

N° 715

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2017

PROPOSITION DE LOI

visant à réhabiliter la police de proximité,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Éliane ASSASSI, Esther BENBASSA, M. Éric BOCQUET, Mme Laurence COHEN, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Thierry FOUCAUD, Fabien GAY, Guillaume GONTARD, Mme Michelle GRÉAUME, MM. Pierre LAURENT, Pierre OUZOULIAS, Mme Christine PRUNAUD, MM. Pascal SAVOLDELLI et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen apporte une précision claire quant à l'action de la force publique : son périmètre est exclusivement circonscrit au service de l'intérêt commun. Toujours d'actualité dans son esprit, cette disposition est rappelée aux policiers d'aujourd'hui dans leur code de déontologie, qui définit par ailleurs l'essentiel de leurs missions et de leurs obligations.

Pourtant, de l'Empire à Vichy, la police a fait l'objet de convoitise de la part des pouvoirs, soucieux de confisquer cet outil à leur profit unique. Si la Libération a vu la police retrouver sa juste place au sein de la société, l'intention de transformer ce grand service public de police en outil politique n'a pas quitté l'esprit de certains de nos dirigeants. Certains partis ont notamment régulièrement fait des problèmes de sécurité leur « pré-carré », en choisissant de s'attaquer uniquement aux conséquences et jamais aux causes, d'où la priorité donnée à la répression plutôt qu'à la prévention et à la dissuasion.

Loin de répondre aux inquiétudes de nos concitoyens en matière de sécurité, les politiques gouvernementales menées depuis 2002 basées sur le « tout sécuritaire » se sont toutes révélées contre-productives. Pire encore, elles ont contribué à distendre le lien de confiance entre population et force de l'ordre, et ont parfois conduit à des dérives policières. En février 2016, l'ACAT, ONG chrétienne contre la torture et la peine de mort, a rendu public un rapport d'enquête sur les violences policières en France de ces dix dernières années. De 2005 à 2015, 89 cas de blessures graves ont été constatés, dont 26 ayant entraîné la mort. Ce rapport révèle également l'absence flagrante d'informations sur les poursuites engagées et la dangerosité des armes dites « non-létales » aujourd'hui appelées « intermédiaires ». Les dernières lois sécuritaires adoptées, telle que celle élargissant l'usage des armes à feu pour les policiers laissent craindre une recrudescence de ces violences policières.

En parallèle, les fonctionnaires de police et de gendarmerie souffrent directement de la dégradation de leur relation avec la population. Alors que leurs conditions de travail se trouvent extrêmement détériorées, notamment en raison du renouvellement incessant de l'état d'urgence ces vingt derniers mois, et du stress permanent qu'engendrent des situations trop souvent conflictuelles. D'autant plus que les policiers en première ligne sont souvent les plus jeunes et les moins expérimentés, nommés en première affectation dans des quartiers difficiles. Ainsi, dans « l'affaire Théo », survenue en début d'année, parmi les policiers mis en examen, trois sont âgés respectivement de 24, 27 et 28 ans, tandis que le quatrième, âgé de 36 ans, n'est sorti de l'école de police qu'il y a trois ans.

Ces quatre policiers mis en examen pour viol et violences volontaires en réunion lors de l'interpellation du jeune Théo travaillaient à la brigade spécialisée de terrain (BST) d'Aulnay-sous-Bois. Créées en 2010 par Brice HORTEFEUX, en remplacement des UTEQ (Unités territoriales de quartier) créées deux ans plus tôt, ces brigades avaient pour objectif simple de réinvestir les quartiers grâce à de la dissuasion et de la répression. « Ce ne sont pas des policiers d'ambiance ou des éducateurs sociaux » assurait alors le ministre de l'Intérieur, « ni des grands frères inopérants en chemisette qui font partie du paysage », faisant référence aux agents de police de proximité. En effet, peu de chance d'être assimilés à des éducateurs, en plus des matraques télescopiques, LBD40-flash-ball, grenades lacrymogènes, armes de service, gilet par balle, jambières et manchettes complètent la panoplie de ces policiers. Le ton était donné. Le lien de proximité entre police et population n'était décidemment plus la priorité.

Pourtant, depuis la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la mise en œuvre d'une police de proximité se présente comme la première priorité de la politique de sécurité publique. L'article L. 111-2 du code de la sécurité intérieure met en effet au premier rang des « *orientations permanentes* » de cette politique, « *l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* ». La mission de la police se définit désormais en termes de sécurisation du territoire et non plus seulement en termes de maintien de l'ordre.

En parallèle, cette loi du 21 janvier 1995 précitée, dans le but d'une « meilleure coopération entre police et gendarmerie nationales », a conduit la gendarmerie à adapter son organisation et ses moyens aux missions qui lui étaient attribuées. Ainsi des dizaines de brigades territoriales de gendarmerie ont été supprimées. La présence de ces brigades, notamment dans les villes de banlieues parisiennes, participait activement à l'équilibre sécuritaire de la ville,

au service de proximité apporté à ses habitants. Nombre de gendarmes revendiquent légitimement leur culture de la proximité avec le territoire et sa population. Dans une note sur le sujet, le sociologue Laurent MUCCHIELLI souligne que dans la fusion progressive de la gendarmerie et de la police c'est aussi « *le modèle de proximité des gendarmes qui est démembré* ». D'ailleurs « *la vraie police de proximité, c'est la gendarmerie* » relevait un rapport d'information sénatorial en avril 2008¹. Ainsi, peut-être aurait-il fallu étendre le modèle de proximité de la gendarmerie aux zones urbaines et non le contraire ?

Pour compenser la perte de ces brigades de gendarmerie efficaces et appréciées, des moyens supplémentaires en matière de police d'État étaient indispensables.

Or, la mise en œuvre de la police de proximité au sein de la police nationale a rencontré de nombreux obstacles. Elle représentait une mutation profonde de la culture policière. L'étatisation et la centralisation décidées par l'acte dit loi du 23 avril 1941 avaient entraîné une rupture du lien entre police et territoire. L'évolution technologique (centralisation des appels, pilotage par radio des unités) avait accentué cette tendance, de même que la valorisation de la lutte contre la délinquance par rapport à la prévention et la sécurisation. Infléchir ces tendances lourdes demandait du temps et de la continuité.

En outre, la réallocation des moyens s'est heurtée à l'insuffisance des effectifs, malgré la création des adjoints de sécurité, dans un contexte où les départs en retraite étaient nombreux et n'avaient pas été anticipés. Les effectifs supplémentaires indispensables à la réalisation effective d'une police de proximité n'ont jamais été disponibles, tandis que la gestion centralisée des mouvements de policiers ne permettait pas suffisamment d'assurer une présence stable dans les zones les plus difficiles et de valoriser la fonction de policier de proximité, en particulier dans ces zones.

Ainsi, lorsque l'orientation vers une police de proximité a été abandonnée dans les faits à l'arrivée de Nicolas SARKOZY au ministère de l'intérieur, en invoquant son manque d'efficacité, cette orientation n'avait disposé ni du temps, ni des moyens nécessaires à une mise en œuvre effective. Abusivement présentée comme transformant les policiers en doublons des travailleurs sociaux, la police de proximité n'a jamais signifié une limitation des missions des policiers chargés de la mettre en œuvre. Comme le rappelait Jean-Pierre CHEVÈNEMENT en janvier 2008, « *la police de proximité n'est*

¹ « Quel avenir pour la gendarmerie ? », rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 10 avril 2008 (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-271-notice.html>)

pas seulement une politique de territorialisation, c'est une police qui est à la fois préventive, dissuasive et répressive. À cet égard, elle exerce pleinement ses prérogatives de police judiciaire, participe au renseignement, met en œuvre les techniques de police scientifique, assure l'aide aux victimes ». Ce propos trouve aujourd'hui un écho important en matière de politique de renseignement. Ce qui manque aux officiers de police judiciaire pour lutter contre le terrorisme c'est aussi le renseignement de proximité. Une police de quartier par définition connaît bien son quartier et échange avec ses habitants : des échanges qui aujourd'hui pourraient se révéler précieux notamment dans les problèmes de radicalisation, comme le souligne d'ailleurs un récent rapport d'information sénatorial, qui préconise dans sa conclusion « la création d'une police de proximité ».²

Dès 2006, la mission d'information créée par le Sénat à la suite des émeutes urbaines d'octobre et novembre 2005 concluait à la nécessité d'une police de proximité : « *Tous les élus et associations entendus en sont convenus : une police de proximité, dont le rôle n'est pas de faire de la répression, mais de rappeler et expliquer la règle [...], de jouer un rôle de capteur d'information et de réduire la fréquence du recours à l'intervention de la force publique, est indispensable. Les meilleurs indicateurs sont des gens sur le terrain [...] et capables de mobiliser tous les partenaires pour intervenir. Cette dimension du renseignement est essentielle, y compris en matière de police judiciaire* »³.

En septembre 2008, ont été créées en partie dans cet esprit les « unités territoriales de quartier », hélas remplacées deux ans plus tard par les « brigades spécialisées de terrain », avec toutes les réorientations politiques que l'on connaît. À l'automne 2012, ont été lancées les « zones de sécurité prioritaires », aujourd'hui au nombre de 80, avec pour objectif d'assurer une sécurité de proximité dans les zones les plus sensibles.

Ces nombreuses mutations des dispositifs semblent traduire l'absence d'une orientation claire. Les changements de priorités, sur la base des mêmes textes, ne peuvent que créer l'incertitude et la démotivation. Mettre en œuvre une police de proximité supposerait une démarche continue, seul moyen de

² « Les politiques de « déradicalisation » en France : changer de paradigme », rapport d'information fait au nom de la commission des lois, le 12 juillet 2017 (<http://www.senat.fr/rap/r16-633/r16-633.html>)

³ « Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers », rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information Banlieues, le 30 octobre 2006 (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2006/r06-049-1-notice.html>)

faire évoluer la culture policière et la manière dont la police est perçue dans la population, tout en répondant au besoin de sécurité. Les incessants changements doctrinaux et organisationnels n'ont pas permis une politique globale efficace, et dans les zones sensibles, le « face-à-face » entre les jeunes et la police reste à un niveau de tension qui montre la nécessité d'une réponse d'ensemble.

Une situation dans laquelle les jeunes défavorisés ont le sentiment d'être traités de manière discriminatoire, notamment dans le cadre de contrôles d'identité abusifs, dits « contrôles au faciès » (contre lesquels le groupe CRC lutte avec force⁴), et d'être considérés sans respect, et où les policiers doivent faire face à de multiples formes de délinquance et d'incivilité tout en étant insultés, harcelés, et parfois attaqués violemment, constitue à l'évidence un cercle vicieux susceptible à tout moment d'entraîner une spirale de la violence. **Privés de la légitimité que confère une relation durable avec des habitants, et de la source de renseignements qu'elle constitue, les policiers paraissent uniquement chargés d'interventions ponctuelles dans des conditions ainsi rendues plus dangereuses. Et chaque intervention fait courir le risque d'une montée de la violence.**

Briser ce cercle vicieux appelle une démarche de longue haleine, excluant que chaque situation dramatique donne lieu à un revirement de doctrine et à des annonces spectaculaires. Une politique de sécurité axée sur la police de proximité, sans être l'unique remède à des situations dont les causes sont multiples, est le seul moyen d'y parvenir.

Article 1^{er} – C'est pourquoi nous souhaitons, avec cette proposition de loi, préciser les orientations permanentes de la politique de sécurité publique, et notamment la première d'entre elles (1° L'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité).

Pouvant prendre des modalités différentes selon la situation locale, et notamment l'existence ou non d'une police municipale avec laquelle un partenariat peut dégager des complémentarités, la police de proximité repose en tout état de cause sur la territorialisation de l'action policière et l'établissement d'une relation privilégiée avec la population ainsi que le contact régulier avec les autres acteurs locaux. Elle suppose à tous les niveaux une large autonomie

⁴ Cf. la proposition de loi n°257 visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs, déposée le 15 décembre 2015 (<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl15-257.html>), débattue le 18 mai 2016 en séance publique au Sénat

des agents. Ceux-ci conservent une gamme étendue de missions mais peuvent faire appel aux unités spécialisées ou autres services de police si nécessaire.

La réalisation d'une police de proximité suppose surtout une gestion des effectifs adaptée, d'abord en la dotant des moyens humains nécessaires, mais aussi en veillant, par une valorisation appropriée, à assurer dans la composition des équipes un équilibre entre jeunes policiers et policiers expérimentés.

Article 2 – Pour anticiper et prévenir les troubles à l'ordre public, tout en prenant en compte les attentes de la population, dans le cadre de l'article 111-2 du code de la sécurité intérieure, les missions des agents de police de proximité devront être clairement définies par décret en Conseil d'État. Concrètement, la police de proximité devrait avoir pour mission de :

- recueillir les demandes de sécurité auprès des partenaires locaux par l'intermédiaire de recensements et de réunions régulièrement organisés. Pour cela, un « partenariat » permanent est mis en place notamment avec les élus et les collectivités territoriales, les associations de quartier, l'éducation nationale (primaire comme secondaire), les professionnels de santé, les commerçants, les bailleurs, et les transporteurs ;

- être en contact permanent avec la population. Ce qui implique d'une part une aptitude à l'écoute et au dialogue, un équipement léger et un mode de déplacement simple : les patrouilles à pieds sont privilégiées, avec un recours si nécessaire aux vélos ou aux rollers. D'autre part, le développement de la « polyvalence » de l'activité policière, en intégrant la réalité du quartier aux missions de prévention, dissuasion, répression et sanction propres au métier de policier : de la pratique de l'îlotage à l'organisation d'opérations culturelles et sportives ;

- sensibiliser les populations aux questions de sécurité pour une participation active des citoyens, dans le cadre d'une société vigilante. Ainsi, la police de proximité, arme du vivre ensemble, permettra également de lutter contre toutes les formes de discrimination.

Article 3 – Finalement, pour que cette police voie réellement le jour, il faut déployer de véritables moyens, ce dont elle n'a jamais bénéficié. Ainsi une réflexion sur la réorganisation administrative de la police nationale doit rapidement être engagée pour que des mesures tangibles soient prises et mises en œuvre.

Sur le modèle de la Direction générale de la sécurité intérieure créée le 30 avril 2014, un décret en Conseil d'État devra préciser que la police de

proximité, service actif de la police nationale, est chargée sur l'ensemble du territoire de la République de répondre aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité.

Au-delà de ses missions thématiques, la direction générale de la police de proximité disposerait comme toute entité de cette importance, de services administratifs et de soutien nécessaires à son fonctionnement et à sa gestion, comprenant notamment un cabinet, un état-major, un service en charge des ressources humaines, de la formation, des finances et des achats.

Une police proche des gens, en contact permanent avec les populations et les différents acteurs associatifs et économiques, créerait les conditions du rétablissement de la confiance entre policiers et citoyens. C'est cela, agir pour une véritable politique de sécurité publique.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 111-2 du code de la sécurité intérieure est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Pour la mise en œuvre du 1^o, une stratégie est élaborée, sur la base d'un diagnostic partagé, au sein des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance prévus à la section 1 du chapitre II du titre III du livre I^{er} du présent code.
- ③ « La police de proximité tend à assurer des relations de confiance entre la police et les habitants, dont les attentes guident le travail policier. Elle repose sur la territorialisation de l'action et sur l'autonomie des agents, qui reçoivent à cet effet une formation spécifique. La gestion des effectifs garantit la valorisation de la fonction de policier de proximité ainsi que l'adaptation de la composition des équipes à la situation du territoire. »

Article 2

- ① Le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre IV du code de la sécurité intérieure est complété par une section 6 ainsi rédigée :
- ② « *Section 6*
- ③ « *Agents de police de proximité*
- ④ « *Art. L. 411-22.* – Pour anticiper et prévenir les troubles à l'ordre public, tout en prenant en compte les attentes de la population, dans le cadre de l'article L. 111-2 du code de la sécurité intérieure, la police nationale forme et encadre des agents de police de proximité.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il définit notamment les missions des agents de police de proximité ainsi que les conditions d'évaluation des activités concernées.
- ⑥ « *Art. L. 411-23.* – Chaque agent de police de proximité est responsabilisé à son secteur, dans le cadre d'un maillage territorial bien identifié et cohérent avec le découpage administratif par quartier ou "secteur ". »

Article 3

Une réflexion sur la réorganisation administrative de la police nationale est engagée, dans l'objectif de créer une direction générale de la police de proximité au ministère de l'intérieur. Un décret en Conseil d'État précise les missions et l'organisation de la direction générale de la police de proximité.