

# LIVRE BLANC DU MALAISE DES POLICIERS



PROTEGER

MENSONGES

se faire cracher dessus

SE BATTRE

garder la tête haute

VIOLENCES

INCIVILITES

BRULER

INSULTES

SYSTEME

MANQUE DE MOYENS

MOURIR

SERVIR

MENACES

HAINES

TOMBER heures sup

SEUL

ILLUSIONS

FERMER SA GUEULE

Cracher

VOCATION

CROIRE

MANQUE

D'EFFECTIFS

DEVOIR DE RESERVE

NOITS BLANCHES

ASSISTER

SE RELEVER

IDEES NOIRES

MEPRIS

SOMBRER

FELICS

EN COLERE

Ce livret n'a pas pour vocation d'exposer une vision exhaustive des problèmes de la Police Nationale, ni la prétention d'indiquer comment les résoudre.

Il synthétise, à l'usage de tous et notamment des personnes peu au fait des affaires de la Police, les revendications les plus fréquentes des policiers, celles qu'ils ont à cœur et qui motivent leur mouvement depuis plusieurs mois.

A l'appui des propositions faites par les collectifs policiers et notamment d'une demande d'Etats-généraux de la Police, il propose quelques pistes pour une police plus en adéquation avec les missions qui sont les siennes, plus efficace, plus sûre et plus proche des citoyens.

BT

*Depuis la première édition de ce livret, en février 2017, de nouveaux événements dramatiques ont continué à secouer la famille policière et, si les conditions de travail des policiers n'ont pas changé d'un iota, quelques modifications législatives sont survenues, notamment en matière de légitime défense. Même si le « cœur » du livret blanc reste inchangé, cette nouvelle édition se devait de prendre en compte ces évolutions.*

PREAMBULE	04
UN MALAISE DONT LES ORIGINES NE DATENT PAS D'HIER	07
Le baromètre de la Police Nationale	07
Les suicides dans la Police Nationale	08
La lassitude de l'état d'urgence	08
La Révision Générale des Politiques Publiques	09
L'Indemnité de Responsabilité et de Performance (IRP)	10
Des outils bureautiques défaillants	12
Une défiance envers les syndicats	14
LES VIOLENCES ENVERS LES POLICIERS	16
CONSIDERATION, IMAGE ET RESPECT	17
LE POLICIER FACE A LA JUSTICE	18
Le policier mis en cause	19
Le policier victime	20
EFFECTIFS ET MOYENS HUMAINS	21
La réforme des cycles horaires	22
Le volet social	23
LES MOYENS MATERIELS	23
LES TACHES INDUES	25
LA LEGITIME DEFENSE	26
L'ALOURDISSEMENT DE LA PROCEDURE PENALE	28
La sécurisation des policiers, victimes et témoins	29
LA REPONSE PENALE	30
Le cas particulier des mineurs	32
AVANCEMENT ET CARRIERE	33
AMELIORATION DU SYSTEME : LES MESURES EXISTANTES	34
REFERENCES	37

## PREAMBULE



Le 8 octobre 2016, des policiers de Viry-Châtillon étaient gravement blessés dans une très grave agression commise avec des cocktails Molotov par des individus dont l'objectif était clairement de les assassiner. Sous l'émotion, quelques jours après, quelques dizaines de policiers, en province et à Paris, manifestaient leur colère et leur désarroi, en tenue et avec des véhicules de service.

Le Directeur Général de la Police Nationale, M. Jean-Marc FALCONE, fustigeait alors publiquement ces fonctionnaires sortis de leur devoir de réserve, indiquait que des sanctions seraient prises et saisissait l'Inspection Générale de la Police Nationale. Cette déclaration allait mettre le feu aux poudres d'une Police parvenue à bout de patience.

Partout en France, des mouvements de protestation similaires étaient organisés. Des rassemblements, en tenue ou en civil, parfois suivis de défilés, rassemblaient des centaines de collègues. Au travers des réseaux sociaux, de très nombreux services de Police, toutes directions confondues, montraient leur solidarité par la publication de photographies de groupes de policiers, dos tournés.

Dans la rue, mais toujours avec retenue, ces policiers clamaient leur mal-être, et dénonçaient pêle-mêle leurs conditions de travail, l'insécurité physique et juridique dans laquelle ils exercent leur métier, le manque de moyens ou la vétusté de ces moyens, la politique du chiffre, et l'alourdissement toujours croissant de la procédure pénale, vécu comme au bénéfice des auteurs et au préjudice des victimes.

Mais surtout, ces mêmes policiers, en bloc, se désolidarisèrent des syndicats de Police, à leurs yeux trop proches de la hiérarchie et trop enclins à de multiples compromissions.

Le 19 octobre, le Ministre de l'Intérieur recevait en urgence ces mêmes syndicats auxquels il annonçait un ensemble de mesures, dont on se rendait compte qu'il s'agissait pour la plupart de mesures déjà prévues par le « Protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers de la Police Nationale » d'avril 2016. Il annonçait également le déblocage de 250 millions d'euros en urgence (Ce financement annoncé allait rapidement être invalidé par la commission des finances du Sénat). Enfin, alors même que les policiers clamaient leur défiance de leur hiérarchie et des syndicats, il annonçait la tenue de réunions départementales sous l'égide de cette même hiérarchie et avec ces mêmes syndicats.

Loin de s'affaiblir, le mouvement policier allait, via les réseaux sociaux, s'amplifier et s'organiser au fil des semaines. Malgré les pressions locales, malgré les menaces de sanctions, les rassemblements perduraient, des collectifs locaux se créaient et se structuraient sous forme d'associations : Une association nationale, MPC (Mobilisation des Policiers en Colère) était créée et avec elle nombre d'antennes locales, des CLIP (Collectifs Libres et Indépendants de la Police), créés sur l'exemple d'une association de policiers du même nom ayant vu le jour à Lyon en 2012, voyaient le jour dans de nombreux départements, avec pour but de se fédérer progressivement, ainsi que quelques autres collectifs locaux, tous ayant cependant les mêmes motivations et affichant une volonté, à terme, de se fédérer sous une forme encore non définie.

Afin de retenir l'attention d'une administration au mieux indifférente, quelquefois hostile, les policiers adoptaient, dans un grand nombre de services, la politique du « service minimum », assurant bien évidemment les interventions urgentes et la sécurité des biens et des personnes, mais diminuant de façon drastique les verbalisations et interventions ordinaires. Ulcérés par les contraintes toujours plus fortes de la procédure pénale, des centaines d'OPJ déposaient auprès de leurs parquets généraux leur demande de retrait d'habilitation, suscitant l'inquiétude des magistrats.

Les 3 et 13 décembre, des rassemblements et manifestations étaient organisés à Paris et dans la plupart des grandes villes de France. Souvent médiatisés, ils démontraient

tant au public qu'à l'administration la persistance et la vigueur du mouvement de protestation.

Le 7 janvier 2017, réunis à Lyon, les différents collectifs de policiers décidaient de coordonner leurs actions sous la forme d'une union historique : l'Union Nationale des Policiers Indépendants (UPNI) était née.

Cette « fronde » policière, soutenue par 91 % de la population, est totalement inédite dans la Police moderne.

Les événements dramatiques qui allaient suivre (affaire « Théo », multiples cas de violences faites à des policiers, assassinat de Xavier Jugelé) n'ont fait qu'augmenter le malaise de policiers confrontés à la haine et à la violence, alors même que s'amorce une réforme des cycles horaires qui va fortement impacter leur vie professionnelle et privée.

Au delà des différentes revendications, le malaise exprimé par les policiers et la méfiance vis à vis de leur hiérarchie et de leurs syndicats sont autant de signes forts d'une exaspération qui ne saurait être calmée par de vagues promesses ou des menaces de sanctions. ***Il nécessite une remise à plat complète du système policier au travers de l'organisation d'états-généraux de la Police réunissant l'ensemble des interlocuteurs du métier, dont les représentants des collectifs de « policiers en colère ».***



Le mal-être policier n'est pourtant ni récent ni ignoré du ministère :

### **Le Baromètre social de la Police Nationale :**

En 2014, convaincu que les instances syndicales présentaient un tableau noirci du « moral des troupes », le Ministère de l'Intérieur chargeait la Direction des Ressources et des Compétences de la Police Nationale d'effectuer une grande enquête auprès des policiers. Sans appel, le résultat de cette enquête mettait en évidence, malgré un amour du métier toujours présent, un malaise au sein de la Police (94.3%) et un mauvais climat social (81.8%).

Elle mettait aussi en évidence un sentiment de relations dégradées avec la population (64%) et des conditions matérielles insatisfaisantes (72.9%). Peu ravis des possibilités d'avancement qui leur sont offertes (83.6%), les policiers (hors Corps de Conception et de Direction) y affichaient une motivation en nette baisse (68.5 % pour le Corps d'Encadrement et d'Application).

Plus encore, les policiers du Corps d'Encadrement et d'Application, qui constituent l'ossature principale de la Police Nationale, s'y déclaraient stressés, irritables et fatigués, et considéraient comme médiocre leur qualité de vie.

Très révélatrice, cette étude n'a pourtant été que peu diffusée et n'a pas, faute de moyens, amené de suites concrètes.

### **Les suicides dans la Police Nationale :**

Si les suicides sont toujours douloureusement vécus par une profession, c'est d'autant plus vrai dans la police ou dans la gendarmerie, tant la solidarité et l'esprit de corps y sont importants. La triste actualité de ce début d'année ne nous le rappelle que trop.

Avec 40 à 55 suicides par an chez les policiers, la France est tristement au troisième rang des nations occidentales. Entre 2004 et 2015, ce ne sont pas moins de 533 policiers qui se sont ainsi donné la mort. Selon Alain HAMON, spécialiste des questions de police et de justice, cette surmortalité par suicide chez les policiers est supérieure de 25% à celle des autres strates de la population.

Déjà en 1997, un article du Monde évoquait le problème des policiers choisissant d'en finir face au harcèlement hiérarchique ou à la pression constante de leur travail.

Certes, de multiples facteurs entrent en ligne de compte dans les suicides, mais l'argument avancé pudiquement de façon systématique de « problèmes personnels » ne saurait être satisfaisant.

Même si un « plan anti-suicide » a été lancé en 2015 par le Ministère de l'Intérieur, l'absence de remise en cause des causes essentielles que sont la pression hiérarchique et l'alourdissement constante des missions le voue à une efficacité limitée.

### **La lassitude de l'état d'urgence :**

La mise en œuvre des divers plans « Vigipirate », de l'état d'urgence, de l'opération « sentinelle », ont conduit les forces de l'ordre à assurer avec les mêmes moyens plus de missions et plus longtemps. Sur-employés, les policiers ont accompli ces missions avec le sens du devoir qui les caractérise et la conscience qu'ils sont le dernier rempart des citoyens contre le terrorisme.

Mais quel que soit le dévouement dont on fait preuve, le stress et la fatigue finissent par prendre le dessus et c'est ainsi par exemple qu'on a vu, chose inédite, plusieurs compagnies de CRS en arrêt maladie « collectif » à titre de protestation.

Ce mouvement d'humeur, survenu parmi l'une des catégories de policiers les plus exposées, était révélateur d'un malaise général de la Police et précurseur des

mouvements que l'on connaît depuis octobre 2016. Il n'a pourtant pas été reconnu comme tel.



### **La Révision Générale des Politiques Publiques :**

Lancée en 2006, la Loi Organique relative aux Lois de Finance instaurait une nouvelle procédure budgétaire. Elle introduisait notamment une logique de performance budgétaire.

Dans ce cadre, mise en œuvre dans la Police en 2008, et remplacée en 2012 par la MAP (Modernisation de l'Action Publique), la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a eu pour but d'adapter les services de sécurité aux besoins de la population,

de valoriser le travail et la disponibilité de ces services et de baisser les dépenses publiques. Elle allait engendrer le rapprochement entre la Police et la Gendarmerie, dont la mutualisation des moyens était sensée dégager d'importants crédits de fonctionnement.

Malheureusement, seul le volet « baisse des dépenses publiques » allait pouvoir être tenu, et les ambitieuses réformes envisagées pour améliorer le fonctionnement de la Police et de la Gendarmerie et le déroulement de carrière des policiers et des gendarmes allaient vite se heurter aux douloureuses contraintes budgétaires.

Ainsi en 2011, M. Frédéric PECHENARD, alors Directeur Général de la Police Nationale, déclarait-il à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale : « *La nécessité de maintenir la capacité opérationnelle de la police a conduit à une baisse de l'investissement logistique, technologique et immobilier. Mais cette situation n'est pas durable.* »

Dans le même temps et devant la même commission, le Général Jacques MIGNAUX, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale, déclarait : « *Concrètement, je ne suis pas en capacité de lancer de grand programme immobilier alors que le parc domanial vieillit, ni de procéder au renouvellement naturel des véhicules dont l'âge moyen est de 6 ans. De même, le renouvellement et la mise à niveau du parc informatique prennent du retard (...) En définitive, si les perspectives budgétaires ne s'améliorent pas, la baisse de mon budget d'investissement constituera ma principale préoccupation.* »

Les coupes budgétaires, durement ressenties par l'ensemble de la profession, n'ont pas permis de valoriser les efforts consentis par les policiers qui, au contraire, ont vu leurs conditions de travail se dégrader, leur salaire stagner et leur évolution de carrière ralentir.

### **L'Indemnité de Responsabilité et de Performance (IRP), ou la politique du chiffre**

Instaurée en 2010 au bénéfice du corps des Commissaires de Police et de certains chefs de services « difficiles », postes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, l'indemnité de responsabilité et de performance a pour vocation de se substituer et de valoriser l'ancienne allocation de service.

La part variable de cette indemnité, dite de « performance », pouvant se chiffrer en dizaines de milliers d'euros dans certains cas, et dont les conditions d'évaluation et d'attribution sont nébuleuses, est pudiquement entourée d'un épais mystère qui entretient tous les fantasmes.

Dans le même temps, moins de 20% des autres policiers se voient attribuer une prime annuelle sensée être liée à des résultats exceptionnels, mais qui la plupart du temps est distribuée de façon « tournante » entre les fonctionnaires d'un service, pour tenter de contenter tout le monde, la vidant ainsi de son sens premier.

Les policiers « de base » sont poussés par leur hiérarchie à constamment augmenter leur activité et leur efficacité dans tous les domaines, afin d'améliorer les statistiques de

leur service, y compris lorsque ces indicateurs statistiques n'ont pas d'incidence directe sur l'efficacité de l'enquête ou le service rendu à la population. Par exemple, alors même que le Code de Procédure Pénale indique clairement que la garde à vue est une mesure relevant uniquement de la décision de l'Officier de Police Judiciaire ou du Procureur de la République, nombre de chefs de service pressent leurs OPJ de prendre systématiquement ce type de mesure, y compris quand elles n'ont aucun intérêt particulier pour l'enquête, et ce uniquement parce que cela gonfle la case « GAV » du tableau.



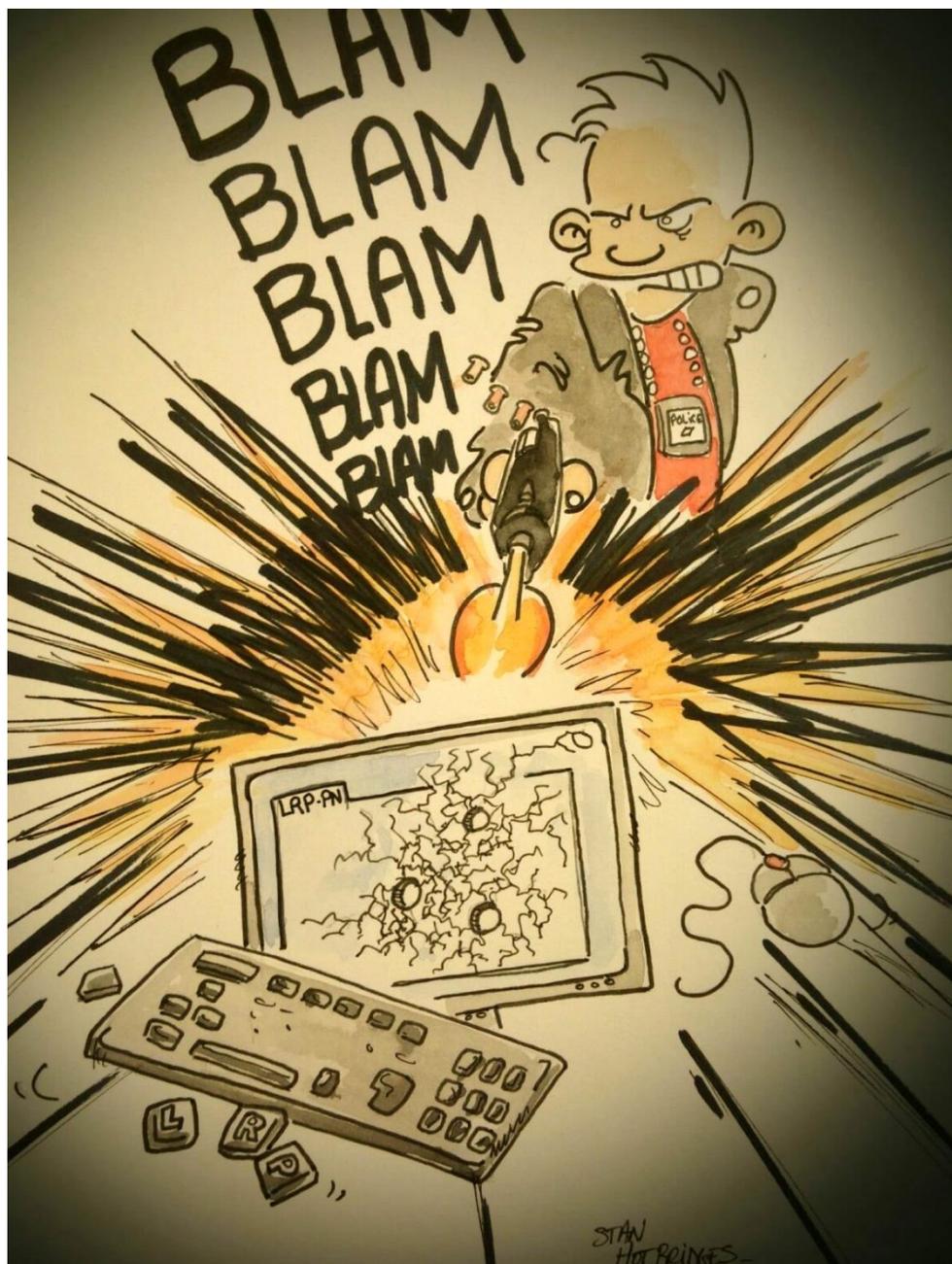
Le lien entre statistiques et performance est bien réel. Dans son rapport général 2016 sur les moyens des politiques publiques fait à la Commission des Finances du Sénat, M.

Albéric DE MONTGOLFIER écrit : « *Le dispositif de performance repose sur les données statistiques de l'état 4001* »

Malgré ça, la plupart des directeurs et chefs de service affirmeront qu'il n'y a pas de course aux statistiques, et que ces dernières ne sont que des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des services. Mais comment éviter que soit faite une corrélation entre la pression constante exercée sur les fonctionnaires et les primes au résultat touchées par leur haute hiérarchie ?

### **Des outils bureautiques défailants :**

**LRPPN** : Dans la plupart des services et notamment les services d'enquête, la rédaction des procédures judiciaires et des actes administratifs, de plus en plus nombreux, se fait sur le logiciel LRPPN3 (Logiciel de Rédaction de Procédure de la Police Nationale), venu remplacer en 2013 le LRP, logiciel sous DOS et de conception ancienne mais fiable et parfaitement maîtrisé par tous.



Oui mais voilà : Le LRP était un logiciel de procédure adapté aux statistiques. Le LRRPN, c'est, à l'inverse, un logiciel statistique adapté (plus ou moins bien) à la rédaction de procédure. Là où le premier reposait sur une structure locale fiable, le second dépend d'une liaison constante avec des serveurs externes, avec tous les aléas liés à des liaisons informatiques très souvent dépassées. Alors que les rares « plantages » du premier étaient rapidement résolus par un correspondant local, la plupart des nombreux « bugs » du second ont nécessité la mise en place d'une importante plate-forme téléphonique d'assistance, parfois elle aussi dépassée.

Rigide, fermé, le logiciel peine à s'adapter à une procédure pénale toujours plus lourde.

Il y a peu de chance qu'on connaisse un jour le coût total de ce logiciel devenu le plus détesté de la Police. Devant les récriminations unanimes et la levée de boucliers de toutes parts, l'administration a lancé l'étude d'un nouveau logiciel, LRRPN4, dont les grandes lignes ne sont pas encore connues.

Dans le même temps, les gendarmes bénéficiaient de la mise en place du logiciel LRPGN, semblant donner toute satisfaction à ses utilisateurs. Vous avez dit mutualisation des moyens ?

**PNIJ** : Autre projet pharaonique, la Plate-forme Nationale des Interceptions Judiciaires se veut un outil performant à destination des services d'enquête pour les investigations liées à la téléphonie. Confié à la société Thalès sous le contrôle du Ministère de la Justice, le projet connaît d'importantes défaillances qui ont amené à la perte de données d'interception ou des erreurs d'authentification... A tel point que certains services spécialisés ont décidé, tant que la plate-forme ne serait pas fiabilisée, de continuer d'utiliser les services de sociétés privées.

**NMCI** : La nouvelle Main Courante Informatisée est au cœur de l'ensemble des activités de la Police et notamment de la Sécurité Publique. Elle permet d'enregistrer les événements ayant motivé une intervention de police, les déclarations du public, l'activité et l'emploi du temps des fonctionnaires. En cela, et malgré une utilité qui n'est pas contestée, il s'agit d'une usine à gaz dont l'usage, complexe, est de plus en plus chronophage. Là encore, il s'agit avant tout d'un logiciel statistique destiné essentiellement à quantifier et optimiser l'activité des personnels. Dans son « *Etude sur l'usage de la MCI en Sécurité Publique* », Frédéric OCQUETEAU, du Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, pointe la lourdeur du procès de capitalisation des informations recueillies. Cette lourdeur, la multiplicité des rubriques à remplir y compris pour les emplois les plus courants ou basiques, font qu'au final le « remplissage » de la main courante est devenue une activité quelquefois plus contraignante que les interventions elles-mêmes. De plus, elle-même « externalisée », elle subit les mêmes aléas que le LRPPN, avec un temps de latence dans les réponses qui nuit à l'efficacité des recherches.

## Une défiance envers les syndicats :

Alors que le taux de syndicalisation en France n'a cessé de baisser depuis 1949, pour se situer aux alentours de 11.2% aujourd'hui, très loin de la moyenne européenne de 23%, les policiers affichent pour leur part un taux record de syndicalisation de 49% !



Les syndicats de Police seraient-ils mieux à même de défendre les intérêts de leurs adhérents ? Pas vraiment, selon ces mêmes adhérents.

L'implication croissante des syndicats de Police dans les évolutions de carrière et dans les mutations est telle que, à tort ou à raison, la plupart des policiers pensent que l'adhésion à un syndicat est une condition sine qua non pour favoriser son évolution de carrière.

Mais cette prépondérance du pouvoir syndical sur les carrières, le financement nébuleux des organisations syndicales, le ressenti, justifié ou non, que ces dernières favorisaient en priorité l'avancement de leurs cadres et les divers « reclassements » de dirigeants syndicaux dans des emplois administratifs bien placés ont nourri la méfiance grandissante des policiers envers leurs syndicats.

Les « facilités de service » accordées aux représentants syndicaux contribuent également à entretenir la méfiance. Une note de la Cour des Comptes du 3 février 2015 déplore que les « décharges d'activité de service » et les « autorisations spéciales d'absence » soient particulièrement mal contrôlées, et relève que plus de 600 représentants syndicaux cumulent tant des deux qu'ils ne sont jamais présents dans leur service ! Le coût de ces « facilités », chiffré à plus de 54 millions d'euros par an par la Cour des Comptes, n'est pourtant pas négligeable...

Depuis le début du mouvement des policiers, les organisations syndicales clament que la plupart des revendications faites par les collègues dans la rue sont celles qu'ils défendent depuis des années. C'est déjà en soi un grand aveu d'impuissance que beaucoup de policiers, à tort ou à raison, attribuent pour partie à des compromissions syndicales vis-à-vis de l'administration.

Enfin, en cette période d'élection, on a même vu des leaders syndicaux donner clairement des consignes de vote, foulant au pied les principes fondateurs de la Charte d'Amiens, du 13 octobre 1906, proclamant l'indépendance des syndicats vis à vis des partis et des sectes.

Alors si l'existence et l'utilité d'organisations syndicales policières ne semblent pas devoir être remises en cause, il apparaît nécessaire de remettre en perspective leur système de financement et leurs attributions en matière d'évolution de carrière.

## LES VIOLENCES ENVERS LES POLICIERS



Relativement stables jusqu'en 2012, les chiffres des violences faites aux policiers sont en inflation constante depuis 2013.

En 2015, 6 policiers ont été tués dans l'exercice de leur fonction. 12388 ont été blessés, soit 1032 par mois. Selon une étude de l'Observatoire national de la Délinquance et des Réponses Pénales, les chiffres enregistrés pour 2016 montrent une tendance en hausse de 14%.

Les facteurs de cette évolution sont multiples, et variables en fonction du type de violences.

Les outrages et les violences liées aux interpellations ont principalement pour racine le déclin du respect de l'autorité de l'Etat, et donc de ses représentants. Fréquentes, ces agressions sont pour la plupart spontanées et non préméditées. Elles font depuis longtemps le quotidien d'un policier de terrain. A défaut de les prévenir, une réponse

pénale plus adaptée pourrait permettre de les diminuer en écartant de la société les individus les plus récidivistes.

Plus graves sont les violences commises par des individus quelquefois armés et voulant protéger leur fuite, ou utilisant leur véhicule pour éviter à tout prix un contrôle, quitte à occasionner de graves blessures ou pire aux fonctionnaires qui tentent de les interpeller. S'il n'est pas évident d'en maîtriser les causes, l'augmentation des effectifs sur le terrain, leur meilleure formation et un équipement plus approprié assureraient une plus grande sécurité des interventions.

Cependant, on assiste depuis quelques années à une forme nettement plus aiguë de violences aux policiers, dont le seul but est de porter atteinte à l'intégrité physique des fonctionnaires. Préparées, exécutées par de petits groupes mobiles, elles exposent les policiers à des tactiques de guérilla urbaine auxquelles ils ne sont pas préparés et, la plupart du temps, pas équipés. Survenant pour la plupart dans des quartiers « sensibles » où les différents trafics règnent en maître, elles sont le pendant d'un rejet total des institutions qui se matérialise aux dépens de leurs représentants que sont les policiers.

Là encore, les réponses à cette criminalité sont multiples. Elles passent à la fois par une adaptation des moyens humains et matériels, par une répression accrue pour les auteurs identifiés et par le rétablissement des liens entre la population et les différents services de l'Etat, dont la Police.

## **CONSIDERATION, IMAGE ET RESPECT**

L'une des constatations les plus flagrantes du bilan social effectué en 2014 auprès des policiers, c'est que ces derniers ont soif de la considération et du respect des citoyens auprès desquels ils exercent leur mission.

En 2016 selon un sondage BVA du 17 juin, 86% des français ont une bonne image de leur police. Même s'il est placé dans un contexte post-attentats, ce chiffre est pour le moins inattendu. Mieux encore, malgré la pression médiatique prompt à dénoncer des « bavures » policières, l'usage de la force par la police lors des récentes manifestations contre la Loi Travail est jugé insuffisant (!) par 35% des sondés et adapté par 45%, quand seulement 21% le jugent excessif.

Malgré ça, seuls 2% des policiers pensent que leurs relations avec la population se sont améliorées, quand 64% estiment qu'elles se sont dégradées.

Si les causes « externes » à ce sentiment sont pour la plupart aisément identifiables (mise en cause systématique, « buzz » médiatique fréquent, sentiment d'être mal considérés par les magistrats), il existe des causes internes tout aussi importantes, au premier rang desquelles on note souvent un management complètement dépassé.

Inondé d'instructions diverses et soumis à la pression statistique, le policier se sent déresponsabilisé. Les interdictions qui lui sont faites (pas de prise en chasse, éviter

certaines zones ou certains types de contrôle pour ne pas créer de « vague », etc.) sont autant de freins à la mission qui est la sienne : protéger les personnes et les biens, interpellier et traduire devant la justice les auteurs d'infractions.

Le Code de Déontologie de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale, si facilement brandi par la hiérarchie lorsqu'il s'agit de fustiger des comportements inappropriés, indique pourtant, en son article R. 434-6, que « *Le supérieur hiérarchique veille en permanence à la préservation de l'intégrité physique de ses subordonnés. Il veille aussi à leur santé physique et mentale. Il s'assure de la bonne condition de ses subordonnés.* » Le fossé qui semble s'être creusé au fil des ans entre le policier de terrain et sa hiérarchie sommitale dégrade une confiance pourtant indispensable et conduit la plupart des policiers du CEA à estimer que leur sécurité et leur bien-être ne sont pas les objectifs prioritaires de cette même hiérarchie.

### LE POLICIER FACE A LA JUSTICE



## **Le policier mis en cause :**

Représentant de l'Etat, garant de l'ordre et de la sécurité publique, le fonctionnaire de Police se doit d'être un modèle vis à vis de la population. Déjà présente à l'engagement chez la plupart, cette notion d'exemplarité est intégrée à leur formation et rappelée par différents articles du Code de Déontologie qui s'applique à la profession et dont la dernière version en date est entrée en vigueur le 1er janvier 2014.

Du fait de sa qualité de personne dépositaire de l'autorité publique, les infractions commises par un fonctionnaire de Police voient leurs sanctions pénales alourdies.

De même, le fonctionnaire de Police auteur d'infraction est passible de conseil de discipline avec des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la révocation. C'est ce qu'on appelle communément la double (ou triple) peine.

Néanmoins, l'essence même du travail du Policier de terrain l'expose constamment à des situations où il peut être amené, à tort ou à raison, à être mis en cause. Il est désormais commun de voir, à peine une intervention de Police terminée, des enregistrements vidéo, pris avec des téléphones, mis en ligne sur le net de façon souvent tronquée ou orientée, pour accuser les policiers. Cette médiatisation immédiate, associée à l'impossibilité pour les policiers d'y répondre, crée un « buzz » qui exerce une pression et nuit volontairement à la sérénité et à l'objectivité d'une éventuelle enquête.

L'affaire « Theo », du nom de ce jeune homme accusant des policiers de l'avoir volontairement violé lors d'une interpellation courant février, est l'exemple type de l'évènement qui, alors même que l'enquête est à peine commencée, déclenche contre les forces de l'ordre l'ire d'une partie de la population, des propos pour le moins prématurés de la part de responsables politiques ou du monde du spectacle, et des torrents de messages de haine sur les réseaux sociaux.

Parallèlement, lorsqu'il est mis en cause et alors même que sa responsabilité n'est pas encore établie, le policier se voit souvent infliger des mesures de coercition (menottage, garde à vue) déjà vexatoires pour le commun des mortels mais particulièrement humiliantes du fait de sa profession.

Ce sentiment d'être exposé à une mise en cause systématique, en contraignant le policier à moduler son intervention non pas sur son efficacité mais sur les conséquences qui pourraient en découler, pèse sur l'ensemble des actions de Police, nuit à leur accomplissement et au final à la protection des biens et des personnes. Il est aussi un facteur de stress important.

En parallèle des sanctions aggravées auxquelles ils sont exposés, les policiers demandent que leur soit appliquée une présomption d'innocence « renforcée ». De même, il n'est pas admissible que des sanctions administratives parfois très lourdes puissent être rendues alors même qu'aucun jugement pénal définitif n'a été rendu.

Par ailleurs l'équipement des policiers en caméras portables, validé dans différents pays et en phase d'expérimentation dans certains services, semble apporter des résultats

probants en cela qu'il dote les fonctionnaires d'un moyen de preuve lorsqu'ils sont mis en cause et que la présence même de cette caméra, visible, semble globalement faire baisser l'agressivité et les incivilités auxquelles ils sont exposés. Si cela se confirme, cette mesure doit rapidement être étendue à tous.

### **Le policier victime :**

On l'a vu, le travail du policier l'expose constamment à des situations dans lesquelles il peut être insulté, blessé ou pire, et donc à se trouver plus souvent au banc des victimes que les autres citoyens.



A ce titre, il bénéficie de par la Loi d'une aggravation des peines encourues par les auteurs d'infractions à son encontre. Il bénéficie aussi, en principe, de l'assistance juridique de son administration. En principe, parce que dans la pratique si cette assistance juridique est souvent mise en œuvre lorsque le policier est mis en cause, elle est beaucoup moins fréquente lorsqu'il est victime, et notamment victime des infractions les plus communes auxquelles l'expose son métier (outrage, rébellion, violences).

Loin d'afficher la rigueur prévue par la Loi envers les auteurs d'infractions à l'encontre de policiers, certaines juridictions considèrent même ouvertement que la multiplication des plaintes (et des demandes de dommages et intérêts) de la part des policiers

constituent pour ces derniers une source de revenus ! Autrement dit : Faites-vous injurier, cracher dessus, frapper ou blesser, mais n'en demandez pas réparation sous peine de passer pour un profiteur...

Prévue à l'article R. 434-7 du Code de Déontologie de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale, l'assistance juridique, si facilement accordée aux mis en cause, doit bénéficier avec la même vigueur aux policiers victimes. Les sanctions envers les auteurs d'infractions à l'encontre de policiers doivent être alourdies, notamment pour les récidivistes, y compris pourquoi pas par l'instauration de peines-plancher.

Le projet de loi C26 présenté par M. le Ministre de l'Intérieur, examiné le 21 décembre en conseil des ministres et débattu récemment à l'assemblée nationale, propose d'aligner les peines encourues pour les outrages à agents de la force publique sur celles encourues pour les outrages à Magistrat. C'est un premier pas. Mais encore faut-il que ces peines soient appliquées, et là c'est une autre histoire...

## EFFECTIFS ET MOYENS HUMAINS



Le calcul des effectifs de la Police Nationale relève d'une arithmétique compliquée et de statistiques parfois abscondes. On peut cependant, en recoupant les sources, dégager quelques grandes lignes.

Avec environ 144000 policiers et 98000 gendarmes, soit 287 pour 100000 habitants, la France figure dans la moyenne basse de l'Europe, derrière l'Allemagne (298/100000) et loin derrière l'Espagne (500/100000).

Alors que la réforme des corps et carrières de 2004 fixait un objectif de 108.000 gardiens et gradés sur un total d'environ 143000 fonctionnaires, on assistait entre 2005 et 2008 à une stabilisation de ce corps, culminant à 105475 fonctionnaires en 2007. Dès lors, l'application de la RGPP engendrait une baisse spectaculaire des effectifs pour atteindre 99662 membres en 2012. Même si la RGPP, changement de gouvernement oblige, était abandonnée en 2012, ses effets se faisaient encore sentir en 2013 (99415). A partir de 2013, on notait une légère augmentation des effectifs de ce corps, passés à 100321.

En ce qui le concerne, le corps des Adjoints de Sécurité, en baisse constante jusqu'en 2009, retrouvait peu ou prou en 2011 son niveau de 2007 (12340).

La volonté manifestée par le gouvernement actuel d'augmenter ces effectifs par un recrutement de 10000 fonctionnaires s'est heurtée aux deux écueils principaux que sont la budgétisation de ces postes et les places en école, nombre d'écoles de Police ayant été fermées sous la RGPP.

Dans le même temps, en raison notamment des menaces terroristes pesant sur le pays, les missions dévolues aux policiers ont considérablement augmenté, et la dangerosité de ces missions s'est elle aussi accrue.

Effectifs en baisse et missions en hausse, c'est la quadrature du cercle à laquelle est confronté l'encadrement. C'est ainsi que l'on voit régulièrement des équipages de deux fonctionnaires, voire un seul, des chefs de poste seuls dans des services où se trouvent pourtant des gardés à vue, des équipages panachés (titulaires, stagiaires, ADS) de façon contraire au règlement, et toute une kyrielle de situations potentiellement dangereuses du fait de l'étirement de l'emploi des fonctionnaires. Si dans les grandes agglomérations un équipage peut espérer obtenir rapidement de l'assistance en cas de besoin, il n'est pas rare en province, notamment la nuit, qu'un seul véhicule patrouille sur des secteurs géographiquement très étendus.

Le policier sur le terrain n'est pas substituable. L'augmentation des effectifs doit donc impérativement être poursuivie et accentuée.

### **Réforme des cycles horaires :**

La directive européenne 2003/88/CE impose un repos journalier de 11 heures consécutives et un repos hebdomadaire de 24 heures tous les 7 jours. Si les forces de sécurité ont longtemps bénéficié d'une dérogation, il était inévitable que sa portée en soit un jour limitée, restreignant cette dérogation à certaines missions particulières. Confrontée à une situation de précontentieux avec la Cour de Justice Européenne,

l'administration n'a pas eu d'autre choix que de réfléchir à une modification des cycles de travail qui répondrait à cette directive.

Plusieurs nouveaux cycles ont été ainsi proposés et mis en test dans différents services : 4/2 « compressé », « vendredi fort » et 3/2 « rénové ». Chaque proposition ayant ses avantages et ses inconvénients, il ne nous appartient pas d'en juger ici.

En théorie, des concertations doivent avoir lieu dans chaque service pour déterminer le cycle mis en place. En théorie seulement. En fait, il existe une différence subtile entre ces différentes propositions, celle des effectifs nécessaires pour le service général. Or le « vendredi fort », plébiscité par nombre de collègues, nécessite pour fonctionner plus de fonctionnaires que les autres cycles. D'où les réticences des chefs de services, plus naturellement enclins à vouloir appliquer le 4/2 « compressé », moins « coûteux » en fonctionnaires mais plus fatigant.

Devant la grogne générale et par note du Directeur Général de la Police Nationale, la réforme des cycles horaires a été reportée en mars 2017 pour une mise en application courant juillet 2017, puis début septembre 2017 soit, parlons sans fard, après les élections. Et pourtant, de multiples chefs de service, après une concertation de pure forme ou inexistante, et passant outre le souhait exprimé massivement par les fonctionnaires sous leur autorité, ont d'ores et déjà imposé le cycle le moins coûteux en personnel... mais aussi hélas celui ayant les conséquences les plus négatives sur la vie des policiers.

### **Le volet social :**

Les comparaisons faites entre la fonction publique et le secteur privé, souvent destinées à établir combien les fonctionnaires sont des nantis, font volontiers l'impasse sur des points pourtant importants :

Forte de plus de 144000 membres, la Police Nationale ne possède pas de comité d'entreprise ou système assimilé. Ses membres ne bénéficient d'aucun des avantages que de telles structures apportent à d'autres entreprises, d'Etat ou privées.

Il n'y a pas de 13<sup>e</sup> mois dans la Police Nationale. Il n'y a pas non plus de tickets restaurant.

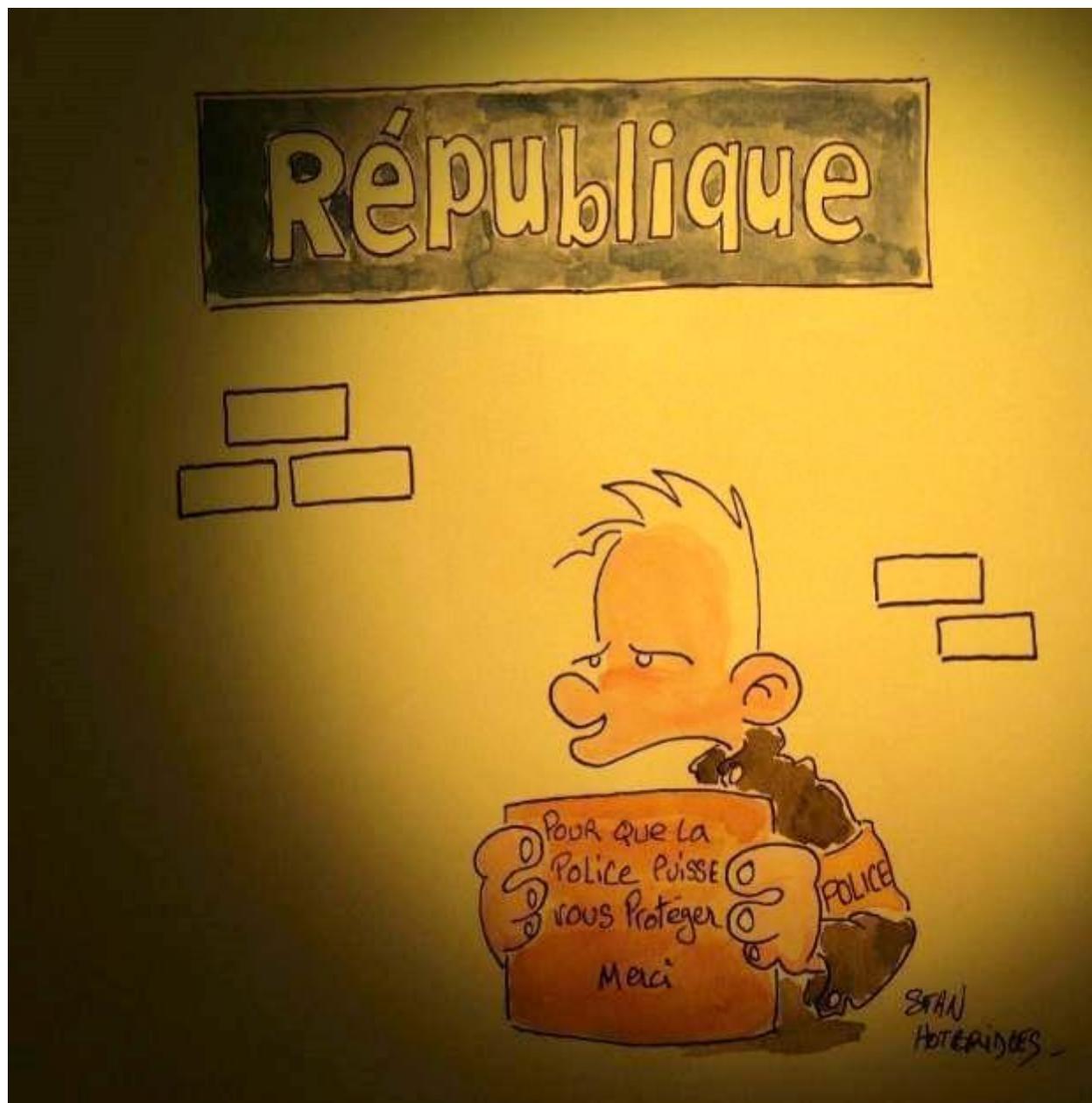
La prise en charge des mutuelles, imposée aux entreprises du secteur privé, ne s'applique pas à la fonction publique

## **LES MOYENS MATERIELS**

Conséquence naturelle et inévitable des réductions budgétaires, les crédits de fonctionnement prennent le pas sur les crédits d'investissement.

On l'a vu précédemment, la situation n'est pas nouvelle puisqu'en 2011 les Directeurs Généraux de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale affirmaient devant la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale qu'ils n'avaient plus les moyens financiers de conduire les travaux de modernisation de leurs directions respectives.

Même si tout policier est conscient des contraintes financières qui pèsent sur l'état, il n'en reste pas moins que la sécurité publique est une mission de la plus haute importance pour nos concitoyens et que l'État doit absolument faire les efforts financiers nécessaires pour que les policiers puissent correctement assurer la sécurité de leurs concitoyens dans des conditions et avec du matériel qui leur permettent d'être plus efficaces et moins exposés eux-mêmes.



Nous pourrions produire d'innombrables témoignages de locaux vétustes voire insalubres, de matériels désuets, à bout de souffle ou hors d'usage, le tout dans l'indifférence générale.

Déployé depuis 1994, le système radio ACROPOL est désormais dépassé et peu fiable. Ses dysfonctionnements et sa qualité de transmission médiocre nuisent à la qualité et à la sécurité des interventions. A l'heure où l'État vend d'occasion ses systèmes radio à des pays étrangers, il convient de doter la Police de moyens radio performants et fiables, permettant en outre un accès rapide aux différents fichiers de police.

Malgré les investissements consentis, le parc automobile de la Police reste pour l'essentiel âgé et d'état moyen. Certains véhicules affichent un kilométrage indécent, des portières qui ne ferment pas, des sièges défoncés ou même des trous dans le plancher ! Là encore de nombreux témoignages venus de toute la France abondent dans ce sens.

Mais plus encore que l'état des véhicules, c'est leur inadaptation aux missions de Police qui pose problème. Les Renault Kangoo et autres Peugeot Expert ne font pas, et de loin, l'unanimité parmi les policiers de terrain. Le renouvellement des véhicules ne doit pas relever que d'une logique économique mais prendre en compte, par une étude préalable, les réels besoins des fonctionnaires amenés à les utiliser.

En toute hâte, des moyens de protection ont été distribués. C'est ainsi que nombre de véhicules se sont vus équiper de... couvertures anti-feu et de trousse de premier secours. Dans la précipitation, certains chefs de service ont imposé à leurs effectifs de brigade Anti Criminalité de se munir de façon permanente d'un tel nombre de matériels que le coffre de leur véhicule ne peut les contenir...

Les équipements de sécurité, et en particulier les gilets de protection balistique, souvent âgés, doivent faire l'objet d'une attention particulière et d'une mise à niveau vers des matériels plus performants. La formation doit être améliorée.

## **LES TACHES INDUES**

C'est également un vieux serpent de mer.

Depuis longtemps, la disponibilité et le professionnalisme des policiers les ont conduits à être parfois affectés à des tâches qui s'éloignent de leur cœur de métier. Gardes statiques, protection de lieux de cultes ou d'établissement scolaires religieux, transfert de détenus, gardes en hôpital... la liste est longue et grève d'autant la disponibilité des policiers sur la voie publique.

L'administration est-elle consciente du problème, mais sa solution n'est pas simple. En effet ces charges indues pallient souvent les carences d'autres administrations et leur transfert aux administrations concernées mettraient ces dernières elles-mêmes en difficulté.

Ainsi, le transfert de détenus auquel étaient dévolus près de 1200 policiers a-t-il été, à partir de 2010, remis à la charge de l'administration pénitentiaire. Mais avec seulement 800 agents pénitentiaires affectés à cette tâche, le système se grippe fréquemment et occasionne nombre de « couacs » judiciaires.

Deux circulaires récentes du Directeur Central de la Sécurité Publique visent à remplacer les gardes statiques des lieux de culte et autres sites à caractère confessionnel par des patrouilles dynamiques et à limiter au maximum l'implication des personnels de Police dans la sécurisation des audiences ou les « gardes de dépôt »

La prise de conscience semble réelle et les efforts tangibles. Ils doivent être intensifiés et pérennisés.

## LA LEGITIME DEFENSE



Contrairement aux gendarmes qui bénéficient des dispositions particulières de l'Article L2238-3 du Code de la Défense, les conditions applicables à la légitime défense des fonctionnaires de police dans l'exercice de leurs fonctions sont celles applicables au citoyen lambda, prévues à l'article 122-5 du Code Pénal :

*N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte.*

La loi est elle-même encadrée par les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui met en avant le concept « d'absolue nécessité » et pour laquelle l'usage de l'arme doit rester le recours ultime.

Systématiquement mis en cause quand il utilise son arme de service, le policier doit apporter la preuve de l'état de légitime défense. Dans ces circonstances, il fait aussi

souvent l'objet de mesures graves (suspensions avec ou sans solde) ou extrêmement vexatoires pour un Policier (garde à vue, entraves).

De plus, les notions de proportionnalité entre l'atteinte et la défense, d'immédiateté de cette défense et d'absolue nécessité sont souvent vues par les juridictions pénales avec un œil bien différent de celui du policier de terrain.

Toutes ces notions sont ancrées dans l'esprit des policiers, au risque de freiner ou d'inhiber l'usage de l'arme alors même qu'il serait parfaitement justifié. Même s'il convient d'être prudent, le cas des policiers sauvagement attaqués à coup de cocktails Molotov à Viry-Châtillon et qui n'ont pas fait usage de leur arme alors même qu'ils étaient exposés à une agression mortelle, semble pour beaucoup très révélateur de cet état d'esprit.

Pourtant, d'aucuns, y compris dans la hiérarchie sommitale de la Police Nationale, ne sont pas favorables à une évolution des conditions de la légitime défense, estimant que les textes actuels sont adaptés et suffisants. En 2012, Claude GUEANT s'était opposé à l'application d'une « présomption d'innocence renforcée », estimant qu'elle revenait à distribuer aux policiers un « permis de tirer ».

Or les policiers ne réclament évidemment pas de « permis de tuer ». Ils souhaitent pouvoir utiliser leur arme, pour leur défense ou celle d'autrui, dans des conditions légales adaptées à leurs missions, et bénéficier d'une « présomption d'innocence » lorsqu'ils sont contraints à le faire.

La loi du 3 juin 2016 a introduit une légère évolution dans la légitime défense, en ce qu'elle a autorisé l'usage de l'arme pour *empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives venant d'être commis, et lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable*. Si on traduit, on peut tirer sur un terroriste, à condition qu'il vienne lui-même de tuer ou de blesser une ou plusieurs personnes et si on est sûr qu'il va continuer à tirer. En bref, le temps de penser à toutes ces conditions, on est mort.

Les policiers et les gendarmes exercent les mêmes missions dans des conditions et avec des difficultés similaires. Un récent rapport de l'Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité et la Justice (INHESJ) a donc préconisé l'alignement de la légitime défense applicable aux policiers sur celle applicable aux gendarmes. C'est entre autres l'objet du projet de loi C26 présenté par le Ministre de l'Intérieur, examiné en conseil des ministres le 21 décembre 2016 et débattu à l'assemblée nationale fin janvier 2017, pour être finalement adopté le 16 février.

Mais c'est une fausse bonne mesure, parce qu'au fil du temps une jurisprudence de plus en plus restrictive a vidé de son sens l'article 2338-3 du Code de la Défense sur lequel se fonde la légitime défense applicable aux gendarmes. La chambre criminelle de la Cour de Cassation considère que l'article 2 sur le droit à la vie de la Convention Européenne des Droits de l'Homme prévaut sur les cas particuliers figurant dans le code de la défense. Cette jurisprudence s'appliquera donc pleinement aux policiers.

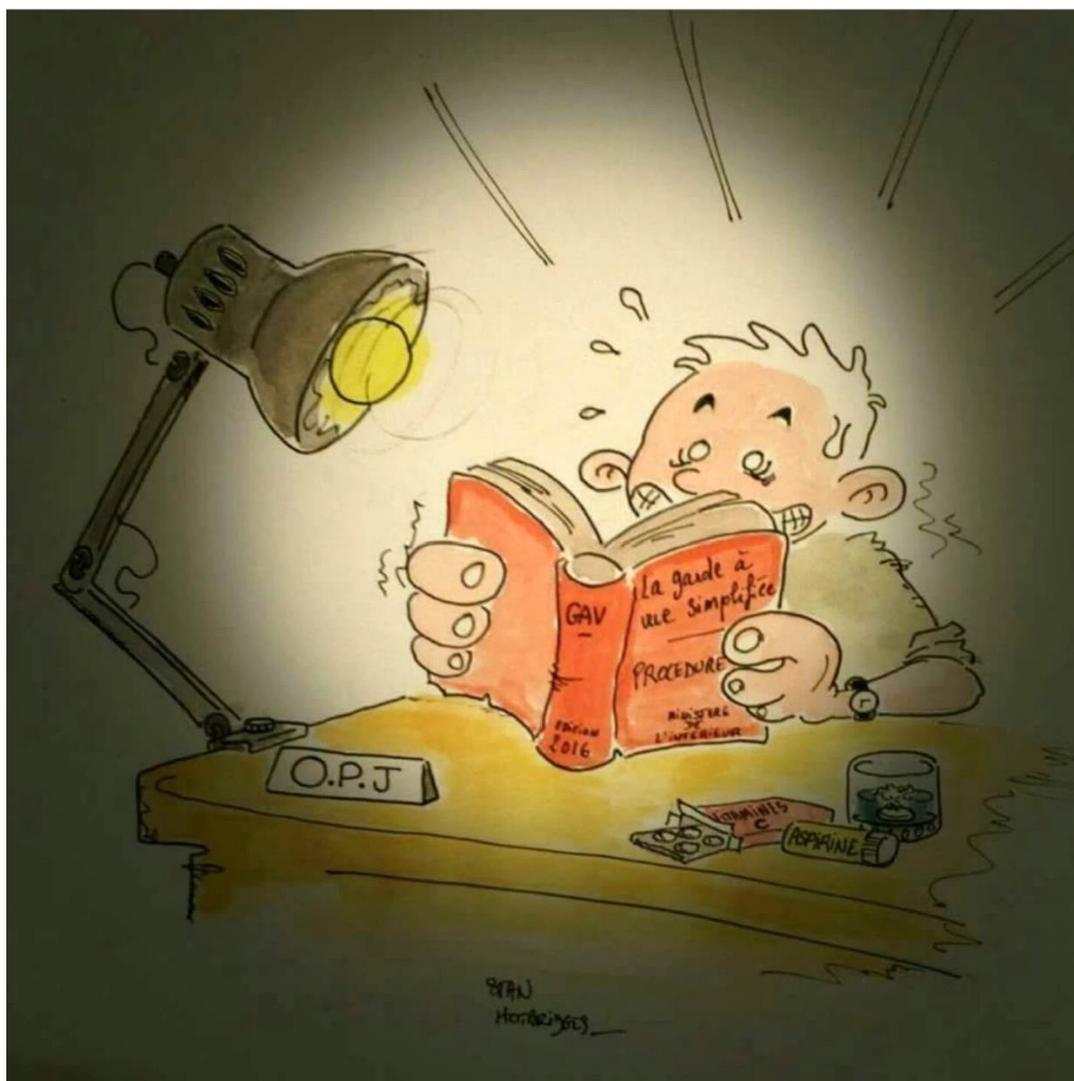
De fait, la nouvelle mouture de la Légitime Défense a manifestement cherché à ménager la chèvre et le chou, à répondre aux aspirations de policiers de plus en plus confrontés à des menaces mortelles tout en rassurant les cassandres qui crient au permis de tuer. En ont résulté des dispositions qui, sur le terrain, sont pour nombre d'entre elles parfaitement inapplicables ou génératrices d'inefficacité et de dangerosité. Chargés de la diffusion de cette nouvelle doctrine de légitime défense, les personnels de la formation de la Police Nationale s'arrachent les cheveux !

Autre disposition nouvelle, plus symbolique qu'efficace : l'alignement des peines pour outrage à agent de la force publique sur celles pour outrage à Magistrat, jusqu'alors plus lourdes.

Forts de l'expérience des policiers qui les composent, des collectifs de policiers en colère, au sein de l'Union des Policiers Nationaux Indépendants, ont travaillé à rédiger des propositions concrètes qui ont été transmises aux parlementaires.

Enfin, il apparaît nécessaire que le policier, que la Loi se doit de protéger dans l'exercice de ses fonctions, bénéficie d'une « présomption de légitime défense » et, pourquoi pas, que soient créées des juridictions particulières statuant sur ces affaires.

## L'ALOURDISSEMENT DE LA PROCEDURE PENALE



Fondée sur l'Habeas corpus, la procédure pénale anglo-saxonne est une procédure orale, de type accusatoire : La justice y est publique, orale et contradictoire.

A contrario, la procédure pénale française est, schématiquement, scindée en deux phases : La phase d'enquête est inspirée de la procédure inquisitoire : la procédure est écrite et non contradictoire ou peu. La phase de jugement se rattache plutôt au modèle accusatoire avec des audiences publiques, des débats oraux et des échanges contradictoires entre les parties.

C'est évidemment la phase d'enquête qui concerne les policiers enquêteurs, sous l'autorité du Procureur de la République ou d'un Juge d'Instruction. Et dans cette phase d'enquête, ce sont les différentes réformes de la garde à vue qui impactent le plus fortement le travail de ces enquêteurs.

Officiellement, c'est la transposition en droit français du droit européen qui a amené les différentes réformes de la garde à vue, mais dans les faits on constate que les dernières dispositions applicables vont au-delà du droit européen.

S'il n'est pas hostile, à priori, à ce que les mis en cause bénéficient de l'assistance d'un avocat, le policier enquêteur voit avec consternation se multiplier les « droits » accordés aux mis en cause, sans réelle compensation pour les victimes, le dernier en date étant celui de s'entretenir avec la personne de son choix pendant une demi-heure. De même les différentes mesures impliquant l'avocat dans la plupart des actes d'enquête et lui donnant accès à l'ensemble du dossier rapprochent de plus en plus notre procédure pénale du droit anglo-saxon, avec l'omniprésence de l'avocat, sans accorder aux enquêteurs les facilités de ce même système.

La coupe est pleine. Combinée à l'utilisation d'un logiciel de rédaction de procédure souvent défaillant et qui peine à se mettre à jour, la multiplication des droits, des avis, des procès-verbaux à rédiger dans un temps limité, font de la mesure de garde à vue une course contre la montre, multiplient les risques de vice de procédure et au final impactent lourdement l'enquête au seul bénéfice des mis en cause.

### **La sécurisation des policiers, victimes et témoins : vers l'anonymisation des procédures ?**

Prévue dans les nouvelles dispositions de la garde à vue, la communication à l'avocat de l'ensemble des pièces d'un dossier pose l'épineux problème de la protection des victimes, des témoins et éventuellement des policiers enquêteurs.

D'aucuns diront que, lorsqu'un dossier fait l'objet d'une instruction, l'avocat du mis en examen a déjà accès aux différentes pièces du dossier. Mais l'instruction a lieu la plupart du temps après des enquêtes préliminaires ou de flagrant délit où les situations ont été « figées » sinon apaisées.

Les tensions exacerbées entre les parties auxquelles sont confrontés tous les jours les enquêteurs laissent fortement craindre pour la sécurité des victimes et des témoins et pour l'objectivité des témoignages.

Le système de déposition sous « X » existe déjà, mais il est complexe et soumis à de multiples conditions. Des mesures garantissant la sécurité des parties doivent être étudiées, et l'anonymisation des procédures peut en être une.

L'un des volets du projet de loi présenté le 21 décembre au conseil des ministres prévoyait aussi un élargissement des conditions d'identification par le seul numéro de matricule dans les procédures pénales. Sous réserve des modalités d'application, ce pourrait être une avancée importante dans la « sécurisation » des procédures. Malheureusement, la loi votée le 16 février a réservé cette mesure aux seules unités luttant contre le terrorisme.

## LA REPONSE PENALE



C'est de bonne guerre, et depuis toujours : tout policier interpellateur, tout enquêteur et, à fortiori, tout policier victime, aura naturellement tendance à estimer trop légère la réponse pénale accordée aux affaires qu'il initie, qu'il traite ou dans lesquelles il est victime. A contrario, il jugera souvent trop sévères les sanctions qui lui sont appliquées s'il est mis en cause.

Pareillement, même s'il n'est pas insensible aux mesures préventives et sociales, le policier aura naturellement tendance à penser que, tant qu'il est écarté de la société, un mis en cause ne sera plus un danger pour ses concitoyens.

Cette frustration est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit d'affaires dans lesquelles des policiers ont été blessés ou tués.

Pour autant, vouloir opposer systématiquement les policiers et les magistrats, relève du non-sens et de l'ignorance du fonctionnement et des difficultés du système judiciaire.

Le laxisme dont sont volontiers taxés les magistrats est vigoureusement combattu par le ministère de la Justice qui indique que, dans les affaires où un auteur est identifié, le taux de réponse pénale est de 87.8% (93.2% pour les mineurs) et que 50% des peines prononcées par une juridiction pénale sont des peines d'emprisonnement, avec ou sans sursis.

Si les magistrats du Parquet sont soumis à l'autorité de leur hiérarchie et agissent conformément aux instructions et circulaires dont ils sont destinataires, les magistrats du siège voient leur indépendance garantie par la constitution. C'est la fameuse séparation des pouvoirs.

Beaucoup pensent que les sanctions prévues par le Code Pénal sont suffisantes. Or si le Code Pénal prévoit les peines applicables aux infractions commises, il n'indique en fait que la peine maximale possible. Dire par exemple que le vol (la soustraction frauduleuse du bien d'autrui), réprimé par l'article 311-3 du code pénal, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende n'a pas grand sens, il conviendrait mieux de dire qu'il est *punissable* de trois ans d'emprisonnement.

Car le juge détermine les peines et leurs modalités d'exécution, dans les limites imposées par la Loi, en fonction de la gravité des faits et de la situation du mis en cause. C'est ce qu'on appelle l'individualisation de la peine. Dans ce cadre, le juge est souverain et son indépendance est l'un des piliers de la démocratie.

Mais le juge doit également tenir compte d'importantes contraintes qu'il ne maîtrise pas. Il doit notamment tenir compte d'une surpopulation carcérale qui conduit le système pénitentiaire au bord de l'explosion. Au 1er janvier 2016, 76601 personnes étaient écrouées pour 58561 places théoriquement disponibles. C'est pourquoi toute une batterie de mesures alternatives ont été mises en place, qui peuvent ne répondre que partiellement aux atteintes des citoyens et de leur Police.

Pour réduire les délais de jugement, les magistrats doivent aussi « jongler » avec les audiences disponibles, et il n'est ainsi pas rare de voir une infraction requalifiée pour

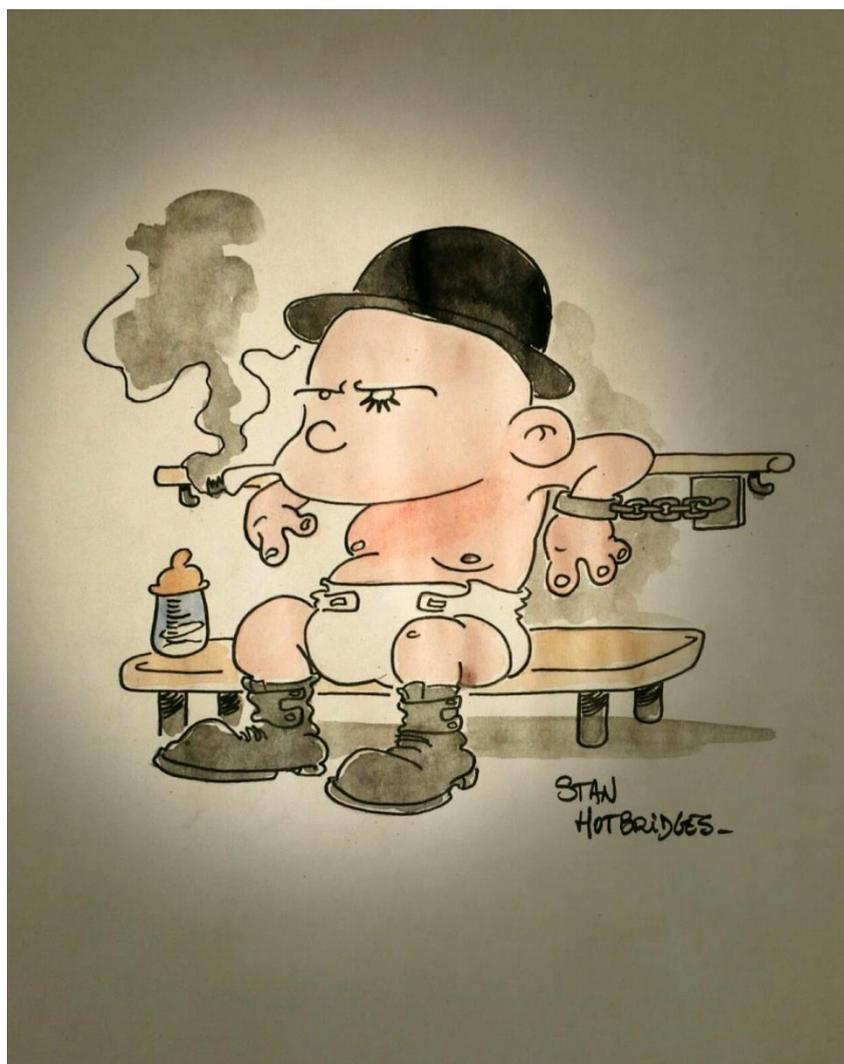
être audiencée en « Juge unique » plutôt qu'en juridiction collégiale, ou une affaire dirigée faute de mieux vers une solution alternative aux poursuites.

Pour autant, cette indépendance des juges peut être limitée dans la Loi, du moins en ce qui concerne la latitude laissée aux juridictions pénales sur la sanction. C'est le principe des peines plancher.

Conçues comme un outil de lutte contre la récidive et instaurées par la loi du 10 août 2007, les peines plancher prévoyaient des peines minimum applicables aux récidivistes. Elles laissaient cependant au juge l'opportunité de prononcer des peines plus légères en fonction de circonstances exceptionnelles devant être motivées. Très critiquées, se heurtant en certains points à la Convention européenne des droits de l'Homme, elles étaient abrogées en 2014.

Néanmoins, modernisées, elles restent une piste intéressante pour l'amélioration de la réponse pénale, notamment pour les violences faites aux personnes dépositaires de l'autorité publique. Quant à l'augmentation sensible du nombre de places carcérales, qui semble nécessaire, elle relève essentiellement d'une décision politique tenant compte à la fois des besoins, des contraintes budgétaires et de la politique pénale qu'on entend mener.

### **Le cas particulier des mineurs :**



L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, définit et encadre la justice applicable aux mineurs. Réformée de nombreuses fois, elle définit clairement la primauté de l'éducatif sur le répressif.

Ainsi, si le taux de réponse pénale est de 94%, seules 20% des affaires traitées débouchent sur des sanctions pénales, le reste se répartissant en mesures de réparation, mesures éducatives, rappels à la Loi.

Aux yeux de beaucoup, y compris de magistrats, la législation appliquée aux mineurs peine à s'adapter aux comportements actuels des délinquants mineurs. Elle est notamment complètement dépassée en matière de délinquance organisée de mineurs étrangers.

Nombre de mineurs cumulent les délits et les gardes à vue, sans que le système judiciaire parvienne à mettre en place des mesures prévenant leur récurrence. Ils en retirent un sentiment d'impunité qu'ils n'hésitent pas à exprimer haut et fort, au grand dam des policiers lassés de voir leurs efforts suivis de peu d'effets.

La primauté de l'éducatif sur le répressif et la nécessité pour le Juge de statuer non seulement sur la culpabilité mais aussi sur la personnalité du mineur, qui allonge considérablement les délais de décision pénale, alimentent le sentiment d'impunité chez les mineurs mis en cause.

En 2008, sur demande de Mme Rachida DATI, Garde des Sceaux, une commission présidée par André VARINARD proposait un ensemble de 70 mesures visant à moderniser et à rendre plus lisible la politique pénale concernant les mineurs. Jugées trop mièvres pour certains, trop répressives pour beaucoup, probablement trop coûteuses également, ces propositions sont longtemps restées lettres mortes.

Là encore, les solutions à mettre en œuvre ne sont pas simples, tant il y a de critères à prendre en compte, et tant les places en foyer fermé sont limitées et coûteuses. Mais la délinquance des mineurs a un poids considérable sur nos concitoyens et son traitement mériterait une profonde mise à jour.

## **AVANCEMENT ET CARRIERE**

La problématique de l'avancement, des mutations et du déroulement de carrière dans la Police Nationale est extrêmement complexe et les revendications sont multiples. Elle est particulièrement prégnante dans le Corps d'Encadrement et d'Application dont seulement 37% des membres se déclarent satisfaits, quand le taux de satisfaction atteint 83% chez les commissaires et 56% chez les officiers.

Initiée par le protocole du 17 juin 2004, complétée par les protocoles additionnels de 2007 et de 2008, la réforme des corps et carrières a permis d'indéniables avancées dans le déroulement de carrière de nombreux policiers du CEA. Ainsi, la proportion de gradés dans ce corps est passée de 16.5% en 2004 à 46% en 2012, alors que dans le

même temps le nombre d'officiers est passé de 15000 à 9000 et celui des commissaires de 2030 à 1600.

L'idée était de faire d'une pierre deux coups : satisfaire les demandes légitimes du CEA en matière d'avancement, et remplacer un certain nombre d'officiers par des gradés pour minimiser l'augmentation de la masse salariale. Cette réforme a pourtant eu un coût estimé à 503 millions d'euros pour la seule Police Nationale.

Mais l'augmentation sensible du nombre de gradés a bousculé la pyramide hiérarchique, au point qu'on assiste désormais à une situation d'engorgement qui, combinée aux restrictions budgétaires, altère fortement les perspectives d'avancement.

Dans la police, les taux de promotion dans le corps des gradés et gardiens ont été divisés au moins par deux en 2013. La baisse a même atteint 61% pour le grade de brigadier. Ces perspectives réduites sont d'autant plus problématiques que près de 30% des gardiens de la paix disposent des qualifications nécessaires pour prétendre au grade de brigadier.

C'est l'un des problèmes les plus souvent cités : Le délai de passage de grade après examen, qui peut atteindre des années, est réellement l'un des points d'achoppement du déroulement de carrière des policiers du Corps d'Encadrement et d'Application. C'est en tout cas l'un de ceux qui, les témoignages que nous avons pu recevoir en attestent, occasionnent le plus de ressentiment envers l'administration, jugée déloyale.

Autre point noir, celui des mutations, dont les conditions d'obtention sont globalement jugées opaques et par trop soumises au bon vouloir des organisations syndicales et donc au copinage et autres tractations avec l'administration, à tort ou à raison. Il n'est pas aisé, dans le système actuel, de savoir selon quels réels critères une mutation a été accordée à l'un plutôt qu'à l'autre, et ce manque de transparence ne peut qu'entretenir la défiance.

Un système d'attribution de « points », établi selon des critères objectifs clairement définis, et des listes d'avancement publiques aisément consultables constitueraient une avancée considérable dans la gestion de ces demandes.

## **AMELIORATION DU SYSTEME : DES MESURES EXISTANTES**

On l'a vu, le malaise au sein de la Police Nationale ne date pas d'hier. L'administration en a conscience et, même si, rappelons-le, ce livret n'a pas vocation à être exhaustif, il serait déloyal de le conclure sans évoquer certaines des mesures mises en place pour tenter d'y répondre. Toujours est-il que ces efforts, pour l'essentiel passés inaperçus chez les policiers, n'ont pas produit leur effet, la « grogne » actuelle en témoignant.

## **Le médiateur de la Police Nationale :**

Le médiateur de la Police Nationale a été créé par décret du 20 décembre 2012 pour une mise en place le 1er janvier 2013. La mission en a été confiée à M. Frédéric LAUZE, Inspecteur Général des services actifs de la Police Nationale, assisté de M. Philippe BUCHIN, magistrat des juridictions administratives, qui s'appuient sur un réseau de délégués du médiateur répartis dans chaque SGAP.

Ses missions consistent à apporter aux agents les explications leur permettant de mieux comprendre des décisions les concernant, le cas échéant saisir l'administration pour qu'elle révise sa décision, et informer cette même administration d'un texte devenu inadapté ou sujet à interprétation.

Dans l'introduction de son rapport 2015, le médiateur affirme sa conviction que « *les fonctionnaires de police ont besoin d'être soutenus* » et qu'il est « *plus que jamais nécessaire de renforcer la cohésion interne de la police nationale.* » Il indique également que « *Le recours à la voie contentieuse, bien trop fréquent, est le constat d'un échec et ne permet en rien de régler les difficultés soulevées dans le cadre des conflits au travail entre les personnels et leur hiérarchie ou l'administration.* »

Il constate également que : « *Les policiers paient cher le prix de leur implication croissante en termes de stress, de fatigue, d'heures supplémentaires, de report ou d'annulation de repos, de blessés et, malheureusement, de morts en service.* »

Stable en 2013 et 2014 (respectivement 477 et 466 saisines), le nombre de saisines a explosé en 2015 (577). Les saisines du personnels du CEA sont les plus élevées (93.7%), quand celles des officiers représentent 6.2% et celles des commissaires 1.3%. Là encore, c'est révélateur du malaise du « policier de base », même si cela doit être relativisé par le fait que le CEA est significativement plus nombreux que les deux autres corps et plus exposé à des décisions hiérarchiques qu'il peut estimer illicites ou injustes.

Les litiges qui lui sont soumis sont jusqu'ici essentiellement du domaine indemnitaire (36.5%), des mutations (30.5%) ou de l'avancement (11%). Mais pour 2015, il est frappant que les problématiques nouvelles qu'il relève recoupent pour partie celles dénoncées par les policiers. De fait, en 2015, le médiateur a notamment été confronté aux thématiques particulières de l'avancement au grade de Brigadier, de la complexité et l'ambiguïté de l'évaluation, de l'utilisation parfois inadaptée des sanctions du 1<sup>er</sup> groupe et du déficit de valorisation de l'expérience des policiers.

Le travail du médiateur est unanimement salué. Cependant, même si son indépendance semble être respectée par l'administration, ses avis sont peu suivis par cette dernière (27% en 2015), à contrario du médiateur des militaires (98%) ou de l'éducation nationale (80%). Pire, selon le médiateur, *dans bien des cas, pour les saisines liées à l'avancement et aux mutations, elle refuse de revenir sur des décisions prises en violation flagrante des dispositions en vigueur.*

Enfin, son domaine d'action et les moyens qui lui sont attribués ne lui permettent d'agir que sur des cas particuliers et non sur les problèmes globaux dénoncés par les policiers.

Conforter le rôle du médiateur et élargir son champ de compétence pourrait accentuer son efficacité.

### **Les Comités d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail**

Créé par un décret du 28 mai 1982, modifié et renforcé par des décrets du 28 juin 2011 et du 28 septembre 2014, les CHSCT ont pour mission de traiter notamment de l'organisation du travail, de son environnement physique, de l'aménagement et de l'entretien des lieux de travail, de l'analyse des risques professionnels et de la protection des agents, et de la mise en œuvre des dispositions légales concernant l'hygiène et la sécurité.

Présidés par le DGPN (central) ou par les préfets départementaux, ces CHSCT sont composés de représentants de l'administration, de représentants du personnel, ayant voix délibérative, du médecin de prévention, des assistants et conseillers de prévention (AP/CP), et de l'inspecteur santé et sécurité au travail. Ayant à connaître de l'observation des prescriptions législatives et réglementaires en matière de santé et sécurité au travail, des méthodes et techniques de travail et des choix des équipements, des projets d'aménagement, de construction et d'entretien des bâtiments, des mesures prises en vue de faciliter l'adaptation des postes de travail aux personnes en situation de handicap et aux femmes enceintes, et des enquêtes menées en cas d'accidents du travail ou de service et les maladies professionnelles, ils sont consultés sur les programmes de la formation à la sécurité, sur le rapport annuel du médecin de la prévention, sur le programme annuel de prévention. Ils sont également informés des travaux de l'Inspecteur Santé et Sécurité au Travail (ISST).

Dans les faits, leur fonctionnement est extrêmement complexe, leurs actions peu concrètes aux yeux de la plupart des policiers, et les divergences entre syndicats qui y siègent nuisent à leur efficacité.

## REFERENCES

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011090.asp>

<http://scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2012/11/IRP.pdf>

<http://le-scpn.fr/wp-content/uploads/2014/01/15-2013.pdf>

[http://www.commissaires.fr/files/public\\_communiques/PPI\\_110104.pdf](http://www.commissaires.fr/files/public_communiques/PPI_110104.pdf)

<http://docteurbonnebouffe.com/suicides-classement-metiers-secteurs-054/>

[http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/Hors\\_collection/Dares-2016-025.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/Hors_collection/Dares-2016-025.pdf)

<https://blogs.mediapart.fr/lievin-stephane/blog/091016/effectifs-de-la-police-nationale-une-arithmetique-complexe>

<https://www.senat.fr/rap/l15-164-329-1/l15-164-329-11.pdf>

<http://www.alliancepn.fr/media/cycles-de-travail-alliance-a-la-drcpn-10589>

<https://www.franceinter.fr/emissions/le-vrai-faux-de-l-europe/le-vrai-faux-de-l-europe-22-avril-2016>

[http://www.francetvinfo.fr/societe/manifestation-des-policiers/quatre-questions-sur-la-reforme-de-la-legitime-defense-pour-les-policiers\\_1909503.html](http://www.francetvinfo.fr/societe/manifestation-des-policiers/quatre-questions-sur-la-reforme-de-la-legitime-defense-pour-les-policiers_1909503.html)

[https://fr.wikipedia.org/wiki/Convention\\_europ%C3%A9enne\\_des\\_droits\\_de\\_l%27homme](https://fr.wikipedia.org/wiki/Convention_europ%C3%A9enne_des_droits_de_l%27homme)

[http://scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2016/04/PROTOCOLE\\_11\\_AVRIL\\_2016.pdf](http://scsi-pn.fr/wp-content/uploads/2016/04/PROTOCOLE_11_AVRIL_2016.pdf)

<http://www.lefigaro.fr/social/2015/04/21/09010-20150421ARTFIG00084-la-gestion-des-carrieres-dans-la-police-et-la-gendarmerie-epinglee.php>

Cour des Comptes : 20150420-refere-71735-gestion-carrieres-police-gendarmerie-nationales.pdf

Rapport du Médiateur de la Police Nationale, année 2015.

<http://www.unitesgppolice.com/chsct-police-nationale>

<http://www.unitesgppolice.com/compte-rendu-du-chsct-minist%C3%A9riel-du-6-octobre-2015>

<http://snac.fsu.fr/Rapport-concernant-des-dysfonctionnements-manageriaux-au-CNC>

## ILLUSTRATIONS

**Stan Hotbridges**  
**[www.facebook.com/groups/190901954695592/](http://www.facebook.com/groups/190901954695592/)**

**MPC**  
**BP 30024**  
**95151 TAVERNY PDC**  
**[www.mpc-asso.net](http://www.mpc-asso.net)**