasion des contrôles d'identité.

La mission souligne ainsi la nécessité de redéployer, dans certaines zones, l'encadrement policier dans des fonctions opérationnelles.

Ce renforcement de l'encadrement permettrait en outre de mettre en œuvre de façon complète le dispositif de tutorat entre les gradés et les agents moins expérimentés.

Plus généralement, au-delà du nécessaire renforcement de l'encadrement affecté à des fonctions opérationnelles, la mission relève l'importance qui s'attache à la présence et à l'implication de la hiérarchie aux côtés des agents, un tel contact étant indispensable, au même titre que la lecture systématique de la main-courante, pour garantir son information sans délai des incidents éventuels.

L'importance de la présence de l'encadrement lors de la prise de service doit également être soulignée.

Le rôle pédagogique de la hiérarchie apparaît également essentiel dans la prévention des dérives. Des initiatives, telle celle consistant à organiser des « débriefings vidéo » avec les agents quand des images de l'incident sont disponibles, devraient ainsi être généralisées¹⁹⁹.

Proposition n° 36 : Redéployer dans certaines zones l'encadrement policier dans des fonctions opérationnelles

Proposition n° 37 : Sensibiliser l'encadrement à sa présence au contact des agents et à son rôle pédagogique dans la prévention des discriminations, notamment par la présence lors de la prise de service et par le biais de débriefings vidéo.

4.3.2.2. Poursuivre les initiatives visant à renforcer la mobilité des agents

La prévention des discriminations implique encore, comme l'ont confirmé nombre de témoignages d'agents de tous grades, de prévenir le phénomène d'usure, source parfois de comportements plus agressifs ou de manque d'empathie.

Il importe à cet égard de favoriser les mobilités des agents de la police nationale en offrant des possibilités de changement valorisants et en liant la mobilité à l'avancement. Cette orientation est certes déjà formulée et mise en œuvre, mais il importe de l'amplifier et de convaincre les agents de la valorisation de cette mobilité»

Proposition n° 38 : Favoriser les mobilités des agents de la police nationale en offrant des possibilités de changement valorisants et en liant la mobilité à l'avancement.

¹⁹⁸ Il a également été signalé le cas d'ADS faisant fonction de gardiens de la paix.

¹⁹⁹ Témoignage DDSP 95

4.3.2.3. Percevoir à temps les signes avant-coureurs de discrimination

Les signes avant-coureurs de discrimination (taux anormal de déclaration d'outrages par tel ou tel fonctionnaire ou militaire, répétition de plaintes sur une même équipe, taux de demande de mutation par équipage) doivent ainsi être identifiés par le supérieur hiérarchique direct et être traités.

S'il s'avère que ces signes font apparaître des dysfonctionnements sans pour autant justifier l'engagement d'une procédure de sanction, le supérieur a ainsi un *devoir de remontrance*, qui lui impose d'adresser à l'intéressé une mise en garde, verbale ou écrite ainsi, éventuellement, que des propositions d'amélioration ou de correction.

Proposition n° 39 : *Exercer le devoir de remontrance des chefs de service, lorsqu'ils détectent des indices laissant suspecter un risque de discrimination.*

4.3.2.4. Prendre les mesures administratives nécessaires

a) Les mesures de réorganisation du service

Dans certains cas relevés, l'absence d'accompagnement de la sanction disciplinaire par une mesure d'ordre administratif (réorganisation du service, mutation dans l'intérêt du service sous réserve de la jurisprudence sur les « sanctions déguisées ») qui interroge, lorsque les faits le justifient au regard des répercussions sur le fonctionnement du service.

Ainsi, dans l'affaire portant sur le harcèlement de jeunes par des agents de police d'un arrondissement parisien (cas n° 16), le Défenseur des droits avait relevé, dans son avis n° 2019-090 du 2 avril 2019 précité, que le maintien en poste des agents mis en cause a entraîné un climat relationnel dégradé.

b) Les mesures de suspension administrative

Il importe pour l'autorité hiérarchique de veiller, lorsque les faits le justifient, à ce que des mesures de suspension administrative soient prises dans l'attente de l'issue de la procédure disciplinaire et à ce que les sanctions éventuellement prises s'accompagnent le cas échéant de mesures de mutation dans l'intérêt du service.

Proposition n° 40 : *Lorsque les faits de discrimination le justifient, mieux utiliser les mesures de suspension administrative dans l'attente du prononcé de la sanction et accompagner les sanctions prises par des mesures administratives adéquates y compris de mutation dans l'intérêt du service.*

4.3.3. Faire évoluer la réponse disciplinaire

4.3.3.1. Promouvoir une action disciplinaire plus efficace

a) Les interrogations soulevées par l'examen de certains cas individuels

▪ Comme elle l'avait déjà fait à propos des discriminations internes au service, la mission s'est interrogée sur le caractère adapté de la réponse disciplinaire dans un certain nombre de dossiers dont les éléments lui avaient été transmis par l'IGPN ou l'IGGN ou qui ont fait l'objet d'un avis du Défenseur des droits²⁰⁰.

▪ Dans d'autres cas, ce sont les poursuites disciplinaires dont le lanceur d'alerte a fait l'objet et la gravité comparée de la sanction qui lui a été infligée au regard de celles infligées aux agents qu'il avait mis en cause, qui interroge sérieusement.

Ainsi dans le cas n° 5 précité, l'agent ayant signalé les faits à sa hiérarchie a été mis en cause par celle-ci pour avoir tardé à lui remettre le rapport demandé à la suite de son signalement. Il est finalement sanctionné pour ce motif d'un avertissement, soit la même sanction que celle infligée à certains des agents dont il avait dénoncé le comportement²⁰¹.

Dans une moindre mesure, l'agent, mentionné au cas n° 16, qui avait dénoncé la tenue d'une soirée aux relents racistes, alors même qu'il avait informé sa hiérarchie, a finalement fait l'objet d'un rappel à la règle en des termes, semble-t-il, plus sévères que celui dont on fait l'objet les agents ayant participé à la soirée, dont aucun n'a, au demeurant, fait l'objet de suites disciplinaires en dépit de l'atteinte portée à leur devoir d'exemplarité, notamment par la diffusion de ces images sur les réseaux sociaux²⁰².

²⁰⁰ V. par ex. Avis du Défenseur des droits n° 2017-215 du 24 juillet 2017

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles un militaire de la gendarmerie s'est écrié « ils commencent à nous faire chier ces putains d'arabes » alors que celui-ci pédalait sur son vélo, en tenue civile, pour rejoindre son service, le 20 août 2015 dans la ville Y.

Après avoir procédé à une analyse attentive de la situation, le Défenseur des droits constate que le Maréchal des Logis Chef mis en cause a tenu des propos à connotation raciste sur la voie publique. Même s'ils ont été tenus en dehors de son service, ces propos ne sont pas dignes d'un militaire de la gendarmerie qui se doit d'être exemplaire en toute circonstance.

Le Défenseur des droits n'a pas été convaincu par les explications du mis en cause, faisant valoir que les propos étaient destinés à un tiers et faisaient suite à une provocation, dès lors que ces circonstances, si tant est qu'elles soient avérées, ne sauraient avoir pour effet d'exonérer le militaire de la gendarmerie de ses obligations en matière déontologique.

Le Défenseur des droits considère que la mesure prise par l'Inspection générale de la gendarmerie nationale, qui a consisté à faire en sorte que le gendarme mis en cause soit reçu personnellement par sa hiérarchie pour être informé de ce manquement déontologique et sommé qu'un tel acte ne se reproduise plus, sans prononcer aucune sanction, est insuffisante.

Dès lors, il recommande que des sanctions disciplinaires soient prises à son encontre.

²⁰¹ *Un recours contre cette sanction est actuellement pendant devant le tribunal administratif de Paris*

²⁰² *Décision n° 2017-086 du 21 mars 2017 citée infra dans la 4^{ème} partie ;*

Le Défenseur des droits a été saisi par les associations du collectif Stop le contrôle au faciès d'une réclamation relative aux circonstances dans lesquelles plusieurs fonctionnaires de police d'un commissariat se sont grimés en personnes de couleur noire au cours d'une soirée pendant laquelle ils se sont pris en photographie. ...

Le Défenseur des droits regrette que Mme X. qui a dénoncé les faits, ait manifestement été considérée comme plus fautive que ses collègues.

En effet, cinq violations du code de déontologie lui sont reprochées à l'issue de l'enquête administrative, alors que seul un manquement au devoir d'exemplarité a été relevé contre la gardienne de la paix A., auteure de la publication initiale, et que les autres participants à la soirée n'ont fait l'objet d'aucun rappel à l'ordre.

S'il est établi que le terme « soirée négro » apparu dans la presse émanait initialement du sms envoyé par Mme X. à Mme Y. repris ensuite par M. Z. dans son tweet et sa publication Facebook, il a été utilisé par l'intéressée pour dénoncer le caractère raciste du comportement des policiers lors des festivités du 2 juin 2014, sans qu'il soit établi que Mme X. ait eu l'intention d'imputer l'usage de ce terme à ses collègues.

Par ailleurs, il est au contraire établi que Mme X. a très rapidement alerté sa hiérarchie et que de ce fait, elle n'a pas manqué de loyauté envers l'institution policière.

Comme le souligne le Défenseur des droits dans sa décision : « [il] *ne peut cautionner l'idée selon laquelle il serait moins grave d'entretenir des représentations racistes sur une population donnée, que d'alerter la société sur de tels faits* ».

▪ Enfin, dans certains des cas précités, l'attitude de la hiérarchie directe et sa possible connaissance des faits sanctionnés avant l'engagement de la procédure disciplinaire interrogent nécessairement.

b) Les propositions de la mission

La mission reprend sur ce point ses différentes propositions formulées en ce qui concerne le traitement des discriminations internes au service.

Elle souligne en particulier la nécessité pour l'autorité disciplinaire de :

- Ne pas retarder la procédure disciplinaire dans l'attente de la procédure pénale ;
- Ne pas exclure le prononcé de sanctions disciplinaires au seul motif que la procédure pénale a fait l'objet d'un classement ;
 - Lutter contre les « coalitions » entre fonctionnaires ou militaire d'une même équipe pour se mettre d'accord sur une fausse version ;
- Mieux adapter le quantum de la peine à la gravité des faits ;
- Engager des poursuites disciplinaires contre les encadrants qui ont manqué à leurs obligations en ne signalant pas les faits de discrimination dont ils ont eu connaissance ;
- Mieux informer la victime sur les suites disciplinaires et de leur permettre en outre d'être entendues par les instances disciplinaires si elles le souhaitent.
- Signaler au parquet, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, tous les faits qui le justifient.

Par ailleurs, lorsque la victime dénonce des actes discriminatoires, la réponse qui lui est adressée en réponse à son signalement ne devrait en aucun cas se borner à faire état de la simple circonstance que le motif de son interpellation ou de son contrôle d'identité était justifié.

Proposition n° 41 : Adapter la réponse disciplinaire, en :

- veillant à l'indépendance de cette procédure avec la procédure pénale ;
- informant les victimes sur les suites données à leur signalement ;
- signalant au parquet tous les faits qui le justifient.

4.3.3.2. Mieux protéger les lanceurs d'alerte

En outre, il ressort de ses déclarations que Mme X. s'est d'abord adressée à Mme Y. en sa qualité d'amie de longue date et non de journaliste. Dès lors, le Défenseur des droits ne relève pas d'atteinte au crédit ou à la réputation de la police nationale de la part de Mme X.

Le Défenseur des droits ne peut cautionner l'idée selon laquelle il serait moins grave d'entretenir des représentations racistes sur une population donnée, que d'alerter la société sur de tels faits.

Le Défenseur des droits regrette le déséquilibre entre les manquements relevés contre Mme X. et le manquement unique reproché à un seul des participants de la soirée. Un tel déséquilibre pourrait être interprété comme un signe d'indifférence de la hiérarchie policière à l'égard de comportements à caractère raciste.

Dans un contexte général où les discriminations dont sont victimes les agents au sein du service paraissent sous-déclarées, il apparaît d'autant plus essentiel de mieux protéger les lanceurs d'alerte qui dénonceraient de tels faits.

Dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2019/1937 du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, le Défenseur des droits et la CNCDH ont tous deux émis des propositions à ce sujet.

Dans son avis n° 20-12 du 16 décembre 2020, le Défenseur des droits souligne que pour sécuriser les lanceurs d'alerte, il est primordial que les auteurs de signalement puissent s'appuyer à la fois sur des procédures internes dont il convient de garantir qu'elles sont réellement mises en place et clairement identifiables, mais aussi sur un canal central de réception des signalements externes pris en charge par une autorité administrative indépendante telle que le Défenseur des droits. Il suggère en conséquence que l'institution dispose de compétences élargies lui permettant à la fois d'adresser les alertes dont elle est saisie aux autorités chargées de leur traitement mais aussi d'assurer leur suivi en vérifiant qu'elles sont prises en charge dans des conditions satisfaisantes et en veillant à ce que des réponses soient apportées aux personnes dans des délais raisonnables.

Dans son avis précité de février 2021, la CNCDH estime, en se fondant notamment sur la directive, que les agents ne devraient plus avoir l'obligation de s'adresser d'abord à leur hiérarchie. Elle propose en conséquence la création d'une instance administrative indépendante chargée d'assurer le recueil et le suivi de leurs signalements.

La mission relève cependant que la récente directive, dont le champ d'application est d'ailleurs circonscrit aux violations du droit de l'Union, à ses intérêts financiers et au marché intérieur (article 1^{er}), semble au contraire privilégier les signalements en interne²⁰³. Comme le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le rappeler à propos d'un agent ayant dénoncé publiquement des faits de racisme dont se seraient rendus coupables ses collègues²⁰⁴, le lanceur d'alerte doit d'abord saisir sa hiérarchie et à défaut seulement d'une réaction de sa part, s'adresser à un organisme extérieur ou rendre publics les faits dénoncés.

²⁰³ Article 7.2. « Les États membres encouragent le signalement par le biais de canaux de signalement interne avant un signalement par le biais de canaux de signalement externe, lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et que l'auteur de signalement estime qu'il n'y a pas de risque de représailles. »

²⁰⁴ CE, 24 mai 2017, n° 389785

« 2. Considérant que, pour rejeter l'appel de Mme A, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que celle-ci avait délibérément manqué à son obligation de réserve en co-signant et en promouvant dans les médias un ouvrage portant de graves accusations contre le service de police au sein duquel elle était affectée et contre la politique gouvernementale en matière de police, que ces accusations, souvent formulées de manière outrancière, étaient de nature à jeter le discrédit sur l'institution policière dans son ensemble, que Mme A n'avait saisi le procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, que d'une partie seulement des faits qu'elle prétendait dénoncer dans cet ouvrage, qu'elle avait publié cet ouvrage avant que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité n'émette un avis sur ceux de ces faits dont elle l'avait saisie et qu'enfin, elle avait agi dans une intention délibérément polémique ; qu'elle a déduit de l'ensemble de ces circonstances que Mme A ne pouvait se prévaloir d'aucun « devoir d'alerte » pour justifier la publication de cet ouvrage ; qu'en se prononçant par ces motifs, la cour, qui a suffisamment motivé son arrêt et n'a pas omis de répondre au moyen tiré de ce que l'intérêt général aurait exigé la divulgation des informations contenues dans l'ouvrage en cause, n'a pas commis l'erreur de droit alléguée dans l'application de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »

[NOTA : la sanction prononcée (18 mois dont 12 avec sursis) pouvait paraître lourde mais ce point n'était pas contesté devant le Conseil d'Etat]

En revanche, comme il a été dit, la protection des agents qui ont dénoncé des faits de discrimination auprès de leur hiérarchie n'est pas toujours satisfaisante. La mission propose en conséquence que dans le cadre des instances disciplinaires engagées pour des faits de discrimination, l'autorité hiérarchique prenne systématiquement en cause, tant dans sa décision d'engager les poursuites que dans le quantum des peines, la circonstance qu'un des agents a dénoncé les faits de discrimination qui ont conduit à l'ouverture de l'enquête.

Proposition n° 42 : Protéger l'agent mis en cause alors qu'il a dénoncé les faits de discrimination qui ont conduit à l'ouverture de l'enquête, en prenant systématiquement en compte cette dénonciation, tant dans la décision d'engager les poursuites que dans le quantum des peines.

4.3.3.4. Conforter les agents injustement mis en cause

- La mission recommande que soit étendue la pratique de l'IGGN consistant à adresser aux agents ayant fait l'objet d'une enquête disciplinaire de l'inspection générale ayant conclu à l'absence de bien-fondé des griefs des lettres de mise hors de cause signées du DGGN.

D'une part, il serait cohérent que l'agent injustement mis en cause pour des faits à l'égard du public puisse se voir remettre une telle lettre et d'autre part, le dispositif pourrait également être étendu à la Police nationale.

- La mission suggère également que les parquets soient sensibilisés aux poursuites pour dénonciations calomnieuses engagés par les agents, en particulier lorsque des éléments objectifs (telles que des vidéos) démontrent l'absence de véracité de la dénonciation. Il importe en effet de mieux protéger les agents, qui hésitent souvent à engager de telles procédures pénales, contre les risques de déstabilisation et de prévenir l'instrumentalisation de certaines plaintes.

Proposition n° 43 : Etendre la pratique de lettres de mise hors de cause aux faits faisant l'objet d'un signalement de la part de personnes extérieures au service.

4.3.4. Faire évoluer la réponse pénale pour les injures non publiques

La mission s'est interrogée sur la répression pénale des injures non publiques commises par les policiers et les gendarmes, et plus généralement les personnes dépositaires de l'autorité publique.

En l'état actuel du droit, l'injure non publique à caractère raciste, sexiste, homophobe, handiphobe constitue une contravention de 5^{ème} classe, qui expose son auteur à une peine maximale de 1 500 euros d'amende (art. R 625-8-1 du code pénal).

L'injure publique à caractère raciste, sexiste, homophobe, handiphobe est en revanche un délit, puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (loi 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

La distinction entre injure publique et non publique est, dans certains cas, assez ténue.

L'injure est publique lorsque les destinataires constituent un public indéterminé. Tel est le cas d'une injure pouvant être entendue ou lue par le public dans la rue, sur Internet ou encore sur un réseau social. L'injure publique est

donc une injure pouvant être entendue ou lue par un public. Les personnes susceptibles d'être témoins de l'injure peuvent ne pas être liées par une communauté d'intérêt. C'est le cas des injures prononcées en pleine rue, entre automobilistes par exemple, publiées dans un journal ou sur un site internet.

Les propos tenus sur un réseau social peuvent aussi être considérés comme une injure publique. Selon le verrouillage choisi par le détenteur du compte, les propos tenus peuvent être accessibles à tout internaute ou à un cercle plus ou moins restreint d'*amis*. Si les propos tenus sont diffusés sur un compte accessible à tous, l'injure est une injure publique.

Le fait qu'une injure ait été prononcée dans un lieu fermé n'en fait pas forcément une injure non publique. Ainsi, une injure criée dans une cour d'immeuble, parce qu'elle peut être entendue par tous les occupants (qui ne se connaissent pas forcément) et leurs invités, est une injure publique.

L'injure non publique est celle qui est :

- soit adressée par son auteur à sa victime sans qu'aucune tierce personne ne soit présente ;
- soit prononcée par son auteur devant un cercle restreint de personnes partageant les mêmes intérêts, en la présence ou en l'absence de la victime. Si les membres de ce cercle restreint sont tous liés par un même élément, qui peut être la relation professionnelle ou familiale, ils ne sont pas considérés comme des tiers par rapport à l'auteur de l'injure et à la victime. Par exemple, les injures au comité social et économique ou entre conjoints au domicile familial.

Dans certains cas, les injures prononcées sur un réseau social peuvent être considérées comme non publiques. Si l'injure a été diffusée sur un compte accessible uniquement à un nombre restreint d'amis sélectionnés par l'auteur des propos, il s'agit d'une injure non publique.

Elle est donc non-publique lorsque les destinataires sont liés entre eux par une communauté d'intérêts. Tel est le cas d'une injure adressée directement à la victime, par exemple par SMS, ou d'une injure prononcée devant un cercle restreint de personnes partageant les mêmes intérêts, que la victime soit présente ou absente (assemblée générale d'actionnaire, membres d'une association ou syndicat, salariés d'une entreprise ...). L'injure non-publique est une contravention punie d'une peine d'amende²⁰⁵.

La mission a constaté que dans certaines procédures disciplinaires, l'agent mis en cause pour des faits d'injure raciste ou homophobe avait ainsi été poursuivi au pénal pour une contravention, devant le tribunal de police, au motif que cette injure ne présentait pas un caractère public.

Elle s'est interrogée sur la pertinence d'une telle sanction pénale : est-il, par exemple, moins grave, pour un policier ou un gendarme, de proférer une injure raciste dans la rue ou dans un fourgon de police ou des locaux de garde à vue ? Qu'est-ce qui justifie objectivement une différence de traitement aussi importante sur le plan pénal ?

Il en va de même, dans une moindre mesure, en ce qui concerne les injures proférées sur les réseaux sociaux. Ainsi, par exemple, dans la grave affaire citée au cas n° 7 qui a conduit à la révocation de plusieurs agents pour des messages haineux répétés à l'encontre d'un de leurs collègues et de tiers, notamment des magistrats, l'injure a été regardée, en application de la distinction très délicate précédemment évoquée, comme non publique et les agents ont en conséquence été renvoyés devant le tribunal de police.

La mission propose dans ces conditions de modifier la loi aux fins de prévoir que l'injure non publique à caractère discriminatoire soit qualifiée de délit lorsque l'infraction est commise par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions.

Une telle évolution législative serait cohérente à la fois avec le devoir d'exemplarité des agents, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de propos ou d'actes discriminatoires, et avec la protection accrue dont ils bénéficient au plan pénal lorsqu'ils sont victimes de tels faits.

En effet, dans la quasi-totalité des cas, ces faits, lorsqu'ils sont commis un agent des forces de sécurité intérieure, pourront être qualifiés d'outrages et constitueront en conséquence des délits passibles d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article 433-5 du code pénal).

²⁰⁵ Note IGJ

Une étude de faisabilité serait utile pour préparer une telle réforme.

Proposition n° 44 : *Transformer en délits les contraventions pour injures non publiques commises par les PDAP dans l'exercice de leurs fonctions.*

4.3.5. De la bonne organisation des missions des inspections générales

Les propositions qui suivent sont communes au traitement administratif et au traitement disciplinaire des faits de discrimination commis ou suspectés de l'être par les agents des forces de sécurité intérieure.

La mission relève que l'impartialité des inspections générales est parfois interrogée par certains acteurs, tant sur le traitement des manquements portant sur des faits de discrimination que sur celui des « violences policières ». Ce sujet qui donne lieu à une multitude d'avis et de propositions dépasse le mandat de la mission, qui présente néanmoins les réflexions suivantes :

a) Des propositions non retenues par la mission

Selon certaines critiques, le rattachement organique de l'IGPN à la DGPN et de l'IGGN à la DGGN nuirait à leur indépendance, en les rendant dépendante de la hiérarchie, notamment lorsqu'est en cause l'ouverture d'une enquête administrative ou les suites à y donner.

Certaines propositions tendant en conséquence au rattachement de ces inspections à une autorité indépendante²⁰⁶. La mission recommande de ne pas y donner suite. Il importe en effet de conserver un lien organique et fonctionnel entre les inspections générales et le ministère de l'intérieur. Il ne serait pas justifié que seules les inspections de la police et de la gendarmerie soient rattachées à une autorité indépendante, alors que, conformément à la tradition juridique nationale, l'ensemble des inspections administratives sont rattachées au ministre dont relèvent les agents concernés. Il ne ressort pas, en particulier, des investigations de la mission qu'il y aurait lieu de mettre en doute l'indépendance de l'IGPN et de l'IGGN.

Il a également été proposé que l'autorité administrative soit contrainte d'engager des poursuites disciplinaires sur demande d'une autorité administrative indépendante. Une telle mesure serait en effet contraire à notre tradition administrative et juridique, qui pose le principe d'opportunité des poursuites de l'autorité disciplinaire, et en outre peu opportune dans l'hypothèse où cette autorité n'entend pas sanctionner.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable d'imposer la motivation des décisions par lesquelles l'autorité disciplinaire refuse de prononcer une sanction. Une telle motivation n'aurait en effet de sens que dans le cadre d'une éventuelle contestation de cette décision du refus de sanction devant le juge administratif. Or, la jurisprudence du Conseil d'Etat lui dénie un tel intérêt à agir²⁰⁷.

²⁰⁶ V. en particulier avis CNCDH précité,

²⁰⁷ CE, 17 mai 2006, Bellanger, n° 268938, A, concl. R. Keller

La décision par laquelle une autorité administrative inflige, dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire, une sanction à un agent placé sous ses ordres a pour seul objet de tirer, en vue du bon fonctionnement du service, les

b) Des propositions intéressantes

- En premier lieu, il pourrait être envisagé de renforcer le rôle de l'IGA, inspection générale interministérielle et grande inspection généraliste du ministère de l'intérieur, y compris pour les forces de sécurité intérieure.

Cette inspection, sans être unique pour le ministère, comme a été unifiée l'inspection générale de la justice à partir des différentes inspections du ministère de la justice, s'adresse au ministre.

La mission souligne à cet égard l'intérêt qui s'attache à la mise en œuvre de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 10 juin 2020 portant création d'un « collège des inspections générales » sous l'égide de l'IGA. Il s'agit de mieux coordonner les trois inspections et l'article 5 du texte prévoit que « *lorsqu'une situation particulière le justifie, notamment du fait de la gravité des événements, ou de la nature ou du niveau des responsabilités exercées, le ministre de l'intérieur peut demander la réalisation d'une mission d'inspection générale conduite par l'IGA. Il y associe en tant que de besoin les inspections générales concernées. Cette mission s'exerce dans le respect de leurs attributions propres. Elle n'interfère pas avec leurs attributions judiciaires ou préparatoires à une procédure disciplinaire* ». Le chef de l'IGA peut, d'initiative, proposer au ministre une telle mission. Ce collège n'a cependant jamais été réuni depuis sa création.

Cette inspection généraliste ne devrait cependant pas se substituer à l'IGPN et à l'IGGN parce que les deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales ont absolument besoin, pour exécuter correctement la mission dont ils sont chargés, d'une inspection de direction générale.

Une étape ultérieure pourrait consister, à terme, comme le recommande le rapport des députés J-M. Fauvergue et J. Lambert²⁰⁸, de supprimer la tutelle administrative de la DGPN et de la DGGN sur l'IGPN et l'IGGN, en rattachant directement les inspections générales au ministre de l'Intérieur, à condition toutefois de maintenir la possibilité des deux directeurs généraux de demander directement l'organisation d'enquêtes administratives aux inspections générales.

- En deuxième lieu, la mission recommande qu'il soit dès maintenant, plus fréquemment recouru à la pratique des missions conjointes.

D'une part, il devrait plus régulièrement être organisé des missions associant l'IGA, d'une part, et l'IGPN ou l'IGGN, d'autre part.

De telles missions conjointes sont relativement fréquentes pour des questions générales mais trop rarement pratiquées pour « le comportement des agents et militaires ».

conséquences que le comportement de cet agent emporte sur sa situation vis-à-vis de l'administration. Un tiers est dès lors dépourvu d'intérêt à déférer une telle mesure au juge administratif.

La victime d'un dommage causé par un agent public dans l'exercice de ses fonctions a en revanche la possibilité d'engager une action en réparation en recherchant soit la responsabilité de l'administration pour faute de service devant le juge administratif, soit, en cas de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, la responsabilité de l'agent concerné devant le juge judiciaire. Dans le cas où une action pénale est intentée à l'encontre de l'agent, elle peut en outre se constituer partie civile.

²⁰⁸ Rapport fait par J-M. Fauvergue et de J. Lambert au nom de la commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre de l'Assemblée nationale.

Ainsi, dans sa décision n° 2019-090 du 2 avril 2019, à propos de consignes tendant à « l'éviction systématique des SDF et des Roms » d'un quartier de Paris, le Défenseur des droits recommande une mission conjointe IGPN et IGAS « afin de réaliser conjointement une inspection de l'ensemble des commissariats parisiens du ressort de la préfecture de police de Paris pour évaluer l'étendue des pratiques d'éviction discriminatoire et leur impact sur les personnes stationnant dans la rue, en situation d'itinérance ».

D'autre part, en ce qui concerne les officiers de police judiciaire, l'IGJ devrait, conformément à l'article 15-2 du code de procédure pénale, être systématiquement associée à l'IGPN ou l'IGGN²⁰⁹. Introduite par la loi du 15 juin 2000, cet article novateur... n'a, en effet, pratiquement jamais été utilisé ce qui est une anomalie.

Les missions récentes confiées en même temps à l'IGA, à l'IGPN et à l'IGJ sur les féminicides de Mérignac et de Hayange se rapprochent de l'application de l'article 15-2 puisqu'elles peuvent aller jusqu'à diagnostiquer les « manquements » éventuels du processus policier et judiciaire.

Une étape ultérieure pourrait être envisagée à terme... à condition de conserver un droit de saisine des deux directeurs généraux

- En troisième lieu, une ouverture plus large à d'autres professionnels que des policiers et gendarmes à l'IGPN et l'IGGN serait un progrès pour éviter l'effet d'entre soi.

La mission recommande ainsi de mixer les origines professionnelles, en renforçant la présence de policiers et de gendarmes à l'IGA, au-delà des quatre postes réservés à deux anciens directeurs des services actifs de la police nationale et à deux généraux de division de la gendarmerie.

Proposition n° 45 : Renforcer le rôle de l'IGA comme inspection généraliste du ministère de l'intérieur, y compris pour la Police nationale et la Gendarmerie nationale, en s'appuyant notamment sur le collège des inspections générales du ministère de l'intérieur, organiser plus régulièrement des missions conjointes à plusieurs inspections générales et mixer les profils au sein des trois inspections générales y compris pour ce qui est de la réalisation des enquêtes administratives.

Envisager à terme un rapprochement organique entre IGA, IGPN et IGGN sans priver les deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie de leur droit de saisine directe.

Proposition n° 46 : Appliquer les dispositions du code de procédure pénale prévoyant l'organisation de missions communes à plusieurs inspections lorsqu'est en cause le comportement d'un OPJ.

4.3.6. Faciliter l'information de l'autorité disciplinaire sur les faits portés à la connaissance du parquet

²⁰⁹ « Les enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police judiciaire dans l'exercice d'une mission de police judiciaire associent l'inspection générale de la justice au service d'enquête compétent. Elles peuvent être ordonnées par le ministre de la justice et sont alors dirigées par un magistrat. »

4.3.6.1. Faciliter l'information de l'autorité judiciaire sur les faits portés à la connaissance du parquet

La mission s'est interrogée sur les conditions juridiques dans lesquelles l'autorité judiciaire peut informer l'autorité hiérarchique de faits portés à sa connaissance.

Le cadre juridique est actuellement défini à l'article 11-2 du code de procédure pénale, issu de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016, dont il résulte que le ministère public ne peut informer par écrit l'autorité hiérarchique des décisions de condamnation (même non définitive), de saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction ou de mise en examen, rendues contre une personne qu'elle emploie qu'à la double condition qu'elles concernent un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement qu'il estime cette transmission nécessaire, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens.

Il en résulte a contrario²¹⁰ que le ministère public ne peut légalement informer l'autorité hiérarchique de faits, même établis ou très plausibles en l'état de l'instruction, qui auraient donné lieu à des mesures alternatives aux poursuites pénales, d'un rappel à la loi d'une mesure de composition pénale ou qui, sur le plan pénal, ne pourraient donner lieu qu'à une qualification contraventionnelle ou à une qualification de délit non puni d'une peine d'emprisonnement. Aucune information de l'autorité hiérarchique ne peut non plus désormais intervenir avant la mise en mouvement de l'action publique, notamment au cours de l'enquête ou au stade de la garde à vue ou de l'audition libre²¹¹,

A l'occasion de leurs auditions, plusieurs procureurs de la République, dont celui de Paris ou encore de Nanterre, ont relevé que le cadre très contraignant de ces dispositions rendait difficile dans certaines situations la communication de pièces à l'administration alors même que cela serait utilement de nature à éclairer cette dernière. Un procureur a même considéré que cette réforme de 2016 avait « manqué sa cible » puisqu'elle aboutirait à rendre la situation plus complexe et contraignante alors même que son objectif était de faciliter la transmission d'informations.

A l'occasion du rapport annuel du ministère public pour l'année 2020, il a été fait état de difficulté dans la mise en œuvre de l'article 11-2 à l'occasion du traitement de plaintes contre les gendarmes et les policiers.

Interrogée sur ce point par la mission, la direction des affaires criminelles et des grâces s'est montrée, en revanche, réservée sur l'opportunité d'une évolution législative.

Elle estime d'une part que les dispositions de l'article R. 170 du CPP²¹² peuvent permettre une communication du parquet aux administrations, de copie de pièces issues de procédures pénales

²¹⁰ Comme le confirme une circulaire d'application du 4 août 2016 de la DACG

²¹¹ Contrairement aux pratiques antérieures, que consacrait notamment la circulaire précitée du 16 septembre 2015.

²¹² « Les copies des décisions non définitives, des décisions rendues par les juridictions d'instruction ou de l'application des peines et des décisions rendues par les juridictions pour mineurs ou après des débats tenus à huis clos, ainsi que les copies des autres actes ou pièces d'une procédure pénale, ne sont délivrées aux tiers qu'avec l'autorisation préalable du procureur de la République ou du procureur général et sous réserve que le demandeur justifie d'un motif légitime. L'autorisation peut n'être accordée que sous réserve de l'occultation des éléments ou des motifs de la décision qui n'ont pas à être divulgués. L'autorisation est refusée par décision motivée si la

ayant donné lieu à un classement sans suite ou à la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites. Un effort d'interprétation souple n'est donc pas inimaginable.

Elle souligne d'autre part qu'une éventuelle évolution législative risquerait « d'ouvrir une brèche très importante dans le respect des principes cardinaux du secret de l'enquête et de l'instruction et par conséquent, de la présomption d'innocence ».

Tout en ayant conscience que ce débat excède l'objet du présent rapport, la mission estime toutefois nécessaire, dans le contexte particulier des enjeux en matière de lutte contre les discriminations, d'engager une réflexion sur un éventuel assouplissement de l'article 11-2 du code de procédure pénale, en particulier lorsqu'un agent, dont la culpabilité a été établie, a fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites.

En particulier, les dispositions de l'article R. 170 du CPP, antérieures à la loi du 14 avril 2016, ne semblent pas conférer un cadre juridique suffisamment large et sûr juridiquement pour une telle communication.

En outre, la jurisprudence constitutionnelle, qui ne s'oppose par principe à l'utilisation à des fins administratives de données nominatives recueillies dans le cadre d'activités de police judiciaire, sauf à ce que cette utilisation porte, par son caractère excessif, atteinte aux droits ou seulement aux intérêts légitimes des personnes concernées, ne paraît pas, en l'état, faire obstacle à un assouplissement encadré de l'article 11-2 du code de procédure pénale.

Proposition n° 47 : Engager une réflexion sur un éventuel assouplissement de l'article 11-2 du code de procédure pénale, aux fins de permettre la communication par l'autorité judiciaire à l'autorité hiérarchique d'éléments de procédure, en particulier lorsqu'un agent, dont la culpabilité a été établie, a fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites.

4.3.6.2. Communiquer plus régulièrement au parquet les éléments de la procédure disciplinaire qui lui sont nécessaires

Parallèlement à cet assouplissement souhaitable des conditions d'information de l'autorité hiérarchique par le ministère public, la mission estime nécessaire de veiller à ce que l'autorité hiérarchique informe plus régulièrement l'autorité judiciaire de faits dont elle est saisie, lorsque ceux-ci peuvent caractériser une infraction pénale.

Elle constate à cet égard, au vu des dossiers individuels qu'elle a pu consulter, que le signalement par l'autorité administrative à l'autorité judiciaire demeure rare en pratique, même lorsque les faits, établis par l'autorité disciplinaire, caractérisent une infraction pénale, et en particulier un acte discriminatoire.

De même, il a été rapporté par la DACG que certains parquets généraux se seraient vus opposer par l'IGPN un refus à une demande de communication de rapports d'enquête administrative en matière de discipline des OPJ. Ce refus de transmission serait justifié, selon l'IGPN, par l'absence de fondement juridique exprès autorisant la communication de ces enquêtes administratives à l'autorité judiciaire.

demande n'est pas justifiée par un motif légitime, si la délivrance de la copie est susceptible de porter atteinte à l'efficacité de l'enquête ou à la présomption d'innocence, ou pour l'un des motifs mentionnés à l'article R. 168 ».

La mission estime nécessaire à cet égard de rappeler aux autorités administratives que la transmission d'enquêtes disciplinaires aux parquets, compétents pour procéder au retrait de la qualité d'OPJ, doit être systématique lorsque ceux-ci en font la demande.

Proposition n° 48 : *Rappeler à la police et à la gendarmerie leur obligation de transmettre systématiquement leurs enquêtes disciplinaires aux parquets lorsque ceux-ci le demandent.*

4.3.7. Préciser les conditions de recours aux caméras-piétons en ce qui concerne les conditions de mise en marche de l'équipement et l'utilisation du son

Nous avons constaté, au vu des témoignages et des résultats du bilan des dispositifs mis en œuvre à l'étranger, que le recours aux caméras-piétons était d'une grande utilité pour faire redescendre la tension sur le terrain (« pacifier et objectiver ») et prévenir les outrages envers les agents, notamment en cas de contrôle d'identité ou d'interpellation. De nombreux gendarmes et policiers, avec l'accord tacite de leur hiérarchie ont même acquis à titre personnel des caméras « go-pro » tant ils se sentaient sécurisés par l'enregistrement de leur action. Un certain accord se fait entre acteurs, qu'il s'agisse des forces de sécurité, des associations, des commentateurs²¹³ pour admettre l'utilité de ces dispositifs.

L'équipement adapté étant désormais disponible à l'été 2021²¹⁴, conformément à l'annonce du ministre de l'intérieur²¹⁵, il importe maintenant d'en préciser la doctrine d'utilisation.

Parmi les questions qui devront être traitées pour que cet outil suscite la confiance plutôt que de nouvelles controverses, figurent notamment :

- l'éventuelle utilisation de ces caméras au cours des transferts de personnes interpellées, qui paraît opportune ;
- les précisions à apporter quant à la réaction de l'agent lorsque l'équipement est défaillant. Comme le préconise le rapport McPherson au Royaume-Uni, il pourrait notamment être exigé de l'agent qu'il signale par écrit à la fin de l'intervention cette défaillance matérielle ;
- la nécessité d'assurer un équilibre satisfaisant avec le droit des agents au respect de leur vie privée. En particulier, il peut être envisagé de privilégier l'enregistrement des temps d'action et non des temps d'attente ou de circulation en véhicule quand les agents sont entre eux.

D'autres chantiers doivent encore être entrepris pour la mise en place de ces caméras, tel celui de leur intégration dans le projet PPN (« procédure pénale numérique »).

Proposition n° 49 : *Préciser la doctrine de recours aux caméras-piétons en ce qui concerne leurs conditions de mise en marche et l'utilisation du son.*

²¹³ *Télérama* 3 juillet 2021 « Les violences policières enfin tenues à l'œil ? » par Olivier Tesquel. Voir aussi la question de Mme la députée Sophie Panonacle n°31277 avec la réponse du ministre de l'intérieur JO du 22 septembre 2020 p.6505.

²¹⁴ L'histoire de l'échec de la première tentative d'équiper les forces de sécurité de caméras-piétons est bien résumée dans la question du député François Jolivet n°31278 avec la réponse du ministre de l'intérieur (JO du 15 septembre 2020 p.6353.

²¹⁵ Cf réponse n°31998 à Mme Laurence Trastour-Isnard, députée, JO du 20 octobre 2020 p.7320.

4.3.8. Mieux encadrer les contrôles d'identité

4.3.8.1. Le récépissé de contrôle d'identité : une solution difficile à mettre en œuvre et d'un intérêt incertain

La mission s'est interrogée sur l'opportunité d'introduire en France le dispositif du récépissé de contrôle d'identité, suggéré de longue date par certains élus, représentants associatifs ainsi que par le Défenseur des droits et la CNCDH.

Ce dispositif impliquerait que les forces de l'ordre enregistrent l'ensemble des contrôles qu'elles réalisent et remettent en outre aux personnes contrôlées un document relatif à la date et à l'heure du contrôle ainsi qu'à son objet et son motif, voire le cas échéant à l'agent qui l'a réalisé (numéro de « RIO »).

Les objectifs poursuivis seraient à la fois d'obtenir des données statistiques fiables et complètes sur les contrôles, de délivrer aux personnes contrôlées une information qui leur fait défaut aujourd'hui, de leur faciliter la possibilité des contrôles qu'elles jugent abusifs et également d'inciter les agents à en limiter le nombre.

Plusieurs initiatives récentes réclamant la mise en œuvre de ce dispositif, ont relancé le débat, déjà ancien, quant à son opportunité :

- Motion du Conseil national des barreaux du 3 juillet 2020 en vue de la modification de l'article 78-2 du CPP, aux fins d'instaurer une traçabilité des contrôles
- Proposition du Défenseur des droits suggérant la mise en place d'un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité ainsi que « l'absence, dans certaines zones de contrôle d'identité sans traçabilité » ;
- Avis de la CNCDH de février 2021 sur les rapports entre police et population²¹⁶ ;
- Proposition de loi n° 3845 relative aux contrôles d'identité, déposée en février 2021 sur le bureau du président de l'Assemblée nationale ;
- Récente action de groupe dont plusieurs associations ont saisi le Gouvernement (cf. supra, n° 4.1.5.1.).

Ces propositions s'appuient notamment sur quelques exemples de mise en œuvre, généralement très localisés, à l'étranger.

La mise en œuvre des récépissés en Espagne :

Certaines communautés autonomes (notamment Madrid) ont mis en place un protocole au sein de leurs forces de l'ordre pour prévenir tout contrôle motivé par un critère discriminant. Les agents doivent compléter des formulaires à chaque fois qu'ils pratiquent une identification ou une fouille, indépendamment du résultat du contrôle, pour justifier le motif de l'acte. Une copie du document, avec une information précise de ses droits et des voies de dénonciation possibles, est remise à la personne objet du contrôle d'identité. Dans les formulaires, sont renseignés entre autres la nationalité et l'apparence ethnique des personnes identifiées, les motifs qui ont conduit à réaliser le contrôle, et le résultat de l'identification.

²¹⁶ « La remise d'un récépissé papier nominatif, qui préciserait l'heure, le lieu et les motifs du contrôle, permettrait non seulement de réduire les contrôles abusifs, mais également, en informant les personnes contrôlées, sinon de dissiper ce sentiment d'arbitraire, du moins de leur donner les moyens de contester en justice leur bien-fondé. Afin d'éviter la constitution d'un fichier nominatif, le carnet à souche du policier ou gendarme devrait reproduire toutes les indications du récépissé, sauf l'identité de la personne contrôlée. Au-delà de leur traçabilité, il conviendrait de mettre place un dispositif de suivi des contrôles, pour permettre aux hiérarchies de prendre connaissance des conditions de leur mise en œuvre (quels agents ? pour quels motifs ?). »

La nouvelle politique sur les interpellations mise en œuvre dans la ville de Montréal

Dans le cadre de l'analyse du *Bilan général des actions de l'agglomération de Montréal pour lutter contre le profilage racial et le profilage social (période 2012-2016)*, la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise et la Commission sur la sécurité publique de la ville de Montréal ont rédigé un mémoire commun²¹⁷ ayant pour objectif d'identifier les mesures à mettre à œuvre pour mieux lutter contre le profilage racial et le profilage social. Parmi ces mesures figurait la nécessité de développer et de mettre en place « *un système de collecte de données concernant l'appartenance raciale perçue et présumée des individus qui font l'objet d'une interpellation*²¹⁸ par le Service de police de la ville de Montréal (SPVM) ».

Sur la base des conclusions des commissions, une équipe de trois chercheurs enseignants-chercheurs a été mandatée pour produire, à partir des données générées par le SPVM dans le cadre de ses activités, des « *indicateurs quantitatifs sur l'interpellation policière en lien avec l'identité racisée des personnes interpellées* », lesquels indicateurs pourraient être actualisés et rendus publics annuellement en vue de documenter cette problématique de manière transparente.

Ce rapport²¹⁹ a été rendu public en octobre 2019. Dans le cadre de leur étude, les chercheurs ont conçu deux types d'indicateurs : l'Indice de disparité de chances d'interpellation (IDCI) et l'Indice de sur-interpellation au regard des infractions (ISRI). Les chercheurs avaient formulé cinq recommandations au SPVM :

- se doter d'une politique en matière d'interpellation ;
- produire et rendre public un rapport annuel présentant l'évolution des statistiques de traitement différencié, incluant les indicateurs de disparité de chances d'interpellation (IDCI) et de sur-interpellation au regard des infractions (ISRI) pour chaque groupe ;
- développer des modalités complémentaires de suivi en matière de profilage racial ;
- intégrer la question du profilage racial à l'ensemble de leurs plans, programmes et pratiques ;
- continuer ses efforts d'intégration de la question du profilage systémique à la formation policière en accordant une attention particulière à la population autochtone.

Le SPVM s'était engagé à suivre l'ensemble des recommandations formulées par les enseignants-chercheurs. En juillet 2020, le chef du SPVM, a présenté la nouvelle « *Politique sur les interpellations policières du SPVM* », fruit d'un important travail engagé depuis 2006 par le Comité expert profilage racial et social du SPVM.

La nouvelle politique vise à mettre un terme à :

- toute interpellation sans fondement, aléatoire ou basée sur un critère discriminatoire ;
- l'utilisation d'un pouvoir, prévu dans une loi ou découlant de la Common Law, dans le seul but d'identifier une personne et d'obtenir des renseignements.

Pour conduire cette réforme, le SPVM a défini un calendrier précis :

- phase 1 (juillet 2020 – automne 2020) :
 - analyse des 45 000 fiches d'interpellations sur lesquelles reposait l'étude précédemment citée²²⁰ ;
 - à partir de cette analyse, définition de la typologie des contrôles et de leurs principes d'application ;
 - mise en place des outils indispensables à la conduite de la deuxième phase (notamment sur le plan informatique) ;
- phase 2 (automne 2020 – automne 2021) :
 - évaluation à 360 degrés des pratiques policières en matière de contrôle ;
 - mise en place de fiches de contrôle informatisées très complètes²²¹ qui devront être systématiquement renseignées par les policiers ;

²¹⁷ Lien : http://www.cdpcj.qc.ca/publications/Bilan_Mtl_profilages_racial_social.pdf

²¹⁸ Lire « contrôle donnant lieu à un enregistrement de données ».

²¹⁹ « *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées - Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial* » par Victor Armony, Mariam Hassaoui et Massimiliano Mulone. Consultable sur le lien suivant : https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

²²⁰ « *Les interpellations policières à la lumière des identités racisées des personnes interpellées - Analyse des données du Service de Police de la Ville de Montréal (SPVM) et élaboration d'indicateurs de suivi en matière de profilage racial* » par Victor Armony, Mariam Hassaoui et Massimiliano Mulone. Consultable sur le lien suivant : https://spvm.qc.ca/upload/Rapport_Armony-Hassaoui-Mulone.pdf

²²¹ Objectif du contrôle - Date, heure et lieu - Informations nominatives de la personne contrôlée - Identité ethnoculturelle perçue ou présumée de la personne contrôlée - Contexte du contrôle (initiative du policier,

- mandat délivré à des chercheurs indépendants en appui du SPVM (comprendre les mécanismes de prise de décision des policiers en matière de contrôle, analyser les outils de travail mis en place en soutien de la nouvelle politique, évaluer l'évolution des contrôles notamment à l'aide des indicateurs définis dans l'étude de 2019) ;
- mesures d'accompagnement (formation des policiers, informations des citoyens sur les objectifs et fondements des contrôles) ;
- conduite de nouvelles consultations, notamment auprès des communautés ethnoculturelles, et retour d'expérience des policiers ;
- phase 3 (automne 2021) : bilan et ajustements des mesures.

Si la mise en place de récépissé constitue ainsi une option possible, envisagée de longue date, pour réduire le nombre de contrôles et faciliter leur traçabilité, elle suscite également un grand nombre de critiques, en partie fondées.

Une première série de critiques porte sur la lourdeur administrative du dispositif, sa complexité technique et sur la crainte, exprimée par les responsables administratifs et les agents, qu'il ne débouche essentiellement sur de la « paperasse » supplémentaire et le risque de fragilisation de la procédure pénale ultérieure dans le cas où les informations requises n'auraient été qu'incomplètement renseignées.

L'exigence de mentions obligatoires très détaillées serait en particulier peu adaptée aux contraintes du terrain et en particulier aux situations de contrôle d'identité multiples (par exemple dans le cadre des manifestations).

La mise en œuvre du dispositif impliquerait en outre de développer un équipement spécifique, les terminaux actuellement à la disposition des agents (adaptés à la procédure d'amende forfaitaire dématérialisée, qui n'implique aucun papier) ne permettant pas la remise d'un tel récépissé.

Une seconde série de critiques porte sur les interrogations quant à l'utilité et l'opportunité du dispositif.

En particulier, quel est l'intérêt concret de remettre un document écrit aux personnes contrôlées ? Si celles-ci pouvaient s'en prévaloir à l'occasion d'un contrôle ultérieur, elles seraient amenées à justifier qu'elles sont bien les titulaires du récépissé en...prouvant leur identité. Et, de plus, il existerait un risque sérieux de trafic ou de falsification et dans tous les cas, l'efficacité de la lutte contre certaines infractions en serait affectée.

S'il s'agit d'un simple recensement statistique, en quoi la remise d'un justificatif est-elle pertinente ?

S'il s'agit enfin de faciliter l'exercice de recours, on peut se demander si la seule détention de plusieurs récépissés serait suffisante. Chaque contrôle pouvait parfaitement être justifié et le grand nombre de ceux-ci ne paraît pas de nature à démontrer l'existence d'une discrimination.

En ce qui concerne le seul enregistrement des contrôles, celui-ci ne paraît pas impliquer la remise d'un document aux intéressés. La seule demande à l'agent de procéder à un compte-rendu après la patrouille recensant le nombre de contrôles et leurs résultats paraît en outre suffisante. Par ailleurs, il est possible de retrouver des données sur la récurrence des contrôles via le contrôle du nombre de passages au fichier des personnes recherchées.

Un enregistrement sous format informatique ne permettrait pas en outre d'établir une éventuelle discrimination en fonction de l'origine, compte tenu de l'absence de possibilité de mettre en œuvre un fichier comportant des caractéristiques ethniques.

signalement d'un tiers; appel au 911 ou demande d'un autre policier) - Motif du contrôle - Faits observables ayant conduit au contrôle - Informations recueillies à la suite du contrôle - Mesures prises à la suite du contrôle.

La mission a en conséquence préféré explorer d'autres pistes susceptibles d'améliorer les conditions de réalisation des contrôles et de circonscrire ceux-ci aux situations qui le justifient réellement.

4.3.8.2. Mieux préciser les conditions des contrôles d'identité

La mission souligne que les conditions générales de réalisation des contrôles devraient être précisées, de façon à veiller à l'harmonisation des pratiques sur tout le territoire national et au respect des exigences constitutionnelles qui encadrent leur réalisation, aux fins en particulier de prévenir autant que possible toute discrimination, réelle ou ressentie comme telle.

Les seules dispositions générales du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale paraissent en effet à cet égard insuffisantes, en ce qu'elles n'énoncent pas de règles suffisamment claires pour encadrer les conditions de réalisation des contrôles²²².

Comme il a été exposé ci-dessus, il serait souhaitable qu'une circulaire publique (« Manuel des contrôles d'identité ») impose aux agents d'expliquer verbalement (et brièvement) aux intéressés les motifs des contrôles et des éventuelles palpations et fouilles. Une telle explication serait susceptible de prévenir, dans bien des cas, le sentiment d'incompréhension de la personne contrôlée et les risques de montée en tension qui souvent en découlent.

Cette circulaire, à l'élaboration de laquelle il pourrait être utile d'associer organisations syndicales, élus locaux, représentants associatifs et enseignants-chercheurs, pourrait également préciser les conditions de contrôle d'identité dans un certain nombre de situations concrètes, et notamment en cas de contrôle sur des groupes d'individus, de façon à prévenir tout risque d'arbitraire dans ce contexte particulier dans le choix de la personne contrôlée.

Enfin, la mission rappelle la nécessité d'améliorer la formation aux contrôles, et suggère notamment, comme il a été dit (cf. propositions en ce qui concerne la formation des agents), la présence de formateurs expérimentés au sein des patrouilles

Ces propositions rejoignent, pour certaines, celles formulées en mars 2021 au Royaume-Uni par la Commission parlementaire sur les disparités ethniques et raciales, dont il est possible de s'inspirer.

En mars 2021, une Commission parlementaire sur les disparités ethniques et raciales a rendu un rapport qui reconnaît des différences et entre les services de police sur la conduite à tenir lors des contrôles et des fouilles et des difficultés de mise en pratique. Il recommande une meilleure formation comme une solution potentielle pour lutter contre les préjugés raciaux dans les contrôles et les fouilles.

Il s'agit notamment pour les services de police d'informer le public des raisons pour lesquelles la police utilise la tactique d'interpellation et de fouille dans leur secteur avant de l'employer, d'éduquer les agents sur une compréhension éclairée des différentes cultures ethniques et religieuses lorsqu'ils abordent les interpellations et les fouilles, en posant les bonnes questions, et de les former sur comment se désengager de manière appropriée des membres du public lorsque rien n'est trouvé²²³ :

La Commission a notamment émis des solutions pour améliorer les stop and search, souvent sources de tensions au sein des communautés dans lesquelles ils sont le plus utilisés :

²²² V. C. Mouhanna, Le code de déontologie : un outil de régulation des relations police-population ? Droit et société, 2017/3, p. 503

²²³ https://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/SS_training_OVERVIEW_Final_report

Enfin, si le sujet a fait l'objet de nombreuses études²²⁴, l'institution des forces de sécurité elle-même devrait mener ses propres études comme n'importe quelle administration ou entreprise, dans le cadre de son contrôle de « qualité ».

4.3.8.3. Renforcer l'implication de l'autorité hiérarchique et du parquet sur les contrôles d'identité

a) Un nécessaire encadrement déjà souligné mais délicat à mettre en œuvre

Il apparaît essentiel que l'autorité hiérarchique ait une politique de contrôle d'identité. Qu'en Seine Saint Denis une majorité des personnes contrôlées appartienne aux minorités visibles n'est pas surprenant dès lors que la majorité de la population appartient aux mêmes « minorités ». Mais dans le train Vintimille Menton, le préfet a pu demander que tous les passagers soient contrôlés et non seulement une sélection faite en fonction de l'origine supposée.

Il apparaît également essentiel que les parquets conservent la maîtrise de leurs réquisitions aux fins de contrôle d'identité, ce qui implique, d'une part, qu'ils définissent, en lien avec les forces de sécurité intérieure et les autorités préfectorales, leurs conditions générales de réalisation et, d'autre part, qu'ils procèdent à un contrôle effectif des demandes de réquisition qui leur sont adressées et à un suivi de leur mise en œuvre.

La mise en œuvre de ces exigences figurant dans l'instruction de la DACG du 6 avril 2017 (cf. supra) est cependant très délicate et inégale en pratique, faute notamment pour les parquets de disposer des moyens suffisants leur permettant de s'investir sur ces questions.

Il ressort en particulier de la réponse des procureurs généraux au questionnaire qui leur a été adressé par la mission un écart entre la réalité des moyens formels et juridiques des parquets en amont et la capacité technique et effective à contrôler la mise en œuvre des contrôles d'identité en aval.

Le rôle des parquets est d'ailleurs parfois mal compris de la part des agents des forces de sécurité intérieure : il ressort de certaines auditions que dans certains cas, ceux-ci n'ont pas conscience qu'ils se bornent à adresser au parquetier une simple demande, susceptible d'être refusée ou de faire l'objet d'une demande de précisions.

Les parquets et procureurs généraux sont quasi-unanimes à estimer qu'il leur est matériellement très difficile de contrôler a posteriori ces opérations soit parce que les comptes rendus ne leur sont pas systématiquement adressés soit parce que le volume considérable des réquisitions sollicitées fait obstacle à un contrôle effectif, et que, dans le même sens, le nombre de magistrats affectés dans les parquets ne permet pas d'y procéder. Pour le même motif, ils font valoir qu'un contrôle sur le terrain par un déplacement du magistrat lors du contrôle, s'il est parfois pratiqué occasionnellement dans certains ressorts (Grenoble/Toulouse), ne peut en tout état de cause être généralisé, certains indiquant même que cette présence des magistrats est « *rigoureusement impossible* » (Versailles/Rouen et Bourges dans le même sens). Ils ont nombreux à déplorer que le contrôle qu'ils sont censés opérer reste « *très théorique* » (Rouen) et « *peu effectif* » (Nîmes) par « *manque de temps et de moyens* » (Agen/Dans le même sens Besançon), ce qui les conduit à considérer qu'en pratique le contrôle des opérations proprement dit « *échappe à*

²²⁴ V. par ex. Jaques de Maillard « les relations police/population au prisme des contrôles d'identité » HAL archives ouvertes décembre 2019 - Les références citées sont celles du Défenseur des droits 2016-2017 ou de l'enquête Trajectoires et Origines de l'INED.

toute évaluation » (Metz/Pau). Le parquet général d'Amiens dans le même sens souligne que ce contrôle est « *quasiment illusoire* » au regard du nombre de réquisitions délivrées et de l'absence, trop fréquente, de transmission de comptes rendus des opérations, et qu'en tout état de cause les moyens dont ils disposent ne leur permettent « *en aucune façon de mettre en évidence d'éventuelles discriminations* ».

Un parquet général (Besançon) insiste cependant sur le fait qu'il est « *indispensable de maintenir le procureur de la République comme auteur des réquisitions. C'est une garantie démocratique* »

Le parquet de Toulouse souligne « *la difficulté d'exercer une réelle plénitude de ses prérogatives et de maintenir une qualité formelle et procédurale des réquisitions effectivement délivrées assorties d'une localisation géographique en annexe sachant que ces opérations s'inscrivent dans le cadre de milliers de demandes* ».

Ainsi, le volume des demandes de réquisitions est régulièrement pointé pour souligner la difficulté matérielle des magistrats du parquet à assurer un contrôle effectif. Par exemple, le seul parquet près le tribunal judiciaire de Foix composé de 3 magistrats, procureur de la République compris, a fait l'objet de 655 demandes de réquisitions pour la seule année 2020.

Le parquet général de Dijon confirme que ces opérations sont beaucoup trop nombreuses et les parquets n'ont ni le temps, ni les moyens de procéder à un contrôle effectif sur ces opérations de contrôle. Il relève également que les parquets font l'objet de demandes très insistantes des forces de sécurité intérieure et de l'autorité administrative pour délivrer largement les réquisitions de contrôle d'identité sur des quartiers entiers et de manière répétée.

b) Propositions de la mission

Là comme ailleurs, il est indispensable que l'autorité d'initiative des contrôles prenne toute sa responsabilité dans le processus de maîtrise des contrôles. Dès avant la validation par le parquet, l'autorité hiérarchique des forces supporte la première responsabilité dans l'encadrement des contrôles. Il leur appartient à cet égard de veiller, d'une part, au respect des exigences applicables aux demandes de réquisition, et en particulier de veiller à limiter les plages horaires des contrôles à un endroit donné, d'autre part, au suivi des bonnes pratiques dans la mise en œuvre des contrôles (par exemple, faire varier la composition des équipes).

Une fois la demande exprimée de manière proportionnée et précise, il appartient au procureur de trancher. Et les parquets ne sauraient se désintéresser de cette mission importante pour la paix publique. En cohérence avec les instructions de la DACG du 6 mars 2017, qui restent d'actualité, il importe de généraliser la pratique consistant pour les parquets généraux et parquets à déterminer des directives générales régulièrement actualisées sur les lieux, la durée et la fréquence des contrôles et à l'élaboration desquelles les élus locaux pourraient notamment être associés.

Ces directives devraient notamment rappeler, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, que les contrôles doivent être circonscrits dans le temps et dans l'espace et que toute pratique visant à contourner ces exigences doit être strictement prohibée. Un certain nombre de parquetiers interrogés par la mission²²⁵ ont en effet souligné que cette exigence n'était pas toujours respectée dans les demandes de réquisitions qui leur étaient transmises.

Elle recommande également de généraliser et de rendre effectif le compte-rendu systématique, à intervalles réguliers, à l'attention du parquet sur les résultats du contrôle (nombre de personnes contrôlées ; nombre de palpations et de fouilles ; résultats).

²²⁵ V. par ex entretien avec le procureur de Pontoise

Ce recensement doit notamment permettre au parquet de s'assurer un suivi plus effectif des demandes de réquisitions, en s'assurant de l'utilité des contrôles au vu des résultats des précédents contrôles réalisés au même endroit.

Une telle implication accrue des parquets impliquerait également de généraliser la pratique tendant à confier le suivi des contrôles à un parquetier désigné à cette fin (par exemple, comme à Lille, un procureur adjoint).

La mission souligne par ailleurs l'importance de l'autorité hiérarchique dans l'encadrement des contrôles. Il leur appartient à cet égard de veiller, d'une part, au respect des exigences applicables aux demandes de réquisition, et en particulier de veiller à limiter les plages horaires des contrôles à un endroit donné, d'autre part, au suivi des bonnes pratiques dans la mise en œuvre des contrôles (par exemple, faire varier la composition des équipages).

Forces de sécurité et parquets n'ont d'autres perspectives que de s'entendre pour prendre au sérieux la co-production des contrôles d'identité. Cette co-production ne signifie pas confusion comme pourrait le suggérer l'utilisation erronée de la regrettable expression « chaîne pénale ». Chaque autorité joue son rôle. Les forces de sécurité formulent une demande, le parquet décide après échange et discussion avec les forces de sécurité. Certes, ce contrôle est difficile, couteux en temps et susceptible de provoquer des froissements entre tel commissariat et tel parquet. Mais il ne saurait utilement ni être contesté par les forces de sécurité ni abandonné par les parquets.

Car cohésion de la société est un objectif éminent qui n'est nullement favorisé par un automatisme des contrôles d'identité.

Utiles et irremplaçables, les contrôles d'identité peuvent être pratiqués autrement²²⁶, par neuf précautions :

(1) La finalité du contrôle doit être soupesée avec soin. Dans sa décision n° 2020-102 précitée (cas n° 16), le Défenseur des droits met en cause des contrôles d'identité qu'il estime discriminatoires. Il s'agissait en réalité de ce qu'il qualifie de « contrôle évictions » demandée par la hiérarchie pour pousser une bande de jeunes loin des habitations au pied desquelles ils passaient de longs moments. Probablement que les riverains, qui ont droit à la tranquillité publique, appelaient de leurs vœux le déplacement de ces jeunes mais, il ne reste pas moins que l'usage des contrôles d'identité en ce cas ne visait pas à connaître l'identité mais à faire pression pour libérer l'espace public. Or en principe, quand on connaît l'identité, on ne contrôle pas l'identité.

(2) Leur nombre peut être réapprécié. Plutôt que d'être quotidien et tomber dans l'habitude et les réactions convenues des délinquants qui tiennent leur territoire, il peut être préférable de pratiquer le contrôle aléatoire moins nombreux mais plus surprenants et donc compliquant les équilibres de la délinquance.

La principale question porte sur leur utilité. Utilité qui ne se mesure pas (seulement) à l'intensité de la demande des mairies ou directement de la population. Et donc la nature des circonstances. Quand les jeunes d'Orange viennent se mesurer aux jeunes d'Avignon pour un « *fight* », le contrôle d'identité va de soi. Il est compris parce que son critère est la volonté d'en découdre entre groupes et non la couleur de peau ou l'origine perçue. Dans

²²⁶ Revue Après Demain n°54 2^{ème} semestre 2020 « le rapport police population » avec l'article de Me Jean-Pierre Mignard « contrôles au faciès ».

d'autres circonstances, un contrôle de routine peut avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

(3) Leur ciblage sur le trafic de stupéfiants et les points de deal, lesquels sont bien recensés (250 à Lille), quitte à les suivre quand ils se déplacent, mais aussi sur les zones de cambriolages à répétition, les espaces d'intimidation contre les populations locales qui subissent les délinquants et d'autres sujets de préoccupation.

Deux éléments jouent largement pour la détermination des ciblages : la demande de la population qui attend les contrôles pour ne pas subir la « loi » des délinquants. Cette cause de la banalisation des contrôles ne doit pas être sous-estimée.

Et la bonne connaissance du terrain par les forces de sécurité. Les statistiques détaillées pour la zone en question, l'histoire de la délinquance et la chronique des événements doit contribuer à établir les priorités du contrôle.

(4) Leur limitation dans les temps et dans l'espace. Plusieurs procureurs s'étonnent du caractère généralisé du contrôle sur la totalité du territoire de l'agglomération et 24h sur 24h pendant une semaine ou dix jours par exemple.

Il est possible de pratiquer des contrôles d'identité à des horaires irréguliers et dans des espaces déterminés (cf point précédent).

(5) Leurs auteurs : qui pratique le contrôle d'identité ? est-ce une affaire d'OPJ ? Les parquets vérifient le nom et la qualité des fonctionnaires ou militaires qui ont opéré le contrôle.

Le PV de contrôle n'est pas une formalité, il révèle l'identité et donc la responsabilité professionnelle de ceux qui mènent le contrôle.

(6) Leur motivation doit exister. Et si elle existe, elle peut être communiquée verbalement aux personnes contrôlées comme à ceux qui intéressent à cette politique (élus locaux, journalistes, associations). Cette motivation peut s'exprimer en peu de mots mais elle éclaire le contrôle d'une utile lumière à l'opposé de l'obscurité de la suspicion de discrimination.

La motivation et sa communication établit une relation différente avec le contrôlé et peut contribuer à protéger le policier ou le gendarme de l'hostilité si ce n'est de la révolte de celui qui, étranger à toute délinquance, est contrôlé sans connaître le motif.

(7) Leurs résultats (non seulement les faits constatés, mais aussi le nombre de contrôle et les incidents qui ont pu se produire) doivent pouvoir être présentés aux procureurs qui les organisent. De ce dialogue ex post peuvent résulter des infléchissements et des améliorations pour l'avenir.

(8) Les forces de sécurité ne doivent jamais perdre de vue que la charge de la preuve est allégée pour les personnes qui invoquent une discrimination subie du fait des forces de sécurité comme le rappelle clairement le Défenseur des droits dans sa décision n°2018-257 du 18 octobre 2016²²⁷.

²²⁷ Pour le Défenseur des droits, « le fait qu'on ne puisse vérifier la manière dont sont sélectionnées les personnes, en particulier dans le cas d'opération menées sur réquisition du procureur de la République, lorsqu'un faisceau d'indices fait clairement apparaître une position discriminatoire, doit conduire l'Etat à prouver le caractère non discriminatoire du contrôle ». En effet, si le Défenseur des droits, qui détient des pouvoirs d'enquête, rencontre lui-même des difficultés à établir a posteriori le déroulement des contrôles du fait de l'absence d'éléments

(9) Enfin, une suggestion peut être présentée même si l'on entend déjà les nombreuses raisons de ne pas la suivre. Le contrôle d'identité s'opère par les forces de sécurité, sous le contrôle des procureurs, tous n'agissant qu'au nom du peuple français. Il se trouve qu'une partie de la population spécialement les jeunes ont une prévention contre de telles opérations. Il ne serait pas inutile, rien ne l'interdit, que des élus locaux, en accord avec la police ou la gendarmerie, soient présents ponctuellement, comme observateurs, lors de certaines opérations, comme la loi le prévoit déjà en ce qui concerne les visites d'établissements pénitentiaires par les députés, sénateurs et représentants au Parlement européen élus en France²²⁸.

La paix publique est un impératif partagé, au bénéfice de tous et les élus locaux attachés à la tranquillité publique ne seraient pas hors de leur rôle si de telles expériences étaient menées.

Proposition n° 50 : Préciser, par voie de circulaire publique (« Manuel des contrôles d'identité ») élaborée après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, les conditions de réalisation des contrôles d'identité de façon à veiller à ce qu'ils respectent les principes généraux définis dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie.

Proposition n° 51 : Veiller à mieux circonscrire les contrôles, en les ciblant et en les limitant dans le temps et dans l'espace

Proposition n° 52 : Exiger que soient communiqués verbalement les motifs des contrôles d'identité aux personnes contrôlées

Proposition n° 53 : Veiller à une meilleure implication des parquets dans la réalisation des contrôles et dans le suivi de leurs résultats, notamment par l'exigence d'un recensement de ceux-ci et d'un compte-rendu systématique.

Proposition n° 54 : Prévoir la possibilité pour les élus locaux d'assister ponctuellement aux contrôles en qualité d'observateurs.

documentant le processus, il ne peut de toute évidence être exigé du simple citoyen qui fait valoir être victime d'un tel contrôle discriminatoire qu'il apporte seul la preuve de ces faits.

²²⁸ Article 719 CPP

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît que le traitement des discriminations au sein des forces de sécurité, qu'elles soient commises ou subies, ne peut s'envisager indépendamment des évolutions plus globales que connaissent ces forces ces dernières années, et en particulier de leurs relations avec l'ensemble de la population. Il importe ainsi de recréer un lien de confiance avec la partie du public qui, à la lumière de certains événements graves largement relayés dans les médias et les réseaux sociaux, met en cause aujourd'hui les conditions dans lesquelles les forces de sécurité exercent leur mission fondamentale de protection et de secours.

La restauration de ce lien implique à la fois une volonté de toute la hiérarchie de situer ce sujet au centre de la pratique professionnelle et aussi un effort de pédagogie, qui doivent être portés sur le long-terme.

Elle suppose, en outre, que l'institution de police et de gendarmerie rappelle à chacun de ses membres son devoir d'exemplarité et sanctionne fermement ceux d'entre eux qui, lorsqu'il s'agit notamment des discriminations, soit le méconnaissent soit négligent de le faire respecter par les agents sur lesquels ils ont autorité.

Cette nécessaire poursuite des efforts entrepris en vue du respect par tous les policiers et les gendarmes de leurs exigences déontologiques ne saurait cependant faire oublier que les faits de discrimination, même sous-estimés par les statistiques disponibles, demeurent peu nombreux en proportion du nombre d'agents concernés et du volume des interventions.

Au vu des éléments dont elle a pu prendre connaissance, la mission estime qu'on ne peut parler, dans la police ou dans la gendarmerie, d'un phénomène de « racisme ou de discrimination systémique », qui impliquerait un système organisé, structuré et généralisé au sein de l'ensemble de services conduisant à traiter différemment la population en fonction de ses origines ethniques²²⁹ ou d'autres critères proscrits par la loi.

Les graves manquements déontologiques observés sont ainsi le fait soit d'actes individuels soit imputables à plusieurs agents d'un même service mais ils demeurent circonscrits. Même si elles gagneraient à être précisées et mieux encadrées, les conditions de réalisation des contrôles d'identité, telles qu'elles sont définies par les lois qui les régissent, ne traduisent pas par elles-mêmes, comme l'affirment notamment certains représentants associatifs, l'existence d'un *système* de discrimination, directe ou indirecte.

L'heure est venue de se souvenir que la police nationale a été le premier service public à disposer d'un code de déontologie. Le discernement, le comportement adéquat, conforme à la loi, maîtrisé individuellement et collectivement, encadré par des responsables bien choisis, doivent caractériser l'exercice des forces de sécurité.

²²⁹ Comme le souligne le rapport de la commission parlementaire sur les disparités ethniques et raciales de mars 2021, dans son rapport précité, cet usage inapproprié de la référence au racisme revient à en altérer le sens profond et la portée : "The Commission therefore feels that misapplying the term racism has diluted its credibility, and thus undermined the seriousness of racism, where it does exist, in contemporary Britain. Where 'institutional racism' is used too casually as an explanatory tool, it can also lead to insufficient consideration of other factors which are also known to drive such differences in outcomes."

La lutte contre les discriminations n'est ni une concession à l'air du temps, ni un slogan ni un rideau dissimulant des habitudes agressives. C'est un élément fondamental de culture professionnelle comme la connaissance de la procédure pénale, la proportionnalité de l'usage de la force, la retenue dans le maniement des armes ou le refus du tutoiement des usagers.

Une police et une gendarmerie *nationales* méritent cet adjectif qui fonde et rappelle que, sans elles, nos libertés seraient immanquablement piétinées par le poids du plus fort.

Les forces de sécurité doivent rendre la lutte contre les discriminations inhérentes à leur mission, évidente dans leur comportement et persévérante dans la durée.

Elles ont une mission constitutionnelle de paix publique. Elles doivent s'en souvenir en toutes circonstances si elles veulent conserver la confiance du « peuple français ».

Puisse ce rapport y contribuer.

LISTE DES ANNEXES

1° ANNEXES GENERALES

- 1-1 Lettre de mission
- 1-2 Récapitulatif des propositions
- 1-3 Liste des personnes auditionnées

2° LES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES ADRESSES PAR LA MISSION

- 2-1 La synthèse des réponses au questionnaire adressé aux SGAMI (IGA)
- 2-2 La synthèse des réponses des procureurs généraux au questionnaire (IGJ)
- 2-3 La synthèse des réponses des procureurs au questionnaire (IGJ)
- 2-4 La synthèse des réponses au questionnaire sur les comparaisons internationales (IGA)

3° LES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET LES FORCES DE SECURITE INTERIEURE

- 3-1 L'expérimentation village témoin « secteur du Faubourg de Béthune » à Lille
- 3-2 Les relations de la police nationale avec les universités et les enseignants-chercheurs

4° L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES DE DISCRIMINATIONS

- 4-1 Résultats de l'enquête Cadre de vie et sécurité
- 4-2 Note IGJ sur la comptabilisation statistique des infractions
- 4-3 Analyse des signalements – plateforme PHAROS
- 4-4 Infographie MININT sur les crimes et délits haineux
- 4-5 Instruction du DGGN du 17 mai 2021 relative à la prise en charge de personnes victimes d'infractions pénales commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre
- 4-6 Grille d'autodiagnostic de la qualité de l'accueil élaborée par la DCSP
- 4-7 Propositions collectif Romeurope
- 4-8 Exemples de refus récents de prise de plainte signalés par le MRAP

5° LES DISCRIMINATIONS COMMISES ET SUBIES PAR LES FSI

- 5-1 Récapitulatif des sanctions prononcées pour des faits de discrimination interne dans les 6 DDSP interrogées en 2017-2020
- 5-2 Fiche de présentation Stop Discri
- 5-3 Plan d'action du ministère de l'intérieur pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2021-2023
- 5-4 Fiche de présentation du groupement d'assistance aux policiers victimes
- 5-5 Circulaire du 9 avril 2018 créant la mission d'assistance aux policiers victimes
- 5-6 Exemple anonymisé de lettre de rappel à l'ordre
- 5-7 Exemple anonymisé de lettre de mise hors de cause IGGN
- 5-8 Document LDH sur les cas de discriminations signalés

6° ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC D'AUTRES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

- 6-1 Le traitement des discriminations par l'administration pénitentiaire (note IGJ)
- 6-2 Le traitement des discriminations par la RATP

ANNEXES GENERALES

Lettre de mission

Objet : Mission « lutte contre les discriminations » dans l'action des forces de sécurité.

Pour notre République qui a fait de l'égalité un de ses principes fondateurs, la politique de lutte contre les discriminations demeure une priorité. Qu'elles soient fondées sur l'origine, le genre, l'orientation sexuelle, ou bien encore l'appartenance à une prétendue race ou à une religion, elles fracturent le lien social, nourrissent la défiance et sapent notre vivre-ensemble.

Dans la mise en œuvre de cette politique, nos forces de l'ordre tiennent une place particulière.

D'abord parce que ce sont elles qui peuvent les constater au quotidien, en recueillant les plaintes de victimes et en les instruisant pour que la justice, sous l'autorité de laquelle elles agissent en cette matière, puisse intervenir utilement. L'attente de nos concitoyens victimes de discrimination est forte, et il est de la responsabilité de l'Etat de leur assurer qu'ils puissent être accueillis et écoutés par des policiers et gendarmes formés. Le président de la République a pris des engagements forts en ce sens qu'il s'agit de pleinement concrétiser.

Ensuite parce que les forces de l'ordre, qui reflètent la diversité sociale et culturelle de notre société, et qui sont chaque jour au contact du public, peuvent elles-mêmes, davantage que d'autres agents du service public, être victimes de remarques ou de comportements discriminatoires : insultes pendant une intervention à raison de la couleur de peau ou de l'origine supposée d'un gardien de la paix ou d'un gendarme, propos sexistes vis-à-vis des personnels féminins qui servent dans les forces de l'ordre, homophobie, antisémitisme, etc. Ces comportements sont inacceptables et méritent d'être sanctionnés. Nos forces peuvent parfois aussi signaler des discriminations dans leur vie privée, pour des raisons qui tiennent à leur personne, soit, et c'est spécialement grave, au seul motif qu'elles sont identifiées comme policier ou comme gendarme.

Enfin, parce qu'il arrive que certains membres des forces de l'ordre se rendent eux-mêmes coupables de propos ou de comportements discriminatoires, dans le fonctionnement du service ou dans leur rapport avec le public. Ces situations ne sauraient être tolérées. Parce qu'ils sont les garants et de la loi et de l'ordre public, les membres de nos forces de l'ordre ont plus que quiconque un devoir d'exemplarité en ce domaine. Même si elles restent isolées, ces situations, lorsqu'elles se produisent, abîment le lien et la confiance avec l'ensemble de nos concitoyens.

Former nos forces pour mieux accueillir et traiter les signalements de discriminations ; les protéger quand elles en sont elles-mêmes victimes ; sanctionner lorsque certains membres s'en rendent coupables : telles sont les actions que le Gouvernement entend poursuivre.

Dans ce cadre, nous vous confions une mission qui poursuit trois objectifs.

En premier lieu, vous ferez un état des lieux de la sensibilisation des policiers et militaires de la gendarmerie nationale sur les discriminations et sur la façon dont ce problème est aujourd'hui appréhendé dans le quotidien de leur action (écoute des victimes, recueil de plainte, etc.). Vous pourrez formuler toute proposition pour améliorer concrètement la prise en compte par les forces de l'ordre de ces infractions, première étape d'un traitement judiciaire efficace. Vous pourrez, également, évaluer la manière dont l'autorité judiciaire, placée en position de direction de la police judiciaire, s'engage dans la formation des forces de l'ordre à ce sujet et prend en compte, dans son domaine de responsabilité, le comportement des policiers et des gendarmes dans ce champ des discriminations.

En deuxième lieu, vous vous attacherez à examiner la façon dont sont traités, tant par l'administration que par la justice, les signalements des propos ou agissements discriminatoires dont les membres des forces se disent elles même victimes. Là encore, vous pourrez indiquer des mesures de toute nature à même de permettre leur meilleure prise en compte administrative et judiciaire. Vous examinerez, notamment, les suites judiciaires qui sont apportées par les autorités de poursuite et de jugement, en vous attachant au suivi des procédures et à la place qu'y tiennent les forces de l'ordre en qualité de victimes.

En troisième lieu, vous dresserez un état des lieux des faits rapportés ces quatre dernières années comme étant de caractère discriminatoire qui auraient été commis par des policiers ou des gendarmes dans l'exercice de leur fonction. Vous veillerez à analyser le contexte dans lequel ils sont intervenus, notamment pour déterminer, lorsqu'il s'agit de faits réitérés, si leurs auteurs avaient fait l'objet d'un signalement ou de mesures particulières.

A partir des dossiers, judiciaires et administratifs, auxquels vous aurez accès, vous examinerez les traitements administratif, disciplinaire et judiciaire réservés à ces faits. Vous veillerez à respecter, dans la rédaction de votre rapport et de ses annexes, le strict anonymat des auteurs et des victimes.

Vous formulerez des propositions d'actions de nature à prévenir la commission de tels actes ou propos, à combattre plus efficacement leur réitération, et à mieux protéger les victimes.

Pour l'ensemble de ces investigations, outre le concours des secrétariats généraux de nos ministères, des directions d'administration centrale concernées, vous pourrez solliciter l'appui de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale de l'administration, qui pourra être assistée par des membres de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale. Elles procéderont, sous votre autorité, à l'analyse des données nationales issues des systèmes d'information des directions concernées et des données judiciaires, notamment celles issues du casier judiciaire national et du bureau national des procédures (CASSIOPEE). Elles conduiront, sous vos directives, des observations de terrain et des auditions, ainsi que toutes les investigations utiles, auprès des juridictions, des services compétents, des associations impliquées, et auprès de tout organisme ou collectivité dont l'apport sera jugé nécessaire.

Vous pourrez auditionner toute personne que vous jugerez utile et solliciter des personnalités extérieures à nos ministères, pour procéder à la définition des orientations générales de votre mission, à l'analyse des données, et pour déterminer, sous votre autorité, les propositions à formuler. Enfin vous tiendrez compte, dans vos réflexions, des travaux de nos deux ministères déjà réalisés, à ce jour, sur les questions que vous traitez.

Vous nous rendrez votre rapport au plus tard le 15 avril 2021.



Eric DUPOND-MORETTI



Gérald DARMANIN

Récapitulatif des propositions

Proposition n° 1 : Valoriser davantage dans l'opinion l'action de la police et de la gendarmerie nationales dans le domaine de la promotion de l'égalité des chances, en particulier en ce qui concerne l'obtention des labels AFNOR « égalité professionnelle » et « diversité ».

Proposition n° 2 : Insérer dans les rapports annuels de l'IGPN et de l'IGGN un paragraphe « état des lieux » sur la lutte contre les discriminations.

Proposition n° 3 : Organiser ponctuellement des échanges sur certains cas d'intervention des forces de sécurité intérieure (à l'exclusion de faits ayant donné lieu à des procédures disciplinaires ou judiciaires encore en cours), en présence de tous les acteurs concernés, y compris associatifs.

Proposition n° 4 : Prendre l'initiative vis-à-vis du Parlement en lui proposant des visites, des conférences, des échanges avec les personnels.

Proposition n° 5 : Organiser la participation de parlementaires aux sessions de l'IHEMI.

Proposition n° 6 : Promouvoir des conventions avec les bailleurs et les entreprises locales de transport ; développer des échanges avec les élèves dans les établissements scolaires.

Proposition n° 7 : Confier plus systématiquement à des agents spécialisés la mission de maintenir des liens avec les représentants associatifs et organiser, au plan local et au plan national, diverses initiatives pour renouer le dialogue (politique de coproduction de l'information, échanges au sein d'un « Observatoire des discriminations »).

Proposition n° 8 : Sensibiliser davantage les chefs de service à l'importance de l'organisation régulière de contacts avec les élus locaux et organiser des visites ponctuelles des élus aux patrouilles sur le terrain.

Proposition n° 9 : Organiser régulièrement des réunions entre les représentants des forces de sécurité intérieure et la commission de déontologie du Conseil national des barreaux sur les problématiques communes, et en particulier celles relatives aux discriminations, et organiser des formations réciproques sur ce thème entre ces institutions. Faire de même avec les barreaux locaux.

Proposition n° 10 : Approfondir les interactions avec le monde de la recherche par le biais notamment de l'IHEMI. Consulter les chercheurs sur l'élaboration des plans d'action et des schémas d'action (ordre public, radicalisation etc).

Proposition n° 11 : Diversifier le jury de recrutement des agents en ouvrant davantage ceux-ci aux représentants d'autres institutions publiques, de l'Université ainsi qu'à des personnalités qualifiées de la société civile.

Proposition n° 12 : Créer un Observatoire des discriminations, piloté par les services statistiques ministériels de la sécurité intérieure et de la justice et associant les représentants associatifs.

Proposition n° 13 : Inciter les services judiciaires à qualifier aussi précisément que possible, par nature d'infractions (NATINF), toutes les procédures présentant un caractère discriminant, quelle que soit la décision prise par le magistrat et même si elles ne donnent pas lieu à des poursuites pénales.

Proposition n° 14 : Valoriser les personnels administratifs en charge de l'accueil dans les commissariats. Et par là même, valoriser la fonction d'accueil comme premier contact avec la population, en s'inspirant d'autres services publics (la Poste, SNCF) ou privés.

Proposition n° 15 : Réaliser des études sur l'accueil en commissariat et en gendarmerie ciblées sur les personnes les plus exposées à un risque particulier de discriminations. Ne pas s'interdire des « testings ».

Proposition n° 16 : Faire réaliser par l'IGPN et l'IGPN des enquêtes spécifiquement consacrées à l'accueil des victimes de discriminations.

Proposition n° 17 : Améliorer le dispositif de recueil des signalements en ligne pour des faits de discrimination, en le rendant plus accessible et plus pédagogique pour les victimes.

Proposition n° 18 : Renforcer, à l'occasion de l'allongement de la durée de scolarité des gardiens de la paix, la formation qui leur est dispensée sur le thème des discriminations. Associer, plus encore qu'aujourd'hui, à ces formations la DILCRAH et les autres grandes associations concernées.

Proposition n° 19 : Organiser, à l'attention des agents, des formations à la connaissance des cultures et comportements associés, sur le modèle notamment des formations mises en place en Allemagne.

Proposition n° 20 : Veiller à adapter la configuration des locaux pour garantir la confidentialité de l'audition des victimes.

Proposition n° 21 : Généraliser l'équipement des locaux d'accueil en caméras fixes sans prise de son.

Proposition n° 22 : Promouvoir les référents « racisme, antisémitisme, LGBT et discrimination » en veillant à mieux les faire connaître et à renforcer la formation qui leur est dispensée et confier, lorsque l'organisation du service s'y prête, l'exercice de ces fonctions aux référents égalité et diversité, compétents pour la prévention des discriminations en interne.

Proposition n° 23 : Expérimenter la désignation dans certaines zones de référents dédiés aux discriminations en fonction de l'origine ethnique et élargir la désignation de référents LGBT à d'autres agglomérations.

Proposition n° 24 : Rappeler aux agents la nécessité de retenir systématiquement la qualification d'infraction discriminatoire quand cela ressort des faits signalés par la victime et organiser des contrôles réguliers par les inspections générales sur le respect de cette obligation.

Proposition n° 25 : Prioriser le développement du logiciel Osadis, destiné à améliorer le suivi des procédures disciplinaires au sein de la police nationale.

Proposition n° 26 : Organiser, au sein des services de police et de gendarmerie, la conduite d'une enquête de victimation spécifique au thème des discriminations internes au service.

Proposition n° 27 : Veiller à un meilleur suivi des « signaux faibles » de discrimination dans le cadre des systèmes d'information de ressources humaines.

Proposition n° 28 : Promouvoir les référents égalité et diversité en renforçant leur visibilité et en renforçant leur formation.

Proposition n° 29 : Veiller à une réponse administrative et disciplinaire proportionnée, de nature à réprimer les faits de discrimination interne aux services qui le méritent et à rétablir le bon fonctionnement du service, et veiller à mieux informer les victimes sur les suites données à leurs plaintes.

Proposition n° 30 : Améliorer la protection fonctionnelle des agents :

- en veillant à une meilleure information des agents sur leurs droits ;
- en incitant la hiérarchie à manifester de façon immédiate et visible son soutien à l'agent concerné ;
- en rappelant aux chefs de service sa portée afin de prévenir des refus injustifiés d'octroi.

Proposition n° 31 : Etendre à la Police nationale la pratique des lettres de mise hors de cause de l'IGGN.

Proposition n° 32 : Renforcer la coordination des acteurs d'intérêt général pour réprimer plus efficacement les faits de menace et de harcèlement à l'encontre des agents des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 33 : Accélérer les actions entreprises dans certains commissariats pour adapter la configuration des locaux, en organisation des circulations séparées et des zones réservées aux agents.

Proposition n° 34 : Mieux faire connaître la mission d'accompagnement des blessés, en rappelant aux agents son existence et sa disponibilité à l'égard de chacun d'entre eux.

Proposition n°34 bis : Demander aux parquets généraux de mettre en œuvre un suivi régulier de l'action publique en ce domaine avec compte rendu aux deux ministres Justice et Intérieur.

Proposition n° 35 : Renforcer les actions de formation destinées à prévenir les discriminations commises par les agents, en privilégiant des formations locales adaptées aux réalités de la circonscription, en mettant en outre en place des formations sur les biais cognitifs et en organisant des actions de sensibilisation avec le concours des associations.

Proposition n° 36 : Redéployer dans certaines zones l'encadrement policier dans des fonctions opérationnelles

Proposition n° 37 : Sensibiliser l'encadrement à sa présence au contact des agents et à son rôle pédagogique dans la prévention des discriminations, notamment par la présence lors de la prise de service et par le biais de débriefings vidéo.

Proposition n° 38 : Favoriser les mobilités des agents de la police nationale en offrant des possibilités de changement valorisants et en liant la mobilité à l'avancement.

Proposition n° 39 : Exercer le devoir de remontrance des chefs de service, lorsqu'ils détectent des indices laissant suspecter un risque de discrimination.

Proposition n° 40 : Lorsque les faits de discrimination le justifient, mieux utiliser les mesures de suspension administrative dans l'attente du prononcé de la sanction et accompagner les sanctions prises par des mesures administratives adéquates y compris de mutation dans l'intérêt du service.

Proposition n° 41 : Adapter la réponse disciplinaire, en :

- veillant à l'indépendance de cette procédure avec la procédure pénale ;
- informant les victimes sur les suites données à leur signalement ;
- signalant au parquet tous les faits qui le justifient.

Proposition n° 42 : Protéger l'agent mis en cause alors qu'il a dénoncé les faits de discriminations qui ont conduit à l'ouverture de l'enquête, en prenant systématiquement en compte cette dénonciation, tant dans la décision d'engager les poursuites que dans le quantum des peines.

Proposition n° 43 : Etendre la pratique de lettres de mise hors de cause aux faits faisant l'objet d'un signalement de la part de personnes extérieures au service.

Proposition n° 44 : Transformer en délits les contraventions pour injures non publiques commises par les PDAP dans l'exercice de leurs fonctions.

Proposition n° 45 : Renforcer le rôle de l'IGA comme inspection généraliste du ministère de l'intérieur, y compris pour la Police nationale et la Gendarmerie nationale, en s'appuyant notamment sur le collège des inspections générales du ministère de l'intérieur, organiser plus régulièrement des missions conjointes à plusieurs inspections générales et mixer les profils au sein des trois inspections générales y compris pour ce qui est de la réalisation des enquêtes administratives .

Envisager à terme un rapprochement organique entre IGA, IGPN et IGGN sans priver les deux directeurs généraux de la police et de la gendarmerie de leur droit de saisine directe.

Proposition n° 46 : Appliquer les dispositions du code de procédure pénale prévoyant l'organisation de missions communes à plusieurs inspections lorsqu'est en cause le comportement d'un OPJ.

Proposition n° 47 : Engager une réflexion sur un éventuel assouplissement de l'article 11-2 du code de procédure pénale, aux fins de permettre la communication par l'autorité judiciaire à l'autorité hiérarchique d'éléments de procédure, en particulier lorsqu'un agent, dont la culpabilité a été établie, a fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites.

Proposition n° 48 : Rappeler à la police et à la gendarmerie leur obligation de transmettre systématiquement leurs enquêtes disciplinaires aux parquets lorsque ceux-ci le demandent.

Proposition n° 49 : Préciser la doctrine de recours aux caméras piétons en ce qui concerne leurs conditions de mise en marche et l'utilisation du son.

Proposition n° 50 : Préciser, par voie de circulaire publique (« Manuel des contrôles d'identité ») élaborée après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, les conditions de réalisation des contrôles d'identité de façon à veiller à ce qu'ils respectent les principes généraux définis dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie.

Proposition n° 51 : Veiller à mieux circonscrire les contrôles, en les ciblant et en les limitant dans le temps et dans l'espace

Proposition n° 52 : Exiger que soient communiqués verbalement les motifs des contrôles d'identité aux personnes contrôlées

Proposition n° 53 : Veiller à une meilleure implication des parquets dans la réalisation des contrôles et dans le suivi de leurs résultats, notamment par l'exigence d'un recensement de ceux-ci et d'un compte-rendu systématique.

Proposition n° 54 : Prévoir la possibilité pour les élus locaux d'assister ponctuellement aux contrôles en qualité d'observateurs.

Liste des personnes entendues

Administration centrale du ministère de l'intérieur

Police nationale

Frédéric Veaux, Commissaire général, Directeur général de la police nationale, et Jérôme Léonnet, adjoint au Directeur général de la police nationale

Jean-Marie Salanova, Directeur des services actifs de la Police nationale, Directeur central de la sécurité publique, Mme Emmanuelle Hezard, sous-directrice des ressources humaines et de la logistique, Mme Marjorie Ghizzoli, sous-directrice des audits et du contrôle interne et M. Marc Kechichian, adjoint à la sous-directrice des audits et du contrôle interne

Brigitte Jullien, Directrice, Cheffe de l'Inspection générale de la police nationale

M. Fernand Gontier, Directeur des services actifs de la Police nationale, Directeur Central de la Police Aux Frontières

Simon Babre, Directeur des ressources et des compétences de la police nationale

Philippe Lutz, Directeur de la Direction centrale du recrutement et de la formation de la police nationale

Martine Coudert, Directrice de l'Ecole nationale supérieure de police

Emmanuel Barbe, Préfet, Préfigurateur de l'Académie de police

Ludovic Kauffman, Contrôleur général, adjoint de la Directrice centrale des compagnies républicaines de sécurité

Christine Gonzalez - Demichel, Directrice du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure

Gendarmerie nationale

Christian Rodriguez, Général d'armée, Directeur général de la Gendarmerie nationale,

Alain Pidoux, Général de corps d'armée, Chef de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale

Sylvain Laniel, Général de brigade, adjoint au Directeur des opérations et de l'emploi

Jean-Marc Descoux, Général de division, Commandant la gendarmerie d'outre-mer

Gil Rocheteau, Colonel, Inspection générale de la gendarmerie nationale

Valérie Florent, Lieutenant – colonelle, Référente nationale égalité des chances

Elisabeth Rolin et Aline Emtaz, conseillères au cabinet du Directeur général de la Gendarmerie nationale

Madame Sylvie Bonnissent, cheffe du Centre d'études et de documentation de la Direction générale de la gendarmerie nationale

Autres services

M. Pierre-Henry Brandet, Délégué à l'information et à la communication du ministère de l'Intérieur

Eric Freysselinard, Préfet, directeur de l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur

Ministère de la justice

Olivier Christen, Directeur des affaires criminelles et des grâces

Laurent Ridet, Direction de l'administration pénitentiaire

Christine Chambaz, Sous-directrice de la statistique et des études au service de l'expertise et de la modernisation à la Direction des affaires criminelles et des grâces

Autorités administratives indépendantes

Défenseure des droits

Claire Hédon, Défenseure des droits

Pauline Caby, adjointe, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité

M. Benoît Narbey, chef du pôle Déontologie de la sécurité

M. Yann Coz, chef du pôle Fonction publique

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Dominique Simonnot, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Maud Hoestlandt, Directrice des affaires juridiques

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Catherine Teitgen-Colly

Me Simon Foreman

Administration déconcentrée

Didier Lallement, Préfet de police

Fabienne Buccio, Préfète de la Gironde

Josiane Chevalier, Préfète du Bas-Rhin

Bertrand Gaume, préfet du Vaucluse

Corinne Orzechowski, préfète de l'Oise

Valérie Martineau, Directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

Mickaël Bucheron, Brigadier-Chef, Officier de liaison LGBT à la Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne

Juridictions judiciaires

Mme Le Quéau, présidente de la conférence des procureurs généraux, procureure générale d'Aix-en-Provence

M. Eric Mathais, procureur de la République de Dijon, président de la Conférence des procureurs

Stéphane Noël, président du tribunal judiciaire de Paris

Rémy Heitz, procureur de la république près le tribunal Judiciaire de Paris

Mme Dominique Laurens, procureure de la République près le Tribunal Judiciaire de Marseille

Béatrice Fay, juge d'instruction au tribunal judiciaire de Bobigny

Organisations syndicales et associations de gendarmes

David Le Bars, Syndicat des commissaires de la Police Nationale S.C.P.N.

Olivier Boisteaux et Jean-Paul Mégret, Syndicat indépendant des Commissaires de Police S.I.C.P

Christophe Rouget et Léo Moreau, Syndicat des Cadres de la Sécurité intérieure S.C.S.I

Patrice Ribeiro, Synergie Officiers S.O

M. Jérôme Moisant, Unité SGP FO

M. Olivier Hourcau Secrétaire Général Adjoint et M. Stanislas Gaudon, Alliance Police Nationale

M. Clair et M. Achatib, UNSA Police

Mme Nathalie Makarski et Mme Bénédicte Verdin, Alliance Police Nationale PATS

Georges Knecht, Syndicat national indépendant des personnels administratifs et techniques S.N.I.P.A.T.

Général Gaspari et plusieurs militaires membres du Conseil de la fonction militaire de la Gendarmerie

Elus

Frédéric Péchenard, Vice-Président en charge de la Sécurité et de l'aide aux victimes Région Île de Franc

François Rebsamen, Maire de Dijon

Associations

Mario Stasi, président de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme

Malik Salemkour, président de la Ligue des Droits de l'Homme

Dominique Sopo, président de SOS Racisme

Augustin Grosdoy, co-président MRAP

Estelle Ribes, Chargée d'animation de réseau Collectif National Droits de l'Homme Romeurope

Enseignants-chercheurs

Anne Wulleumier, cheffe du Département Etudes et Recherche de l'IHEMI, chercheure associée au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Jérémy Gauthier, Fabien Jobard, Jacques de Maillard, Christian Mouhanna et Anaïk Purenne, chercheurs associés au CESDIP

Autres personnes entendues

M. Patrice Bergougnoux, ancien préfet, ancien Directeur général de la police nationale

Me Jérôme Gavaudan, Président du Conseil national des barreaux

Frédéric Potier, délégué général à l'éthique et à la conformité de la RATP

Visites

Yvelines

Colonel Sylvain Tortellier, commandant le groupement des Yvelines, commandant de la compagnie de Saint Germain en Laye

Adjudante-chef Jessica Dubois, responsable de la MCP

Bertrand Houillon, maire de Magny-les-Hameaux, Marc Tourelle, Maire de Noisy-le-Roi

Val d'Oise

Frédéric Lauze, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique

Henri Duminy, commissaire général, directeur départemental adjoint

Frédéric Laissy, commissaire divisionnaire, chef d'état-major

Aude Le Renard, cheffe de la cellule audit et déontologie

Dominique Ponchant, commandant divisionnaire, chef du CDSF

Colonel Stéphane Brunet, commandant de groupement de gendarmerie du Val d'Oise

Eric Corbaux, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Pontoise

Lille

Jean-François Papineau, inspecteur général, directeur zonal de la sécurité publique

Thierry Courtecuisse, contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique du nord et Daniel Lejeune, contrôleur général, adjoint au directeur départemental

Carole Etienne Procureure de la République près le tribunal judiciaire de Lille

Paris 18^{ème}

Emmanuelle Oster, Commissaire Divisionnaire, Commissaire centrale du 18^{ème} arrondissement

Franck Fagedet, Commandant Divisionnaire

Marseille

Frédérique Camillieri, Préfète de police de Marseille

Marie Aubert, Préfète déléguée à l'égalité des chances

Luc-Didier Mazoyer, inspecteur général, directeur zonal de la sécurité publique

Virginie Brunner, contrôleur générale, directrice départementale de la sécurité publique des Bouches du Rhône et Karine Paravisini, cheffe d'état-major