

N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

*sur la **lutte** contre l'**insécurité** sur tout le **territoire***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. JEAN-PIERRE BLAZY
Député

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire est composée de :

M. Jean-Pierre Blazy, *président-rapporteur* ; Mme Cécile Untermaier, *vice-présidente* ; M. Christian Assaf, Mmes Marie-Anne Chapdelaine, Françoise Descamps-Crosnier, MM. Marc Dolez, Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, MM. Alain Tourret, Daniel Vaillant, Michel Zumkeller, membres.

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFLEXION SUR LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DÉGRADÉ.....	11
I. L'INSÉCURITÉ RÉELLE SE DOUBLE D'UN SENTIMENT D'INSÉCURITÉ LARGEMENT RÉPANDU	11
A. L'INSÉCURITÉ : UN PHÉNOMÈNE ÉVOLUTIF ET PROTÉIFORME	11
1. Les difficultés de l'évaluation de l'insécurité.....	11
2. Les évolutions temporelles de la délinquance et de la criminalité.....	17
a. Les évolutions de long terme	17
b. Les évolutions de moyen terme	21
3. L'insécurité dans les différents territoires.....	22
4. Les évolutions de certaines formes de délinquance	26
a. La délinquance des mineurs.....	26
b. Les incivilités et les violences urbaines.....	28
c. L'insécurité en milieu scolaire.....	28
d. L'insécurité dans les transports en commun.....	31
B. LA PROGRESSION DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ	33
1. Les résultats des enquêtes de victimation	33
2. Un sentiment dépendant en partie d'autres facteurs que l'insécurité réelle.....	34
II. LA COMPLEXIFICATION DE L'ACTION DES FORCES DE SÉCURITÉ	37
A. DES OBJECTIFS ET DES MISSIONS DÉMULTIPLIÉS.....	37
1. L'inflation, au cours des années deux mille, des actions identifiées comme prioritaires pour la police nationale.....	37
2. Le poids des tâches « indues »	39
B. DES MÉTHODES DE TRAVAIL TRANSFORMÉES PAR L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE PÉNALE	41
1. L'évolution du cadre juridique de la garde à vue... ..	41
2. ...modifie progressivement le travail d'investigation.....	47

C. DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES.....	50
1. Une rupture bienvenue avec la révision générale des politiques publiques (RGPP)	50
2. Une marge de manœuvre budgétaire très limitée	52
SECONDE PARTIE : LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE DOIT ÊTRE REPENSÉE DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE	59
I. ADAPTER LE SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ AUX RÉALITÉS LOCALES ET AUX ATTENTES DE LA POPULATION.....	59
A. AMÉLIORER L'ORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ.....	59
1. Aménager la couverture du territoire	60
a. Adapter la répartition des effectifs au niveau réel de la délinquance	60
b. Évaluer l'emploi des forces mobiles de sécurité	61
c. Poursuivre les redéploiements police-gendarmerie	63
d. Faire évoluer l'organisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales	67
2. Poursuivre le rapprochement entre les deux forces	70
a. Prolonger l'effort de mutualisations... ..	70
b. ...sans aller jusqu'à la fusion.....	78
B. TIRER TOUS LES BÉNÉFICES DES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES (ZSP).....	79
1. Une réponse adaptée à la délinquance enracinée	80
a. Présentation du dispositif.....	80
b. Premiers éléments d'évaluation.....	86
2. Un dispositif perfectible.....	99
a. Renforcer le rôle du maire	99
b. Rendre plus opérationnel le partenariat en matière de prévention de la délinquance	101
c. Développer la continuité entre les volets sécurité et prévention.....	104
3. Exporter les « bonnes pratiques » développées dans les ZSP sur le reste du territoire.....	105
C. MODERNISER LES POLICES MUNICIPALES.....	107
1. Des missions de plus en plus variées	107
2. Donner aux policiers municipaux les moyens de mieux lutter contre l'insécurité.....	112
a. Soutenir la fusion des polices municipales et des gardes champêtres	112
b. Aménager le cadre de la coordination avec les forces de sécurité nationales	114
c. Consolider la formation des policiers municipaux	117

D. CRÉER LES CONDITIONS D'UNE RELATION APAISÉE ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ ET LA POPULATION.....	120
1. Rapprocher les personnels du service public de la sécurité et nos concitoyens	121
a. Un lien distendu.....	121
b. Un effort des pouvoirs publics à prolonger	124
2. Améliorer l'accueil du public et la prise en charge des victimes	132
a. L'accueil du public	132
b. La prise en charge des victimes.....	135
3. Renforcer la présence des forces de sécurité sur la voie publique et encourager la fidélisation.....	140
E. PROLONGER LA RÉFLEXION SUR LA SÉCURITÉ PRIVÉE	143
1. La sécurité privée en quelques chiffres.....	143
2. Mieux encadrer les activités de sécurité privée	144
II. ACCENTUER LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	147
A. RENDRE PLUS COHÉRENTE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	148
1. Le rôle central du maire dans la politique de la prévention de la délinquance au niveau local... ..	148
2. ...implique de l'associer à la déclinaison départementale de la politique de prévention de la délinquance.....	156
B. RENFORCER LA « PRÉVENTION HUMAINE ».....	158
1. La médiation sociale	158
2. La prévention spécialisée	162
C. MENER À BIEN L'ÉVALUATION DE LA VIDÉOPROTECTION ET DÉVELOPPER LA FORMATION DES PERSONNELS CHARGÉS DE SON EXPLOITATION.....	164
D. Doter la prévention de la délinquance de moyens supplémentaires	166
III. RECHERCHER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DANS LA RÉPRESSION	170
A. ADAPTER LA RÉPONSE PÉNALE : UN ENJEU ESSENTIEL DE SÉCURITÉ PUBLIQUE	177
1. Sanctionner plus efficacement certaines infractions.....	177
a. Recourir à la contraventionnalisation... ..	177
b. ...sans aller jusqu'à la dépénalisation	194
2. Mettre en œuvre la transaction pénale	195
B. RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES MAGISTRATS ET L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.....	199
LISTE DES PROPOSITIONS	205
CONTRIBUTION DE MME CÉCILE UNTERMAIER, VICE-PRÉSIDENTE DE LA MISSION D'INFORMATION.....	213

MESDAMES, MESSIEURS,

Droit fondamental pour chaque citoyen, la liberté ne peut être garantie sans sécurité. Alors que la lutte contre l'insécurité est l'objectif de tous les gouvernements, de toutes les majorités politiques, aucune n'a vraiment réussi à faire reculer de manière significative l'insécurité, réelle ou ressentie, le meilleur moyen de lutter contre le sentiment d'insécurité étant bien sûr de faire progresser la sécurité réelle. La droite a souvent accusé la gauche de laxisme et la gauche a souvent reproché à la droite d'être sécuritaire. Le paradoxe du quinquennat précédent n'a-t-il pas été d'accumuler des textes toujours plus répressifs et, dans le même temps, de supprimer 13 700 postes de policiers et de gendarmes ? Ne serait-il pas temps dans un domaine aussi sensible aux yeux de nos concitoyens de nous efforcer de parvenir à un consensus républicain ?

Désireuse de prolonger la réflexion, déjà riche mais toujours nécessaire, sur le sujet, la commission des Lois a créé, le 16 octobre 2013, une mission d'information chargée de réfléchir aux moyens de lutter contre l'insécurité.

Parce que l'étendue du sujet imposait d'en délimiter le champ, la mission a fait le choix de consacrer une attention particulière à l'insécurité du quotidien, à la « délinquance de proximité », auxquelles les forces de sécurité comme la justice n'ont pas toujours les moyens de répondre. Elle a en revanche exclu de sa réflexion certaines formes de criminalité et de délinquance, comme le terrorisme, la criminalité organisée ou encore la délinquance économique et financière, contre lesquels il convient bien entendu de lutter fermement. Elle n'a pas non plus souhaité aborder de manière spécifique la question, certes essentielle, de la délinquance des mineurs. Elle a en effet estimé que ce sujet devait faire l'objet d'une réflexion propre dans le cadre de la préparation de la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante annoncée par Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice. Elle n'a pas davantage examiné le thème, très vaste, des causes sociologiques de la délinquance, même si elle demeure convaincue que les politiques en matière d'éducation et d'emploi contribuent fortement à la prévention de la délinquance.

La mission a souhaité faire porter la réflexion sur les moyens susceptibles d'être mobilisés pour mieux lutter contre l'insécurité non seulement dans les

quartiers les plus touchés par le phénomène mais aussi sur l'ensemble du territoire. Ce choix procède d'un constat simple : si l'insécurité est souvent assimilée à un phénomène propre aux grandes villes, voire à certains « quartiers sensibles », elle est en fait présente, sous des formes variées, dans tous les territoires, urbains, périurbains et ruraux. Il a donc semblé pertinent de ne pas se limiter à une évaluation des zones de sécurité prioritaires (ZSP), qui, si elles apparaissent comme une réponse adaptée à la délinquance enracinée et comme le « laboratoire » d'une politique partenariale de sécurité repensée (la coproduction de sécurité), ne sauraient toutefois résumer à elles seules la politique de sécurité publique conduite par l'actuelle majorité.

Guidée depuis le commencement de ses travaux par la conviction que l'amélioration de la lutte contre l'insécurité suppose une approche globale, allant de la prévention de la délinquance à la sanction judiciaire, la mission ne s'en est pas tenue aux questions, certes cruciales, de la répartition et de l'emploi des quelque 143 000 policiers et 97 000 gendarmes ou des mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales mais s'est, à l'inverse, interrogée sur la place et les missions de l'ensemble des acteurs de la politique de sécurité publique. Ainsi, elle a formulé des propositions dans des domaines aussi différents que la prévention de la délinquance, le rapprochement entre les forces de sécurité et la population, la sécurité privée ou encore la réponse pénale face à certaines formes de délinquance.

Grâce au temps dont elle a disposé, la mission a procédé à un grand nombre d'auditions et de tables rondes, qui lui ont permis d'entendre les principales directions du ministère de l'intérieur et des autres ministères concernés, les organisations syndicales de policiers nationaux et municipaux, des magistrats du parquet et du siège, mais aussi des élus, des bailleurs sociaux, des acteurs de la médiation sociale et de la prévention spécialisée, des professeurs et des chercheurs, des experts de la sécurité publique, etc. Votre rapporteur tient à souligner le caractère très constructif des contributions de l'ensemble des personnes entendues, qu'il remercie pour leurs observations et propositions.

La mission s'est également rendue sur le terrain, à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans les Yvelines, mais aussi en région, à Lille, à Marseille, à Montpellier, à Nice, à Orléans, à Rennes et en Saône-et-Loire. Toutes ces visites lui ont permis de bénéficier de l'éclairage supplémentaire de nombreux acteurs de la sécurité publique : préfets, procureurs de la République, responsables des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, acteurs associatifs, etc. Votre rapporteur tient à les remercier vivement pour la qualité des échanges qui ont, à chaque fois, été très utiles à ses travaux.

La mission a été marquée, à l'été 2014, par la démission de ses membres UMP, qui l'ont expliquée par le changement d'affectation du général Bertrand Soubelet, ancien directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale, interprété par eux comme la sanction d'une parole trop

« libre » devant la mission ⁽¹⁾. Votre rapporteur ne peut que regretter cet épisode, alors même que l'importance du sujet méritait incontestablement la participation de tous les courants politiques.

Votre rapporteur souhaite que les propositions de la mission nourrissent la réflexion sur la politique de sécurité publique et, au-delà, qu'elles trouvent une traduction concrète à travers l'intervention du législateur, du pouvoir réglementaire ainsi que dans l'organisation des administrations concernées.

(1) Audition du 18 décembre 2013.

PREMIÈRE PARTIE : LA RÉFLEXION SUR LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DÉGRADÉ

Avant d'aborder le contenu même de la politique de sécurité, il est apparu important à la mission d'information de se pencher sur les conditions dans lesquelles cette politique est conduite. Il ressort tant des statistiques que des témoignages recueillis lors des auditions et des déplacements que l'insécurité réelle se double d'un sentiment d'insécurité largement répandu (I) et que l'action des forces de sécurité s'est complexifiée sous l'influence de plusieurs facteurs (II).

I. L'INSÉCURITÉ RÉELLE SE DOUBLE D'UN SENTIMENT D'INSÉCURITÉ LARGEMENT RÉPANDU

La politique de sécurité publique doit bien entendu s'appuyer sur un diagnostic de l'insécurité, phénomène évolutif et protéiforme (A). De plus, les pouvoirs publics doivent prendre en compte la progression du sentiment d'insécurité (B).

A. L'INSÉCURITÉ : UN PHÉNOMÈNE ÉVOLUTIF ET PROTÉIFORME

La mission d'information, bien consciente des difficultés auxquelles se heurte l'évaluation de l'insécurité (1), a néanmoins souhaité faire état des éléments dont elle disposait sur les évolutions temporelles de la délinquance (2), l'insécurité dans les différents territoires (3), ainsi que l'évolution de certaines formes de la délinquance (4).

1. Les difficultés de l'évaluation de l'insécurité

L'insécurité est un phénomène complexe qui ne peut pas être directement évalué. Seule la mesure des délinquances permet de l'appréhender. Celle-ci peut se fonder sur **deux sources principales** : les statistiques de la police et de la gendarmerie, d'une part, et les enquêtes de victimation, d'autre part. Aucune de ces sources ne permet cependant de disposer d'une vision complète et exacte des délinquances.

Les statistiques de la police et de la gendarmerie, principalement issues de l'« état 4001 », du nom du formulaire utilisé par les services pour recenser les crimes et délits constatés, reflètent uniquement la délinquance enregistrée ; elles constituent pour cette raison un indicateur imparfait. Comme le soulignait le rapport d'information de MM. Jean-Yves le Bouillonnet et Didier Quentin sur la mesure statistique des délinquances, ces statistiques ont en effet été conçues pour mesurer l'activité des services de police et de gendarmerie et non la délinquance

elle-même. Elles comportent donc de nombreuses lacunes et des biais, et doivent pour cette raison être utilisées avec précaution ⁽¹⁾.

Tout d'abord, et comme l'ont souligné plusieurs chercheurs lors de leurs auditions ⁽²⁾, les évolutions constatées de la délinquance enregistrée doivent être analysées au regard des modifications législatives, la création de nouvelles incriminations entraînant mécaniquement une augmentation de la délinquance enregistrée. La requalification législative de contraventions de la cinquième classe en délits produit les mêmes effets, les infractions de nature contraventionnelle n'étant pas comptabilisées dans l'« état 4001 ». Au-delà, l'évolution du rapport de la société à la violence a également une influence sur la délinquance enregistrée, point sur lequel a insisté M. Laurent Mucchielli, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), lors de son audition, citant l'exemple de la violence conjugale, qui selon les statistiques est en forte augmentation et qui autrefois était considérée comme relevant de la sphère privée.

Ensuite, les statistiques de la police et de la gendarmerie ne reflètent que les faits portés à la connaissance des services, soit par leurs propres actions d'enquête ou de contrôle, soit par des témoins ou des victimes. S'agissant de cette dernière catégorie, les taux de plainte sont en pratique très variables selon les infractions. Ils sont en général élevés pour les vols et les violences graves mais faibles pour les petites violences.

Par ailleurs, les infractions recensées dépendent fortement des pratiques d'enregistrement des services de police et de gendarmerie, ce qui limite leur fiabilité : elles font fréquemment l'objet d'erreurs ou de manipulations, phénomènes soulignés tant par le rapport précité de MM. Jean-Yves Le Bouillonnet et Didier Quentin que par un rapport conjoint des inspections générales de l'administration, de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ⁽³⁾.

(1) *Rapport d'information (n° 988, XIV^e législature) de MM. Jean-Yves Le Bouillonnet, président-rapporteur, et Didier Quentin, vice-président et co-rapporteur, au nom de la mission d'information relative à la mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences, avril 2013.*

(2) *Auditions de MM. Fabien Jobard, directeur du centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), Bruno Aubusson de Cavarlay et Jacques de Maillard, chercheurs au CESDIP, le 6 novembre 2013, de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP, le 3 décembre 2013, de M. Laurent Mucchielli, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le 3 décembre 2013.*

(3) *Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale de la police nationale (IGPN), Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure, juin 2013.*

En 2012, le ministère de l'intérieur a entrepris une réforme de la mesure statistique des délinquances afin de renforcer leur fiabilité et leur sincérité :

— le chiffre unique de la délinquance a été abandonné et une nouvelle présentation des statistiques de la délinquance comportant quatorze agrégats a été adoptée depuis avril 2013 ;

— conformément à une recommandation de la mission d'information sur la mesure statistique des délinquances, un service statistique ministériel (SSM) de la sécurité intérieure composé de statisticiens de l'INSEE et placé sous l'autorité conjointe des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales a été mis en place le 1^{er} septembre 2014. M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, a indiqué lors de son audition du 1^{er} octobre dernier par la commission des Lois sur la création du SSM que celui-ci fournira des données statistiques à l'ONDRP ⁽¹⁾ qui les analysera et les interprétera ; il a également fait part de son intention de confier à l'ONDRP une mission de centralisation des éléments cartographiques et des études consacrées à un territoire ou à un enjeu particulier ;

— de nouveaux logiciels de collecte des faits constatés par les policiers (logiciel de rédaction des procédures de la police nationale, LRPPN) et les gendarmes (logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale, LRPGN) doivent permettre de réduire le nombre d'erreurs de codification et empêcher les distorsions liées à des consignes hiérarchiques, grâce à la remontée automatique de l'information.

Les statistiques du ministère de la justice constituent une source d'information complémentaire sur les délinquances et leurs conséquences. Cependant, leur articulation avec les statistiques de la police et de la gendarmerie reste insuffisante et elles comportent certaines lacunes. M. Benjamin Camus, sous-directeur de la statistique et des études au ministère de la justice, a indiqué, lors de son audition, que la mise en œuvre du nouveau logiciel de gestion de la procédure pénale, Cassiopée, ainsi que de deux logiciels sur l'application des peines et l'administration pénitentiaire devrait permettre d'avoir une meilleure description de l'ensemble de la filière pénale ⁽²⁾.

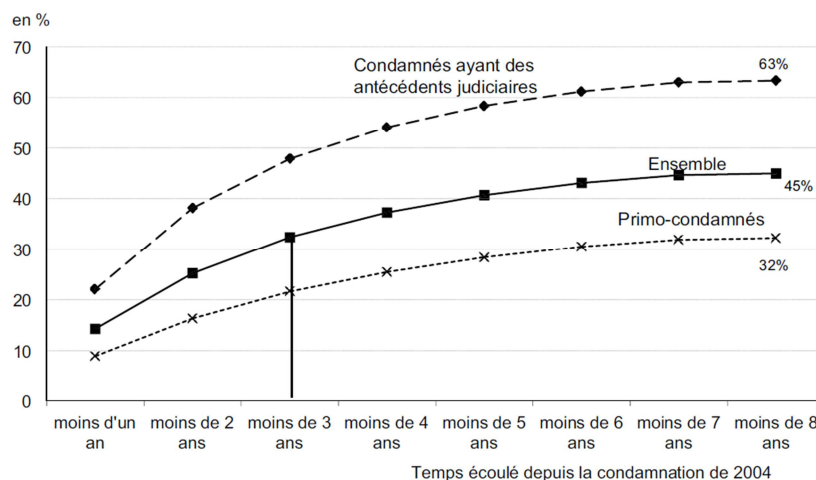
S'agissant de la mesure du phénomène de récidive, les données exploitées par le ministère de la justice se fondent sur le casier judiciaire national et ne permettent pas d'analyser l'impact sur la récidive des mesures mises en place pendant l'exécution de la peine ni les phénomènes de sortie de la délinquance.

(1) Créé par le décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a succédé à l'Observatoire national des délinquances créé en 2003. Rattaché à l'INHESJ dont il est un département, l'ONDRP a notamment pour mission le recueil des données statistiques relatives à la délinquance et à la criminalité, la centralisation des données relatives au prononcé, à la mise à exécution et à l'application des mesures et sanctions pénales ainsi que la réalisation d'études et d'analyses à partir des données recueillies.

(2) Audition du 3 décembre 2013.

Une étude du ministère de la justice portant sur les condamnations pour délits et contraventions de la cinquième classe parue en avril 2014 ⁽¹⁾ indiquait que 42 % des condamnés de 2010 avaient déjà été condamnés au cours des huit années précédentes. 11 % étaient en situation de récidive légale ⁽²⁾ et 31 % en situation de réitération ⁽³⁾. Elle analysait également la récidive à partir de l'étude sur huit ans d'une cohorte de personnes condamnées en 2004 ⁽⁴⁾ et concluait que, parmi l'ensemble des condamnés de 2004, 45 % avaient récidivé entre 2004 et 2011. Un quart avait récidivé dans les deux premières années et 14 % dès la première année. Parmi les condamnés qui avaient déjà des antécédents judiciaires en 2004, 63 % avaient récidivé entre 2004 et 2011 (contre 32 % seulement des primo-condamnés de 2004). Le taux de récidive était particulièrement élevé pour les infractions routières, le taux global de récidive passant à 38 % si on les excluait (59 % pour les condamnés avec antécédents et 25 % pour les primo-condamnés).

TAUX DE RÉCIDIVE CUMULÉ SELON LES ANTÉCÉDENTS JUDICIAIRES EN 2004



Lecture : 32 % de l'ensemble des condamnés de 2004 ont récidivé dans un délai de moins de trois ans.

Champ de départ : condamnés pour délits et contraventions de la cinquième classe.

Champ exploré : condamnés pour crimes, délits et contraventions de la cinquième classe entre 2004 et 2011.

Source : ministère de la justice, exploitation statistique du casier judiciaire.

Les enquêtes de victimation constituent la seconde source d'information relative à la délinquance et à l'insécurité. Créées aux États-Unis dans les années

(1) Rémi Josnin, « Une approche statistique de la récidive des personnes condamnées », Infostat Justice, avril 2014.

(2) En matière délictuelle, on parle de récidive légale lorsque le premier terme de la récidive est un délit, et le deuxième terme le même délit, ou un délit assimilé par la loi, commis dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine (article 132-10 du code pénal).

(3) Il y a réitération d'infractions pénales lorsqu'une personne a déjà été condamnée définitivement pour un crime ou un délit et qu'elle commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale (article 132-16-7 du code pénal).

(4) Un suivi de cohorte consiste à observer, sur plusieurs années, une population définie par un événement commun à l'ensemble des individus constituant la cohorte appelé « événement constitutif de la cohorte ». L'« événement constitutif de la cohorte » a pour fonction de garantir l'homogénéité des individus de la cohorte vis-à-vis de la probabilité de vivre l'événement étudié. L'homogénéité d'une cohorte se définit en termes de durée écoulée depuis l'événement constitutif de la cohorte.

soixante puis développées en Europe à partir des années quatre-vingt, elles reposent sur l'interrogation de personnes représentant un échantillon de la population sur les infractions dont elles ont été victimes.

En France, la première enquête de victimation a été établie par le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) en 1986. En 1996, l'INSEE a introduit un module de victimation dans son enquête sur les conditions de vie des ménages mais ce n'est que depuis 2007 qu'il établit, annuellement, en partenariat avec l'ONDRP, une enquête de victimation complète à vocation nationale, l'enquête « cadre de vie et sécurité » (CVS). Par ailleurs, différentes enquêtes locales ont été menées par le CESDIP (à Épinay et Toulouse en 1989, Amiens en 1999, à Aubervilliers, Aulnay-Sous-Bois, Gonesse, Lyon et Saint-Denis en 2005). Enfin, tous les deux ans depuis 2001, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Île-de-France établit une enquête sur la victimation et le sentiment d'insécurité dans cette région, citée par plusieurs chercheurs entendus par la mission comme une référence ⁽¹⁾.

À la différence des statistiques de la police et de la gendarmerie, les enquêtes de victimation permettent d'appréhender les faits qui ne font pas l'objet de dépôts de plainte. Elles constituent donc à ce titre **le complément indispensable des statistiques de la délinquance**, comme l'a souligné devant la mission d'information M. Stéfan Lollivier, président du conseil d'orientation de l'ONDRP ⁽²⁾. Elles comportent cependant également des lacunes, principalement parce que tous les délits et les crimes n'y sont pas recensés (en sont par exemple absents les homicides, les infractions économiques et financières, les infractions révélées par l'action des services).

Afin d'être représentatives, en raison de la faible fréquence des atteintes, les enquêtes de victimation nécessitent de disposer d'échantillons de population importants : l'enquête CVS de 2013 a porté sur un échantillon de 14 600 personnes de quatorze ans et plus ⁽³⁾ ; l'enquête de l'IAU d'Île-de-France de 2011 sur un échantillon de 10 500 personnes. Leur coût est donc élevé, ce qui explique le faible nombre d'enquêtes réalisées au niveau local. Votre rapporteur considère cependant qu'il serait souhaitable de développer ce type d'enquêtes, qui permettent une analyse fine de l'insécurité sur un territoire donné, l'enquête CVS ne permettant pas de disposer de données locales. Le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), qui finance la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance ⁽⁴⁾, permet d'ores et déjà de financer des actions de soutien au diagnostic et à l'évaluation mais des financements supplémentaires devraient y être consacrés.

(1) Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Île-de-France, Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France, rapport final de l'enquête de 2011, août 2013.

(2) Audition du 12 novembre 2013.

(3) En moyenne, les six enquêtes « cadre de vie et sécurité » (CVS) précédentes avaient porté sur un échantillon d'environ 17 000 personnes. À titre de comparaison, l'enquête de victimation nationale réalisée au Royaume-Uni depuis 1982 porte sur un échantillon de population de 50 000 personnes.

(4) Voir infra, le D du II de la seconde partie.

Proposition n° 1

Développer les enquêtes de victimation au niveau local, au moyen de financements supplémentaires du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Plus largement, votre rapporteur souligne l'intérêt du développement d'observatoires régionaux de la délinquance animés par des chercheurs, à l'image, pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), de l'Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux (ORDCS).

L'OBSERVATOIRE RÉGIONAL DE LA DÉLINQUANCE ET DES CONTEXTES SOCIAUX (ORDCS)

Créé en décembre 2011 par une convention entre l'université d'Aix-Marseille, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et implanté à Aix-en-Provence, l'Observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux a pour missions :

- la récolte et l'analyse des données locales, ainsi que la conduite de recherches scientifiques originales sur les phénomènes de délinquance et leurs contextes sociaux ;
- la réalisation de diagnostics et d'évaluations de type scientifique au bénéfice des collectivités territoriales et des organismes publics et parapublics concernés ;
- la participation à la formation initiale et continue des professionnels ;
- l'organisation de colloques, journées d'études et séminaires pour valoriser ses travaux ;
- la publication et la diffusion des connaissances dans différents supports au travers de la constitution d'un centre de ressources ;
- l'encadrement de stages et de travaux d'études pour des étudiants auprès des collectivités territoriales.

L'ORDCS rassemble 37 chercheurs (y compris des doctorants et post-doctorants).

En 2013, outre des activités de recherche, différentes expertises ont été conduites dans le cadre de partenariats avec des collectivités territoriales (par exemple, un diagnostic de sécurité pour la communauté d'agglomération d'Aubagne et la Penne-sur-Huveaune) ou des associations (enquête sur la contribution de la prévention spécialisée à la prévention de la délinquance, enquête sur les trafics de drogue à Marseille).

Proposition n° 2

Développer les observatoires locaux de la délinquance mettant en relation les chercheurs et les collectivités territoriales.

2. Les évolutions temporelles de la délinquance et de la criminalité

L'idée selon laquelle la délinquance et la criminalité sont en perpétuelle augmentation est largement répandue. Dans ce domaine, peut-être encore davantage que dans d'autres, il convient d'éviter les généralisations et les jugements hâtifs. D'abord, les données statistiques ne permettent pas de disposer d'une vision exacte de la réalité, pour les raisons déjà évoquées. Ensuite, il convient d'opérer des distinctions selon les différents types de délinquance et de criminalité. Enfin, les commentaires sur l'augmentation ou la diminution de la délinquance et de la criminalité se fondent trop souvent sur une vision de court terme de leur évolution, dépourvue de signification.

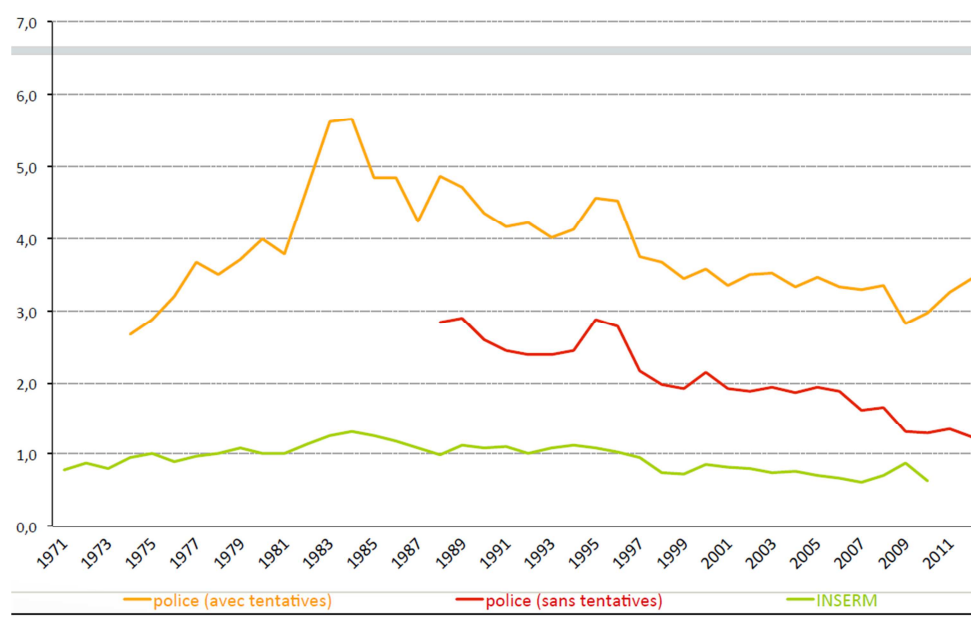
a. Les évolutions de long terme

Lors de leur audition par la mission d'information, M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP, ont présenté leur analyse des évolutions de long terme de différentes formes de criminalité et de délinquance, fondée sur les statistiques de la délinquance et de la criminalité enregistrées, ainsi que sur les enquêtes de victimation ⁽¹⁾. Votre rapporteur souhaiterait en rappeler les points principaux.

Les **homicides volontaires** sont en déclin depuis le début des années quatre-vingt-dix.

(1) Audition du 3 décembre 2013.

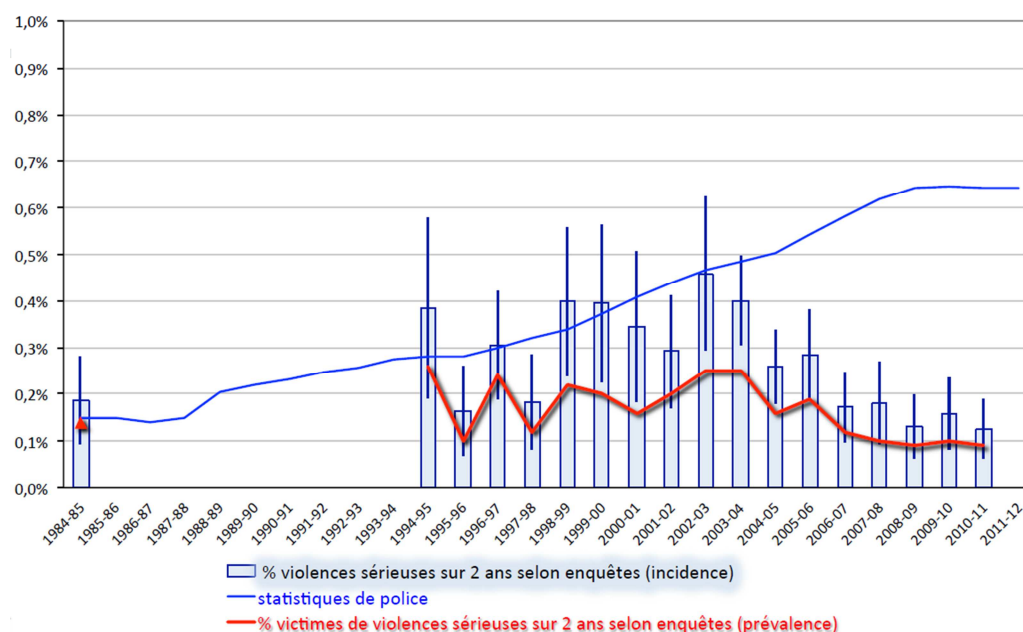
LES HOMICIDES VOLONTAIRES EN FRANCE, TAUX POUR 100 000 HABITANTS SELON LES STATISTIQUES POLICIÈRES ET SANITAIRES (1971-2012)



Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

Les **violences** ayant entraîné une incapacité temporaire de travail (ITT) de plus de huit jours sont en hausse depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Elles restent cependant à un niveau faible, leur prévalence, c'est-à-dire la proportion de personnes s'étant déclarées victimes au moins une fois sur une période de deux ans, ne dépassant pas 0,2 % de la population depuis une dizaine d'années, selon les enquêtes de victimation.

LES VIOLENCES AYANT ENTRAÎNÉ UNE ITT DE PLUS DE HUIT JOURS EN FRANCE (1984-2012)



Incidence : nombre de faits de même nature subis pour 100 répondants.

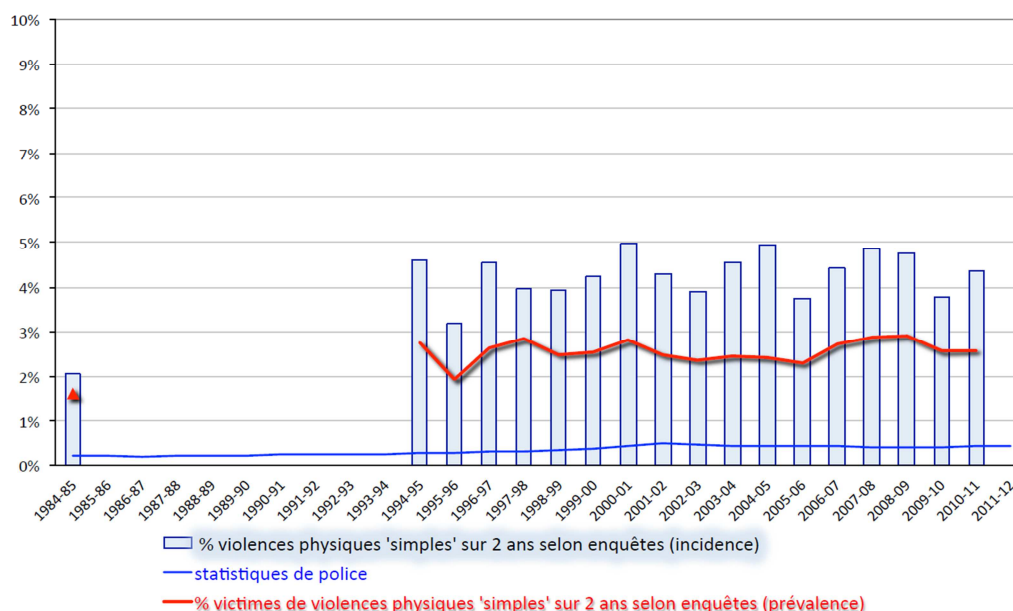
Prévalence : proportion de personnes qui s'est déclarée victime (au moins une fois).

Nota : les segments verticaux représentent l'élasticité de l'indice de confiance.

Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

Les violences physiques n'ayant pas entraîné d'ITT de plus de huit jours sont relativement stables et touchent entre 2 % et 3 % de la population.

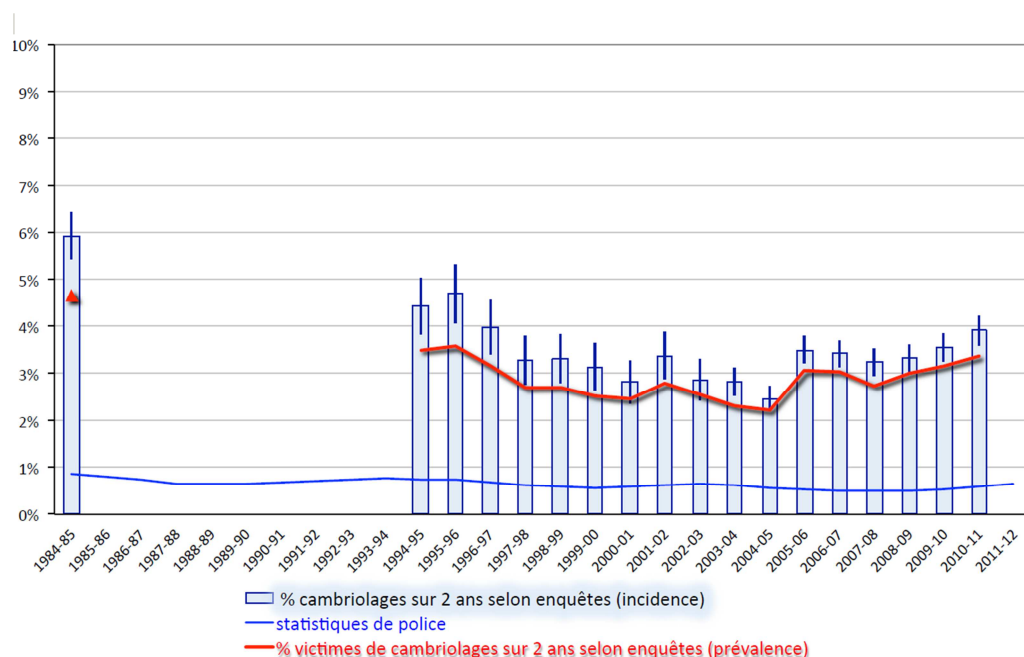
LES VIOLENCES SANS ITT DE PLUS DE HUIT JOURS EN FRANCE (1984-2012)



Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

S'agissant des **atteintes aux biens**, les **cambríolages** de résidences principales, qui avaient beaucoup diminué depuis les années quatre-vingt, connaissent à nouveau une augmentation ; ils touchent environ 3 % de la population.

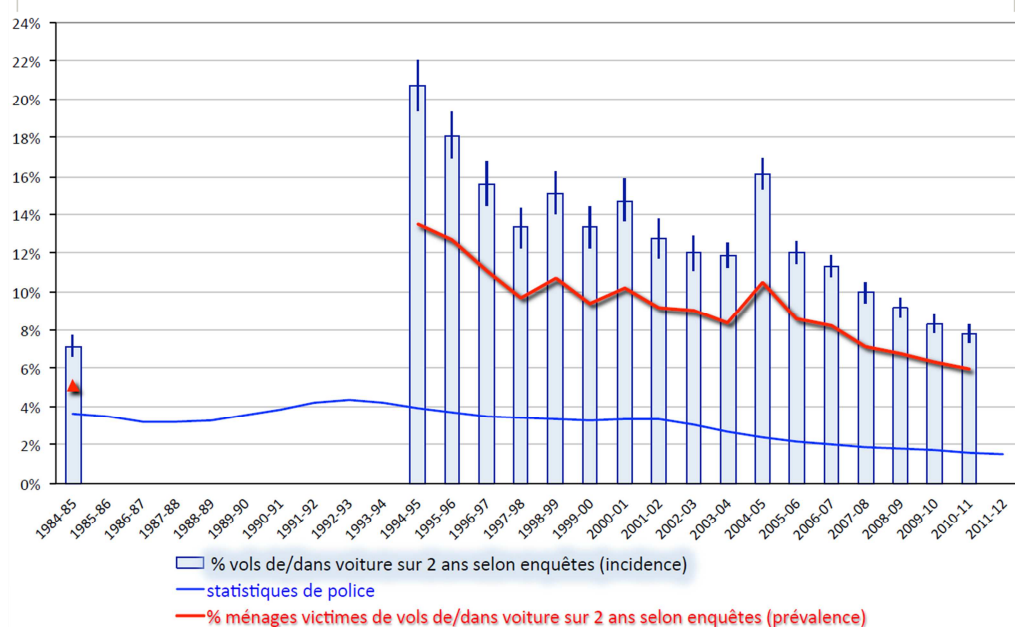
LES CAMBRIOLAGES DE RÉSIDENCES PRINCIPALES EN FRANCE (1984-2012)



Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

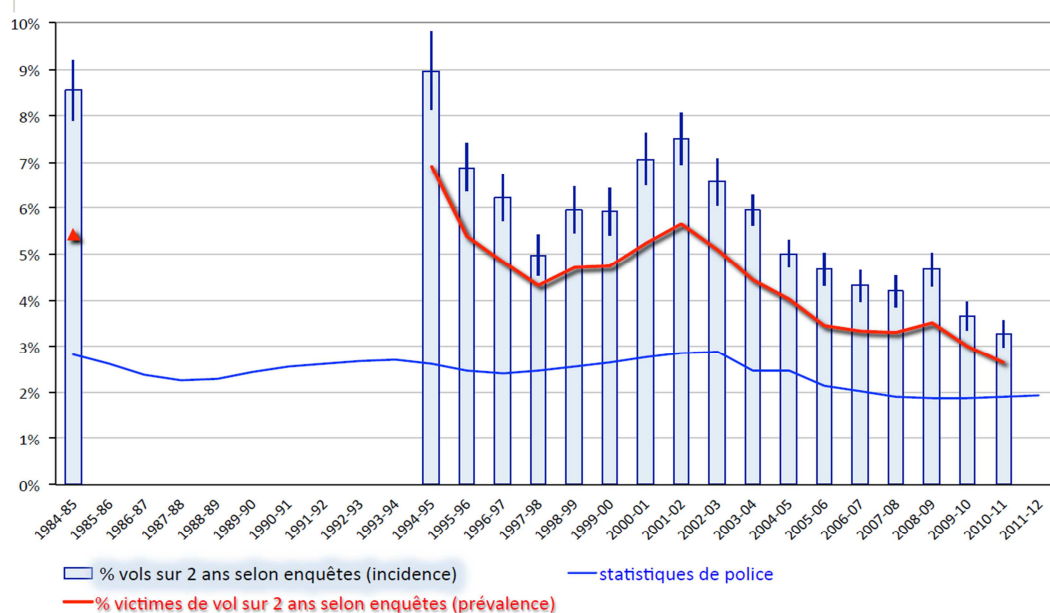
En revanche, les vols de et dans les voitures ont diminué depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ainsi que les **vols personnels sans violence** depuis le début des années deux mille.

LES VOLS DE ET DANS LES VOITURES EN FRANCE (1984-2012)



Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

LES VOLS PERSONNELS SANS VIOLENCE EN FRANCE (1984-2012)



Source : audition de M. Philippe Robert et Mme Renée Zauberman, chercheurs au CESDIP.

Globalement, **les atteintes aux biens**, qui avaient très fortement augmenté entre la fin des années soixante et la fin des années quatre-vingt ⁽¹⁾, **constituent la forme de délinquance la plus répandue**, puisqu'elles ont concerné un peu plus de 25 % de la population en 2010-2011, selon les enquêtes de victimation.

b. Les évolutions de moyen terme

Les éléments présentés ci-dessous sont issus du bulletin annuel de l'ONDRP pour 2013, paru en janvier 2014, dans lequel est analysée l'évolution des faits constatés de crimes et délits non routiers enregistrés en France métropolitaine de 2008 à 2013 ⁽²⁾. Il convient de souligner que les données statistiques relatives à la délinquance et à la criminalité enregistrées pour l'année 2013 sont incomplètes, en raison de ruptures statistiques liées à la mise en œuvre du nouveau logiciel d'enregistrement des procédures de la gendarmerie nationale, identifiées par l'ONDRP et confirmées par le rapport conjoint de l'IGA, l'IGPN, l'IGGN et l'INSEE sur l'enregistrement des plaintes de juin 2013 ⁽³⁾. Compte tenu de ces ruptures statistiques, l'ONDRP a choisi de ne pas exploiter un grand nombre de données relatives aux faits enregistrés par la gendarmerie nationale.

S'agissant des **atteintes aux biens**, 1 158 720 **vols sans violence** ont été enregistrés par la police nationale en France métropolitaine en 2013, soit 4 % de plus qu'en 2012. Cette augmentation s'explique notamment par la hausse du nombre de cambriolages et de vols simples contre les particuliers.

En 2013, 215 000 cambriolages ont été enregistrés par la police nationale, soit une hausse de 6,4 % par rapport à 2012. 87 353 faits de cambriolages d'habitations principales ont été enregistrés en zone de gendarmerie, soit 1,3 % de plus qu'en 2012. **Les cambriolages d'habitations principales ont connu depuis 2008 une hausse de 63,9 % en zone de gendarmerie et de 44,4 % en zone de police.** Les données des enquêtes CVS confirment d'ailleurs la hausse de la fréquence des cambriolages entre 2008 et 2012.

Entre 2008 et 2012, les faits constatés de **vols liés aux véhicules à moteur** ont diminué chaque année en zone de police. En 2013, cette baisse s'est interrompue mais, globalement, ceux-ci ont **reculé de 15,7 % par rapport à 2008**. Cette tendance est confirmée par la dernière enquête CVS.

S'agissant des **vols avec violence**, le nombre de vols à main armée enregistrés en zone de police était stable par rapport à 2012 et en baisse de 16 % par rapport à 2008. En revanche, les vols violents sans arme constatés par la police nationale étaient en légère hausse par rapport à 2012 et en augmentation de 18,9 % par rapport à 2008.

(1) Audition de MM. Fabien Jobard, directeur du CESDIP, Bruno Aubusson de Cavarlay et Jacques de Maillard, chercheurs au CESDIP, le 6 novembre 2013.

(2) Bulletin annuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) pour 2013, janvier 2014.

(3) IGA, IGPN, IGGN, INSEE, op. cit., juin 2013.

Le nombre d'**atteintes volontaires à l'intégrité physique** enregistrées par la police nationale (375 000 faits de violences physiques, sexuelles, menaces criminelles ou délictuelles) était en légère hausse par rapport à 2012 (+ 0,9 %) et **en augmentation de 7,3 % par rapport à 2008**. Le nombre de violences physiques non crapuleuses (c'est-à-dire les violences qui n'ont pas pour objet le vol) était stable en zone de police et avait peu varié depuis 2009. En revanche, le nombre de violences physiques crapuleuses a augmenté de 16 % par rapport à 2008. Les faits de coups et blessures non mortels sur personnes de quinze ans et plus étaient en légère baisse en zone de police par rapport à 2012 et en baisse de 2,6 % par rapport à 2008, tandis que les faits de violence, de mauvais traitements et d'abandons d'enfants étaient en hausse de 7,4 % par rapport à 2012 et de 22 % par rapport à 2008. Les faits de violence sexuelle ont augmenté de 2 % en zone de police par rapport en 2012 et demeuraient stables par rapport à 2008.

Enfin, les **escroqueries et infractions économiques et financières** ont augmenté de 5,6 % par rapport à 2012 et reculé de 14 % par rapport à 2008.

3. L'insécurité dans les différents territoires

Du fait de l'urbanisation très importante du territoire (selon l'INSEE, en 2010, 77,5 % de la population vivait dans un espace urbain ⁽¹⁾), l'insécurité est naturellement plus intense en milieu urbain.

Au sein des espaces urbains, la situation des zones urbaines sensibles (ZUS) ⁽²⁾ face à l'insécurité est paradoxale. En effet, selon le rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) pour 2013, le taux de délinquance globale constaté par la police nationale dans les ZUS en 2012, qui s'élevait à 49,7 faits pour 1 000 habitants, restait inférieur à celui constaté dans les circonscriptions de sécurité publique (CSP) dont elles dépendaient. Cependant, le taux d'atteinte aux personnes y était plus élevé (13,5 pour 1 000 contre 12,8 pour 1 000). En 2013, la délinquance enregistrée dans les ZUS a baissé de 2,5 % alors qu'elle est restée stable dans leurs CSP de rattachement. Le décalage constaté pourrait s'expliquer par des taux de plainte plus faibles dans ces quartiers. Le Conseil national des villes (CNV) faisait en effet le constat suivant dans une note parue en septembre 2012 : *« certes " en chiffres ", selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), la délinquance semble moins importante*

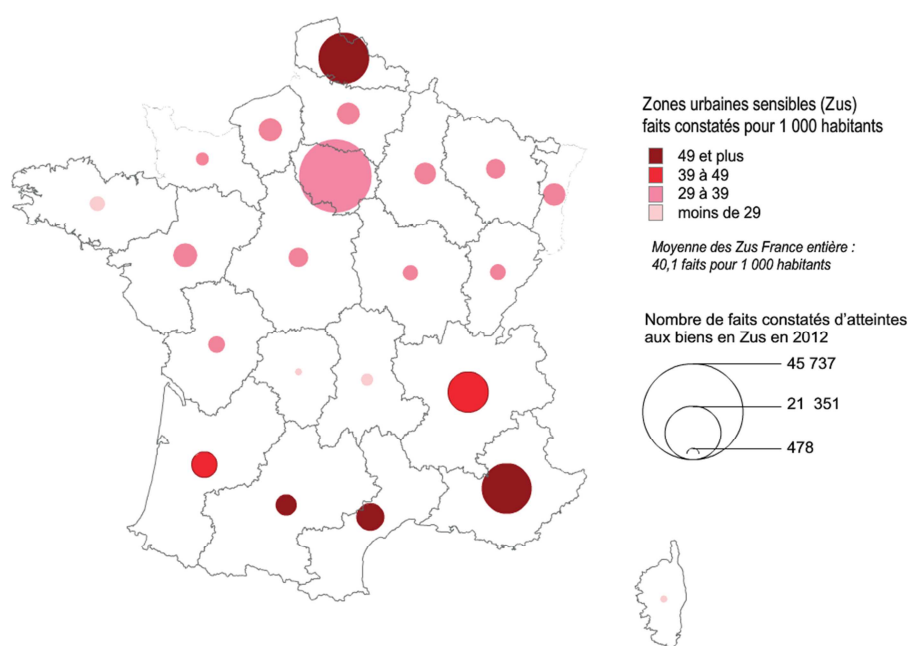
(1) INSEE, Le découpage en unités urbaines de 2010, août 2011. L'INSEE définit comme un espace urbain un ensemble de communes sur lequel on trouve une zone de bâti continu, c'est-à-dire un espace au sein duquel il n'y a pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions et dans lequel résident au moins 2 000 habitants.

(2) Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elles sont définies par l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire comme des zones « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». On compte actuellement 751 ZUS, dans lesquelles vivent 4,7 millions d'habitants. La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine prévoit qu'une nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015, reposant sur la définition de 1 300 quartiers prioritaires se substituant aux différents zonages et dispositifs actuels.

dans les zones urbaines sensibles que dans les circonscriptions de police correspondantes mais les enquêtes de victimation, les témoignages recueillis, démontrent que les habitants de certaines cités ainsi que les professionnels qui y travaillent sont « sur-victimisés », « sur-précarisés » et victimes de violences quotidiennes depuis longtemps. » ⁽¹⁾

Par ailleurs, la situation des ZUS est contrastée selon les régions, comme le montrait le rapport de l'ONZUS pour 2013.

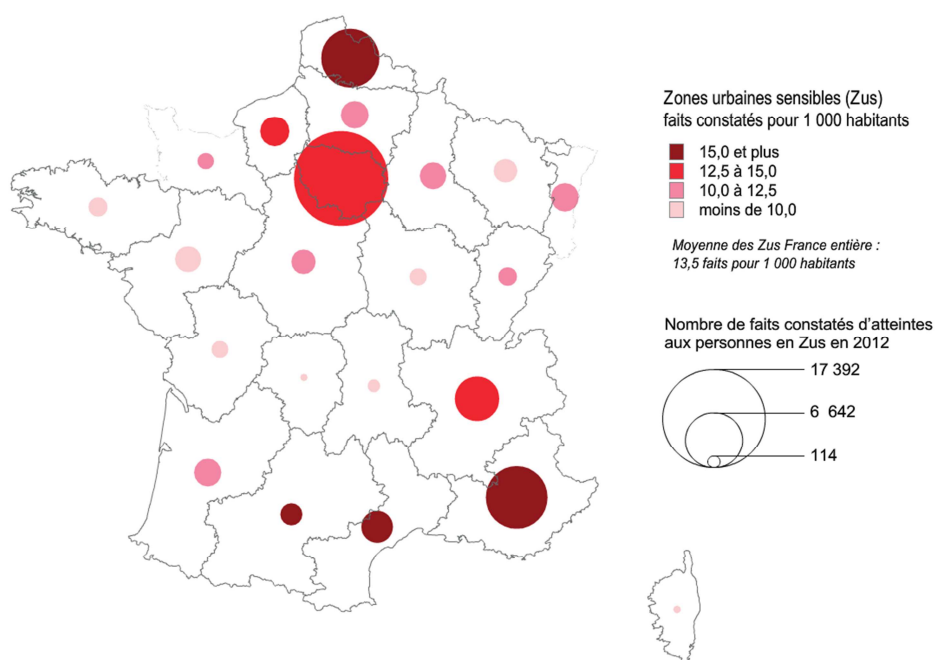
LES ATTEINTES AUX BIENS DANS LES ZUS PAR RÉGION EN 2012



Source : ONZUS, rapport 2013.

(1) Conseil national des villes, Note d'orientations sur la réduction des violences, la prévention et le traitement de la délinquance, l'aide aux victimes, septembre 2012.

LES ATTEINTES AUX PERSONNES DANS LES ZUS PAR RÉGION EN 2012



Source : ONZUS, rapport 2013.

L'atténuation des frontières de l'insécurité entre les espaces urbains et les zones périurbaines ⁽¹⁾ a été soulignée par plusieurs personnes entendues par la mission d'information. Cette évolution peut s'expliquer notamment par le développement des transports et des déplacements quotidiens et l'uniformisation des modes de vie. Toutefois, s'agissant uniquement de l'Île-de-France ⁽²⁾, une étude de l'IAU sur l'insécurité dans les territoires périurbains publiée en 2012 concluait que l'espace périurbain francilien était moins touché par la délinquance que Paris et la banlieue et que les victimations avaient eu tendance à se stabiliser au cours de la dernière décennie.

En **milieu rural**, l'insécurité est plus faible mais des problèmes spécifiques se posent, comme l'illustre la situation de la Saône-et-Loire, où la mission s'est rendue et a notamment rencontré les gendarmes des communautés de brigades de Tournus et Louhans, ainsi que des citoyens, dans le cadre d'une réunion participative sur la sécurité à Louhans ⁽³⁾.

(1) L'INSEE définit les communes périurbaines comme celles dont au moins 40 % de la population active travaille hors de la commune, dans une ou plusieurs aires urbaines, et dont la zone bâtie est séparée de l'agglomération dont elles dépendent par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200 mètres.

(2) IAU d'Île-de-France, Insécurité en territoires périurbains, comparaison de cinq sites franciliens, août 2012.

(3) Déplacement du 13 décembre 2013.

L'INSÉCURITÉ DANS LE DÉPARTEMENT DE SAÔNE-ET-LOIRE

Le département de Saône-et-Loire est essentiellement rural : trois villes comptent de 20 000 à 50 000 habitants (Chalon-sur-Saône, Le Creusot et Mâcon), deux de 10 000 à 20 000 habitants (Autun et Montceau-les-Mines) et 568 communes ont moins de 10 000 habitants. La gendarmerie exerce sa compétence sur 96 % du territoire.

La Saône-et-Loire ne fait pas partie des départements les plus touchés par l'insécurité, puisqu'elle se situe au 78^e rang des départements pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) et au 76^e rang pour les atteintes aux biens (AAB). Les taux de faits constatés pour 1 000 habitants se situent très en dessous des moyennes nationales.

Les statistiques de la délinquance pour 2013 font état d'une augmentation des violences sur les personnes (+ 3 %), notamment des violences intrafamiliales et des violences non crapuleuses ; globalement, les violences enregistrées ont augmenté de plus de 42 % depuis dix ans. Les atteintes aux biens ont progressé de 5,7 % mais les cambriolages, qui avaient fortement augmenté depuis 2010, se sont stabilisés.

Des défis spécifiques en matière de lutte contre l'insécurité se posent :

- la couverture de l'ensemble du territoire (4^e département de France en superficie) ;
- le contrôle des axes de communication (55 000 véhicules par jour circulent sur l'autoroute A6) ;
- une délinquance de plus en plus mobile, reposant sur des équipes extérieures au département.

La **délinquance itinérante**, définie comme « *la criminalité et la délinquance commises par des malfaiteurs d'habitude qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire* »⁽¹⁾, qui connaît un développement important, contribue à relativiser la notion de frontières entre territoires en matière d'insécurité. Elle prend essentiellement la forme **d'atteintes aux biens** (cambriolages mais aussi trafics, contrefaçons, vols par ruse, vols de métaux, extorsion et racket) **à caractère sériel**. Le colonel Patrice Bayard, directeur de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI)⁽²⁾, a indiqué lors de son audition que l'arrivée massive de groupes délinquants étrangers était devenue un vecteur significatif de la délinquance itinérante et a estimé à 30 % l'implication de groupes étrangers dans les cambriolages⁽³⁾.

Enfin, la mission a également souhaité porter une attention particulière à la situation des **outre-mer**. M. Thomas Degos, directeur général des outre-mer à l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer,

(1) Article 2 du décret n° 2004-611 du 24 juin 2004 portant création d'un Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI).

(2) L'OCLDI, créé en 2004, a une mission d'information sur la délinquance itinérante et une mission d'investigation, portant principalement sur les groupes criminels étrangers.

(3) Audition du 28 janvier 2014.

a indiqué à la mission d'information que ceux-ci connaissaient un niveau de violences particulièrement élevé : en 2013, les atteintes volontaires à l'intégrité physique y ont augmenté de 7 %, prolongeant un mouvement de hausse enregistré depuis 2006. 12,48 faits pour 1 000 habitants étaient recensés contre 7,88 en moyenne en métropole. La part des mineurs ou des jeunes majeurs impliqués était en augmentation ⁽¹⁾.

Au-delà de ces caractéristiques communes, M. Degos a souligné que la situation de chaque territoire était spécifique. Ainsi, les Antilles françaises doivent faire face au développement des trafics illicites en mer, en particulier des trafics de stupéfiants. En Guyane, l'orpaillage clandestin est à l'origine du développement d'une criminalité importante. À Mayotte, les cambriolages sont en très forte augmentation.

Les parlementaires ayant participé à la table ronde sur l'insécurité dans les outre-mer ⁽²⁾ ont insisté sur l'importance fondamentale de la prévention de la délinquance dans leurs territoires, en particulier en direction des jeunes. Mme Gabrielle Louis-Carabin, députée de la Guadeloupe, a indiqué que le problème de l'habitat insalubre et du manque d'accompagnement social pour les jeunes était l'un des défis principaux. Mme Chantal Berthelot, députée de la Guyane, a souligné que la première réponse à l'insécurité était d'ordre éducatif, 45 % des actes de violence commis en Guyane impliquant des mineurs, alors que 10 % des jeunes de quinze à dix-sept ans ne sont pas scolarisés. M. Thani Mohamed-Soilihi, sénateur de Mayotte, a mis en avant la nécessité d'une action spécifique en direction des mineurs isolés dans son département.

4. Les évolutions de certaines formes de délinquance

a. La délinquance des mineurs

Les statistiques de police font état d'une augmentation du nombre de mineurs mis en cause sur le long terme. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, de 2003 à 2012, le nombre de mineurs mis en cause pour crimes ou délits s'est accru de 12 %. Le nombre de mineurs mis en cause pour des atteintes aux biens a reculé de 6,2 % tandis que le nombre de mineurs mis en cause dans des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes a progressé de 42,4 %. En 2013, la part des mineurs mis en cause dans la totalité des personnes mises en cause par la police nationale pour crimes et délits non routiers (hors infractions à la législation sur les étrangers) était de 18,8 % en France métropolitaine. 9,2 mineurs pour 1 000 habitants étaient mis en cause, tandis que la proportion de majeurs mis en cause pour 1 000 habitants s'élevait à 11,6 ⁽³⁾.

(1) Audition de M. Thomas Degos, délégué général à l'outre-mer, directeur général des outre-mer à l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, le 17 juin 2014.

(2) Table ronde du 20 mai 2014.

(3) Antoine le Graët, Majeurs et mineurs mis en cause par les services de police en 2013, rapport annuel 2014 de l'ONDRP.

Toutefois, la mesure des évolutions de la délinquance des mineurs se heurte à plusieurs difficultés analysées par M. Bruno Aubusson de Cavarlay, chercheur au CESDIP ⁽¹⁾. Selon celui-ci, outre les limites générales des statistiques issues de l'« état 4001 » déjà évoquées, les statistiques relatives aux mineurs mis en cause dépendent fortement des évolutions législatives et de la politique pénale. Les mineurs étant souvent mis en cause pour des infractions de faible gravité, « *qu'une modification législative apparaisse (par exemple ajout d'une nouvelle circonstance aggravante) ou qu'un changement dans les critères d'appréciation de la politique pénale intervienne, c'est alors au sein de cet ensemble numériquement le plus important que la frontière de l'enregistrement statistique va se déplacer avec des "résultats repérables"* » ⁽²⁾. Selon l'analyse de M. Aubusson de Cavarlay, cet effet explique l'augmentation importante du nombre de mineurs mis en cause dans les années 1992-1998, une réponse pénale ayant alors été apportée plus systématiquement aux faits de faible ou de moyenne gravité commis par eux.

Les statistiques sur la délinquance des mineurs dépendent également de l'élucidation car elles portent sur les personnes mises en cause par les services de police et non sur les infractions constatées. Ainsi, M. Aubusson de Cavarlay explique la croissance du nombre de mineurs mis en cause dans les années 2002-2010 par les objectifs fixés aux services en termes d'élucidation, qui ont conduit à une surreprésentation dans les statistiques des infractions révélées par l'activité des services, telles que l'usage de stupéfiants ou les outrages et violences à dépositaire de l'autorité publique.

Enfin, la transformation des types d'infractions pour lesquelles les mineurs sont mis en cause, qui se traduit par la progression des atteintes contre les personnes et des vols avec violence et le recul des vols sans violences s'explique, selon l'analyse de M. Aubusson de Cavarlay, par l'évolution générale des infractions pour lesquelles des personnes mineures ou majeures sont mises en cause mais aussi probablement par celle, spécifique, de certaines infractions : vols de téléphones portables, rackets, violences en milieu scolaire. En outre, ces dernières, qui faisaient auparavant l'objet d'un traitement interne, font depuis plusieurs années beaucoup plus fréquemment l'objet d'un traitement judiciaire ⁽³⁾.

Par ailleurs, les phénomènes de **bandes** jouent un rôle important dans la délinquance des mineurs. Comme l'a indiqué lors de son audition M. Marwan Mohammed, chargé de recherches au CNRS, l'ampleur du phénomène et la répartition géographique des bandes restent mal connues ⁽⁴⁾. Leur point commun est de reposer sur une dynamique transgressive, souvent délinquante, mais elles se distinguent des groupes se formant dans une finalité criminelle. Leurs membres

(1) Bruno Aubusson de Cavarlay, Les mineurs mis en cause selon les statistiques de police, *Questions pénales*, avril 2013.

(2) Bruno Aubusson de Cavarlay, op. cit.

(3) Audition de M. Laurent Mucchielli, le 3 décembre 2013.

(4) Audition du 4 décembre 2013.

sont en général des garçons, adolescents ou jeunes adultes, issus de milieux modestes, inactifs et anciens « décrocheurs » scolaires. Alors qu'auparavant, les bandes étaient surtout impliquées dans la délinquance de rue, elles le sont essentiellement aujourd'hui dans le trafic de stupéfiants. Elles jouent également un rôle important dans les violences urbaines.

b. Les incivilités et les violences urbaines

La notion d'**incivilités** est apparue aux États-Unis dans les années soixante-dix et s'est développée dans les années quatre-vingt, à partir de la théorie de la « vitre cassée » des chercheurs James Q. Wilson et George L. Kelling. Le sociologue Sébastien Roché les définit comme « *des actes humains, et les traces matérielles qu'ils laissent, perçus comme des ruptures des codes élémentaires de la vie sociale (la politesse, par exemple), des insultes, bruits, odeurs, ou encore des actes de petit vandalisme (tags, boîtes aux lettres abîmées, vitrines brisées, etc.)* »⁽¹⁾. Les comportements qualifiés d'incivilités sont hétérogènes car ils recouvrent des actes de délinquance de faible intensité mais aussi des comportements ne relevant pas du champ pénal.

Malgré leur faible gravité, ces comportements, rarement sanctionnés, alimentent le sentiment d'insécurité des populations qui en sont victimes. Lors de son audition, M. Laurent Mucchielli a ainsi regretté « *le décalage qui existe partout localement entre ce que la police ou la gendarmerie appelle la délinquance et ce qu'une partie de nos concitoyens vivent comme des formes d'agressions, dont ils se plaignent régulièrement auprès de leurs élus de proximité* ».

Les **violences urbaines**, qui se sont développées en France et en Europe depuis le début des années quatre-vingt et que l'on peut définir comme « *les violences commises par des jeunes, principalement contre les institutions et entre autres la police, dans ou à proximité des quartiers populaires* »⁽²⁾, ne recoupent que partiellement la notion d'incivilités. La police nationale étudie leur évolution à travers l'indicateur national des violences urbaines qui recense les incendies de véhicules, de biens publics et de poubelles, les violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé, les jets de projectiles, les occupations de parties communes d'immeubles, les dégradations de mobilier urbain, les affrontements entre bandes et les rodéos automobiles.

c. L'insécurité en milieu scolaire

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République affirme l'importance de la sécurité dans les établissements scolaires : « *la sécurité et, de façon plus précise, les*

(1) Sébastien Roché, « La théorie de la " vitre cassée " en France. Incivilités et désordres en public », Revue française de science politique, n° 3, 2000, pp. 387-412.

(2) Maryse Esterle-Hedibel, « Jeunes des cités, police et désordres urbains » in Crime et sécurité, l'état des savoirs, sous la direction de Laurent Mucchielli et Philippe Robert, 2002.

conditions d'un climat scolaire serein doivent être instaurées dans les écoles et les établissements scolaires pour favoriser les apprentissages, le bien-être et l'épanouissement des élèves et de bonnes conditions de travail pour tous. »⁽¹⁾

Afin de mieux connaître l'insécurité en milieu scolaire, différents outils statistiques ont été développés.

Selon l'enquête Sivis (système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire) réalisée annuellement, 54 000 incidents graves ont été déclarés dans les établissements publics du second degré au cours de l'année scolaire 2012-2013. Ce nombre était relativement stable par rapport à celui de 2011-2012. Le taux moyen d'incidents graves était de 14,4 incidents pour 1 000 élèves. C'est dans les lycées professionnels que ce taux était le plus élevé (24 pour 1 000), puis dans les collèges (15,3 pour 1 000).

80 % des incidents déclarés concernaient des atteintes aux personnes ; parmi elles, les violences verbales, majoritairement à l'encontre des professeurs, étaient les plus fréquentes (41 %). Les violences physiques, généralement entre élèves, représentaient 33 % des incidents.

Les incidents déclarés étaient concentrés dans un nombre limité d'établissements : 40 % des incidents étaient déclarés par 10 % des établissements.

(1) Rapport annexe de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

LES INCIDENTS GRAVES SELON LEUR NATURE (EN % DU NOMBRE TOTAL D'INCIDENTS DÉCLARÉS) DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU SECOND DEGRÉ

Types d'incidents graves	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Atteintes aux personnes	80,9	80,6	76,2	78,6	80,7	79,9
Violence physique	36,4	38,8	30,4	31,2	33,4	32,8
Violence verbale	37,5	35,3	37,9	40,2	40,4	40,7
Racket	1,7	2,3	2,6	2,5	2,3	1,9
Atteinte à la vie privée	2,1	1,6	2,3	1,6	1,8	2,1
Violence sexuelle	1,9	1,6	1,8	2,0	1,8	1,8
<i>Happy slapping</i> ⁽¹⁾	0,9	0,7	0,8	0,5	0,4	0,3
Bizutage	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4
Atteinte aux biens	15,4	13,0	14,1	11,7	10,0	9,9
Vol	6,8	5,7	6,5	5,3	5,2	4,9
Dommage aux locaux ou au matériel	6,5	5,2	6,4	5,2	3,9	4,0
Dommage aux biens personnels	2,1	2,1	1,2	1,2	0,9	1,0
Autres atteintes	3,8	6,3	9,7	9,7	9,3	10,2
Consommation de stupéfiants	1,9	1,9	2,4	1,5	2,0	2,7
Trafic de stupéfiants	0,5	1,2	1,0	0,6	0,7	1,0
Port d'arme blanche ou objet dangereux	1,2	2,2	3,3	2,1	2,2	2,6
Port d'arme à feu	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2
Intrusions sans violence	—	—	2,1	2,0	1,5	1,4
Consommation d'alcool	—	—	—	2,6	2,3	1,8
Suicide et tentative	—	—	—	0,8	0,4	0,6
Autres types de fait	—	1	1	—	—	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Le happy slapping est une pratique qui consiste à filmer l'agression physique d'une personne à l'aide d'un téléphone portable.

Champ : France métropolitaine et départements d'outre-mer.

Source : ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, enquête Sivis, 2012-2013.

Ces données peuvent être complétées par les résultats de l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation réalisée en 2013 par le ministère de l'éducation nationale auprès de 21 600 élèves de collèges. Selon celle-ci, si 93 % des élèves déclaraient se sentir bien au collège, 25 % ne se sentaient pas en sécurité aux abords du collège alors qu'en 2011, cette proportion n'était que de 11 %. 3 % des élèves déclaraient avoir été victimes de violences physiques graves et 6 % à 7 % de violences sexuelles. 7 % des élèves se trouvaient dans des situations de harcèlement.

M. Éric Debarbieux, délégué ministériel chargé de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire, a estimé lors de son audition que la création, en 2012, d'une délégation ministérielle chargée de la prévention et de la lutte contre les violences en milieu scolaire témoignait de la volonté de traiter les problèmes d'insécurité en milieu scolaire au sein de l'Éducation nationale, alors qu'ils étaient auparavant considérés comme extérieurs à celle-ci. Il a également

souligné la nécessité d'une politique globale, reposant sur trois piliers : la connaissance de la victimation des élèves, la sécurité et le climat scolaire ⁽¹⁾.

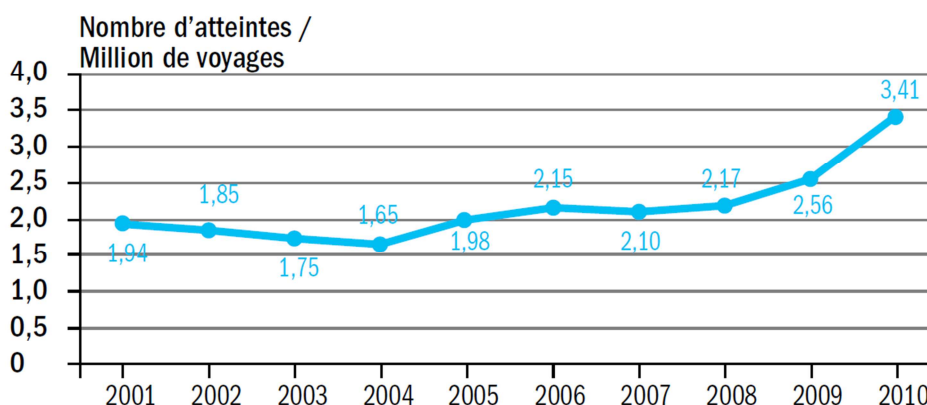
S'agissant de la sécurité des établissements, des équipes mobiles de sécurité (EMS) placées sous l'autorité des recteurs ont été créées dans toutes les académies en 2009. Elles accomplissent des missions de prévention et de sécurisation mais aussi d'accompagnement des élèves et des professeurs victimes de violences. Leur composition est le plus souvent mixte, associant forces de sécurité et personnels de l'Éducation nationale. Elles emploient actuellement 500 personnes. Afin de compléter l'action des EMS, 500 emplois d'assistants de prévention et de sécurité (APS) ont été créés en 2012. Ils interviennent dans les établissements les plus touchés par l'insécurité. Par ailleurs, chaque établissement scolaire dispose d'un correspondant-sécurité au sein de la police ou de la gendarmerie. Ces correspondants ont pour mission d'organiser les modalités des échanges d'informations, de contribuer à la réalisation des diagnostics de sécurité obligatoires dans chaque établissement et de conduire des actions de prévention auprès des élèves. Enfin, les questions de sécurité et de prévention sont désormais intégrées à la formation des enseignants et des personnels d'encadrement.

d. L'insécurité dans les transports en commun

Peu de données récentes sont disponibles sur l'insécurité dans les transports en commun ⁽²⁾.

Une étude de l'IAU d'Île-de-France parue en août 2012 ⁽³⁾ faisait état d'une augmentation sensible des atteintes subies par les voyageurs en Île-de-France depuis 2009, sous l'effet d'une augmentation des coups et blessures volontaires et des vols avec violence ou menace.

**ATTEINTES SUBIES PAR LES VOYAGEURS EN ÎLE-DE-FRANCE
SUR LES RÉSEAUX RATP ET SNCF PAR MILLION DE VOYAGES**



Source : Observatoire national de la délinquance dans les transports (ONDT).

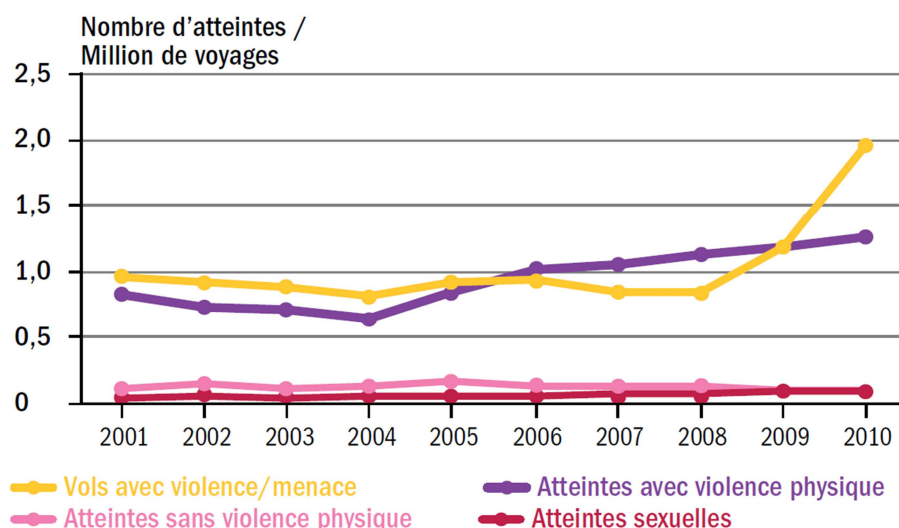
(1) Audition du 21 mai 2014.

(2) Le rapport d'activité de l'ONDRP pour 2013 annonçait la réalisation d'une étude sur la délinquance enregistrée dans les transports en commun dans le courant de l'année 2014.

(3) IAU d'Île-de-France, Sécurité dans les transports en commun : les peurs et les faits, Note rapide, août 2012.

Le niveau des atteintes sans violence (toutefois difficilement mesurées par les opérateurs de transport, une part importante n'étant pas portée à leur connaissance) et des atteintes sexuelles était faible.

**ATTEINTES SUBIES PAR LES VOYAGEURS EN ÎLE-DE-FRANCE (PAR CATÉGORIE DE FAIT)
SUR LES RÉSEAUX RATP ET SNCF PAR MILLION DE VOYAGES**



Source : ONDT.

Devant la mission d'information, M. Emmanuel Pitron, secrétaire général de la RATP ⁽¹⁾, a indiqué que le nombre d'atteintes physiques sur le réseau RATP connaissait actuellement une stabilisation, avec 0,33 fait par million de voyages. Globalement, les atteintes aux salariés sont stables mais celles visant les agents de contrôle et de sécurité sont en augmentation. Par ailleurs, dans un courrier adressé à votre rapporteur, il a rappelé que la fraude, qui favorise le sentiment d'insécurité, coûte chaque année 100 millions d'euros à l'entreprise ⁽²⁾.

Concernant la SNCF, M. Stéphane Volant, secrétaire général, a de son côté souligné que les indicateurs étaient stables depuis une quinzaine d'années, à l'exception de ceux relatifs aux incivilités, et qu'ils connaissent une amélioration depuis un an et demi s'agissant des agressions contre les usagers, les agents et les réseaux ⁽³⁾. Il a estimé que ces bons résultats s'expliquaient par la mobilisation générée par le plan national de sécurisation des transports mis en place en avril 2010. Il a, lui aussi, insisté sur le problème de la fraude, qui donne lieu, chaque année, à 2,5 millions de procès-verbaux.

Les deux entreprises disposent de personnels assermentés chargés des missions de sécurité : 1 100 agents pour la RATP et 2 800 pour la SNCF. Elles participent par ailleurs aux dispositifs de coordination avec les forces de sécurité.

(1) Audition du 14 mai 2014.

(2) La fraude serait le fait de 3 % des voyageurs dans le métro et de 15 % à 25 % des voyageurs dans le tramway.

(3) Audition du 28 mai 2014.

Au plan national, cette coordination est assurée par l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun (UCSTC).

Devant la mission, MM. Pitron et Volant ont tous deux appelé de leurs vœux une évolution du cadre juridique pour mieux répondre aux problèmes d'insécurité dans les transports publics. Dans son courrier à votre rapporteur, M. Pitron a indiqué que des propositions en ce sens avaient été transmises au ministre de l'intérieur dans le cadre de la préparation de la réunion du comité national de la sécurité dans les transports en commun qui s'est tenue le 24 juin dernier. Votre rapporteur, conscient des difficultés qui s'élèvent dans ce domaine, estime qu'une réflexion approfondie sur le sujet devrait être conduite.

B. LA PROGRESSION DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

En 1982, le rapport Bonnemaïson⁽¹⁾ faisait déjà le constat suivant : *« depuis les années 1966-1970, un sentiment diffus d'insécurité grandit et se traduit aussi bien dans les conversations, les reportages, les sondages d'opinion que dans les questions écrites des parlementaires et les doléances des particuliers. »*

Les enquêtes de victimation développées depuis une période plus récente permettent d'évaluer le sentiment d'insécurité. En effet, elles ne mesurent pas uniquement les atteintes subies : les personnes interrogées doivent également répondre à des questions sur leur sentiment d'insécurité, indépendamment des faits dont elles peuvent avoir été victimes.

Si la progression du sentiment d'insécurité est visible dans les résultats des enquêtes de victimation (1), il apparaît également que ce sentiment dépend en partie d'autres facteurs que l'insécurité réelle (2).

1. Les résultats des enquêtes de victimation

Selon les résultats de l'enquête « cadre de vie et sécurité » (CVS) de 2013, **17,1 % des personnes interrogées ont déclaré qu'il leur arrivait de se sentir en insécurité à leur domicile**. Ce taux connaît une progression de 3,8 points par rapport à 2008. **22 % des personnes interrogées ont déclaré qu'il leur arrivait de se sentir en insécurité dans leur quartier ou leur village**, soit une progression de 4 points par rapport à 2008.

L'enquête évalue également **les préoccupations sécuritaires**. Ainsi, 53 % des personnes interrogées ont estimé que la délinquance était « l'un des trois problèmes les plus préoccupants de la société française » parmi une liste de huit choix, ce qui en faisait le troisième sujet de préoccupation retenu derrière le

(1) Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité, rapport au Premier ministre de la commission des maires sur la sécurité présidée par M. Gilbert Bonnemaïson, décembre 1982.

chômage, la précarité et l'emploi (cités par 76,5 %) et la pauvreté (citée par 58,6 %).

Selon l'enquête de l'IAU d'Île-de-France de 2011, 51,6 % des personnes interrogées étaient sujettes au sentiment d'insécurité⁽¹⁾ contre 48,3 % en 2009. 23,9 % des personnes interrogées déclaraient avoir peur dans leur quartier le soir, ce qui traduit une légère hausse par rapport à 2009 (21,8 %). 8,7 % des habitants d'Île-de-France interrogés disaient se sentir en insécurité à leur domicile.

2. Un sentiment dépendant en partie d'autres facteurs que l'insécurité réelle

Il ressort des différentes enquêtes de victimation que **le sentiment d'insécurité est en partie déconnecté de l'insécurité réelle** car il est corrélé à différents facteurs.

Il s'agit d'abord de **facteurs liés à la personne**. Les différentes enquêtes de victimation montrent que le sentiment d'insécurité est plus fort chez les femmes que chez les hommes. Selon l'enquête CVS de 2013, 22,3 % des femmes (contre 11,5 % des hommes) se sentaient en insécurité à leur domicile et 27,2 % des femmes (contre 16,6 % des hommes) se sentaient en insécurité dans leur quartier. L'enquête de l'IAU d'Île-de-France de 2011 évaluait à 71,1 % le sentiment d'insécurité des femmes et à 42,2 % celui des hommes. Les enquêtes ne font pourtant pas état d'une victimation des femmes supérieure à celle des hommes. Plusieurs explications scientifiques, dont aucune ne fait consensus, ont été apportées à ce décalage entre sentiment d'insécurité et victimation : la vulnérabilité comme facteur de peur, l'impact des comportements agressifs dont les femmes peuvent être victimes ou encore l'influence de l'éducation et des médias. Les enquêtes de victimation mettent également en évidence, en règle générale, un sentiment d'insécurité plus fort chez les personnes âgées, dont le niveau de victimation est en revanche inférieur à la moyenne. Cette situation a pu être expliquée par différents facteurs : la vulnérabilité physique et sociale, les conséquences plus graves d'une agression pour les personnes âgées, les représentations culturelles ou encore la crainte générale d'une perte de contrôle sur la société.

Par ailleurs, les **facteurs sociaux** doivent être pris en compte : le sentiment d'insécurité est plus fort dans les classes populaires et les classes moyennes. L'enquête de victimation de l'IAU d'Île-de-France montrait ainsi que le sentiment d'insécurité était assez faible à Paris, alors que la population y est plus exposée à l'insécurité et qu'il était en revanche fort dans les banlieues pavillonnaires où l'insécurité est plus faible. Les études théoriques sur le sentiment d'insécurité ont fourni différentes explications à l'influence de la situation socio-économique,

(1) Ce chiffre recense les personnes qui déclarent avoir peur dans les transports en commun et/ou dans leur quartier le soir et/ou qui citent la délinquance en tête des priorités assignées au Gouvernement (préoccupation sécuritaire).

notamment l'incertitude globale que peuvent ressentir les personnes socialement défavorisées quant à leur avenir.

L'**environnement** a également une influence sur le sentiment d'insécurité, qui est par exemple particulièrement fort dans les transports en commun. Selon l'enquête de l'IAU d'Île-de-France de 2011, 45 % des personnes interrogées déclaraient avoir peur d'être victimes d'agression ou de vol dans les transports en commun alors que 3,4 % seulement déclarent y avoir été victimes de tels faits au cours des trois dernières années. M. Philippe Robert, chercheur au CESDIP, a indiqué lors de son audition que cette situation pouvait s'expliquer par le fait que les usagers des transports en commun doivent cohabiter avec des personnes qu'ils n'ont pas l'habitude de côtoyer et dont ils ne savent pas interpréter les comportements.

La détérioration d'un quartier (déchets, graffitis, habitat délabré) et les incivilités sociales (comportements agressifs, insultes, nuisances sonores) alimentent par ailleurs fortement le sentiment d'insécurité.

Enfin, l'augmentation constatée du sentiment d'insécurité et des préoccupations sécuritaires est très certainement favorisée par **l'exposition aux médias**, comme l'ont souligné lors de la table ronde consacrée à la violence dans les médias ⁽¹⁾ M. Didier Courbet, professeur en sciences de l'information à l'université d'Aix-Marseille, et Mme Divina Frau-Meigs, professeure en sciences de l'information à l'université Paris 3.

**EXPOSITION AUX MÉDIAS ET SENTIMENT D'INSÉCURITÉ
(EXTRAITS D'UNE NOTE DE M. DIDIER COURBET)**

« Les recherches ont montré que, par rapport aux plus faibles consommateurs de télévision, les gros consommateurs (plus de 4 heures par jour) :

- craignent davantage de devenir victimes de violences ;
- sont plus méfiants des autres ; ils pensent, par exemple, que les gens sont plus égoïstes ;
- perçoivent le monde comme étant plus dangereux/hostile ;
- se sentent davantage en insécurité. Cette distorsion dans la perception de la réalité est significative chez les personnes qui ont un bas niveau d'éducation et chez celles qui habitent dans des quartiers où il y a déjà un taux d'actes incivils supérieur à la moyenne (Gerbner et al., 1994) ;
- pensent que les gens devraient davantage se protéger pour vivre en sécurité (Gerbner et Gross, 1981). Ces résultats peuvent faire penser que les gros téléspectateurs se sentiraient en droit d'être violents avec les autres parce qu'ils sont persuadés que les autres risqueraient de l'être avec eux.

(1) Table ronde du 2 juillet 2014.

Gerbner et al. ont nommé cet effet « le syndrome du monde méchant » (« *mean world* »). D'une manière générale, en dépassant le contexte de la violence, plus on regarde la télévision et plus on a une vision fautive de plusieurs aspects de la réalité sociale. Les gros téléspectateurs attribuent des caractéristiques du monde de la télévision au monde réel. Cet effet, robuste, a été mis en évidence par plus de 80 études dans 14 pays différents.

Par exemple, dans une de ces recherches, Hetsroni et Tukackinsky (2006) ont croisé la durée d'exposition à la télévision et trois indicateurs. Chaque téléspectateur devait préciser quel est :

- le pourcentage de personnes qui, dans notre société, sont des criminels ou qui ont un casier judiciaire ;
- le nombre de crimes violents (meurtres, viols, vols qualifiés...) commis dans la société ;
- la probabilité d'être soi-même victime d'agression ou de crimes dans la vie quotidienne.

Les auteurs ont ainsi montré que plus les personnes regardent la télévision et plus ces trois scores augmentent.

De même, une relation forte a été mise en évidence entre l'exposition aux actualités télévisuelles et la peur de devenir victime de crimes (Romer, Jamieson et Aday, 2003). Ce sentiment commencerait dès l'enfance, sans doute entre 7 et 11 ans (Peterson et Zill, 1981). Cependant si les personnes se sentent déjà en sécurité dans leur environnement direct (par exemple, dans leur quartier), cet effet n'est que peu observable. Si les personnes se sentent déjà en insécurité dans leur quartier, les médias exacerberaient alors le sentiment d'insécurité. De même, cet effet apparaît lorsque des individus cherchent à évaluer des environnements ou des situations qu'ils connaissent mal (ex : un quartier ou une ville dans lesquels ils sont peu ou jamais allés). »

Source : Didier Courbet, L'influence des contenus médiatiques violents sur les comportements violents et le sentiment d'insécurité, Note de synthèse, Université d'Aix-Marseille, Institut de recherche en sciences de l'information et de la communication (IRSIC), 2014.

L'exposition aux médias peut également favoriser les comportements violents selon différents processus d'influence. La théorie la plus soutenue actuellement est, selon Mme Divina Frau-Meigs, celle de « l'agression généralisée » selon laquelle l'exposition à la violence dans les médias peut favoriser le développement d'une personnalité agressive et conduire à une « incivilité généralisée » de long terme. Les recherches sur l'influence de la violence dans les médias ont inspiré le développement de la signalétique des programmes par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Cependant, le développement d'Internet relativise l'efficacité des dispositifs de régulation.

La mission, qui n'a pas pu, compte tenu du champ de ses travaux, aborder la question de l'influence des médias sur les comportements violents au-delà de la table ronde qu'elle lui a consacrée, estime néanmoins nécessaire qu'une réflexion

globale puisse être menée, s'appuyant sur les résultats de la recherche, à laquelle des financements devraient être réservés.

II. LA COMPLEXIFICATION DE L'ACTION DES FORCES DE SÉCURITÉ

S'il est logique, pour ne pas dire indispensable, que le métier des policiers et des gendarmes évolue au gré des transformations de la délinquance, il n'en reste pas moins vrai qu'au cours des années récentes, les forces de sécurité se sont vu confier un nombre croissant de missions (A) et ont dû adapter leurs méthodes de travail aux nouvelles règles de procédure pénale, largement influencées par le droit international (B), alors même que les effectifs et les moyens de fonctionnement diminuaient significativement sur la même période. Certes, l'actuelle majorité a souhaité rompre avec la logique destructrice de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et faire de la sécurité une véritable priorité ; néanmoins, la contrainte budgétaire demeure forte et les marges de manœuvre pour remédier à l'insuffisance préoccupante des moyens humains et matériels limitées (C).

A. DES OBJECTIFS ET DES MISSIONS DÉMULTIPLIÉS

Il est vain de vouloir lutter contre l'insécurité en multipliant les missions et les objectifs assignés aux policiers et aux gendarmes. Cette stratégie, retenue dans les années deux mille, a montré toutes ses limites (1). Qui plus est, force est de reconnaître que certaines missions ne font pas partie du cœur de métier des forces de sécurité, ce qui, dans le contexte budgétaire actuel, invite à réfléchir à la faisabilité de leur attribution à d'autres administrations (2).

1. L'inflation, au cours des années deux mille, des actions identifiées comme prioritaires pour la police nationale

Au cours des années deux mille, les instructions annuelles du directeur central de la sécurité publique (DCSP) adressées aux directeurs départementaux (DDSP) ont été dictées par une « *volonté de pilotage de plus en plus centralisé* » ⁽¹⁾.

Alors qu'en 2003, l'instruction du DCSP définissait **trois objectifs « majeurs »** – accentuer le recul de la délinquance amorcé en 2002, réussir le redéploiement police-gendarmerie, veiller aux bonnes conditions de mise en œuvre de l'accord sur la réduction du temps de travail (ARTT) –, les années suivantes furent marquées par l'**augmentation des orientations stratégiques et des priorités d'action assignées aux DDSP**. Ainsi que l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2011 sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, « *les objectifs quantitatifs sont devenus plus nombreux,*

(1) Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique, juillet 2011, p. 18.

précis et directifs. Des valeurs-cibles ont été fixées pour la baisse de la délinquance générale et de la délinquance de voie publique ainsi que pour l'amélioration du taux moyen d'élucidation des faits constatés. Puis, des objectifs quantitatifs ont été ajoutés pour l'évolution des violences crapuleuses, des violences urbaines et du taux d'occupation de la voie publique. Chaque année, des leviers d'action ont été prescrits pour les atteindre.

*En 2010, l'instruction annuelle du DCSP à ses responsables territoriaux a été encore plus précise. En huit pages, elle a détaillé une longue batterie d'objectifs " dans la lutte contre les différentes formes de délinquance ". Pour chaque catégorie de délits, elle a fixé aux DDSP à la fois des objectifs quantitatifs et des actions à mener. Des prescriptions ont été ajoutées dans les domaines du renseignement et de la prévention de la délinquance. Au total, **les DDSP ont reçu instruction de leur directeur central de mener pas moins de 48 actions " prioritaires " »**⁽¹⁾.*

M. Christian Martin, conseiller maître à la Cour des comptes et co-auteur du rapport mentionné plus haut, a confirmé devant la mission ⁽²⁾ que **les objectifs définis à l'époque relevaient davantage d'une approche quantitative que qualitative** et que la « culture des résultats » et des « objectifs chiffrés » avait conduit le ministère de l'intérieur à évaluer l'action des forces de sécurité à partir de certains agrégats – mesurant l'activité comme la performance des personnels – dénués de sens. À ce propos, le ministre de l'intérieur a, lors de son audition, cité l'exemple de l'indicateur de « délinquance générale », qui prenait en compte les infractions de toute nature (soit les 107 index de l'« état 4001 ») ⁽³⁾.

Cette approche n'a pas simplement eu un impact sur l'évaluation de l'action des policiers et des gendarmes ; elle a également eu pour effet pervers de **transformer les personnels en « producteurs de statistiques »**, principalement à des fins de communication, au détriment de leur mission traditionnelle consistant avant tout à intervenir sur la voie publique et à assurer la paix sociale. Les policiers de la brigade anti-criminalité (BAC) de Marseille que votre rapporteur a rencontrés lui ont par exemple expliqué qu'ils avaient, il y a quelques années, reçu pour consigne d'interpeller chaque nuit une personne prise en flagrant délit de racolage public. Cette politique s'est avérée d'autant plus dommageable que la RGPP, lancée dès 2007 par le Gouvernement de M. François Fillon, alors Premier ministre, a conduit, à partir de 2008, à la suppression de nombreux postes dans la police et la gendarmerie nationales ⁽⁴⁾.

L'inflation des objectifs assignés aux DDSP et, par voie de conséquence, aux agents de police intervenant sur le terrain a, depuis 2013, cessé. M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique, a en effet indiqué à la

(1) Id.

(2) Audition du 11 février 2014.

(3) Audition du 7 octobre 2014.

(4) Voir infra, le 1 du C du présent II.

mission que le **nombre d'objectifs** était désormais **limité** ⁽¹⁾. À titre d'exemple, pour l'année 2014, quatre grands objectifs ont été fixés : la lutte contre les vols par effraction, la lutte contre les violences aux personnes, la lutte contre les trafics de stupéfiants et la lutte contre l'immigration irrégulière.

Votre rapporteur est convaincu que la définition d'un **nombre restreint d'objectifs**, naturellement susceptibles d'évoluer dans le temps, doit être privilégiée afin que des résultats tangibles puissent être obtenus. Une note du 15 novembre 2013 ⁽²⁾ rédigée par plusieurs membres du Conseil national des villes (CNV) consacrée à l'amélioration des relations police-population et la redéfinition des missions de sécurité publique soulignait d'ailleurs que face à la prolifération des actions définies comme prioritaires, les personnels de la police nationale s'étaient trouvés quelque peu « *coincés* » entre les directives hiérarchiques et les réalités du terrain.

Qui plus est, votre rapporteur partage le point de vue des représentants du Syndicat des commissaires de la police nationale entendus par la mission ⁽³⁾, d'après qui **la multiplication des priorités n'est pas de nature à répondre aux attentes de la population**. Il souhaite par conséquent que la nouvelle stratégie de la direction centrale de la sécurité publique soit pérennisée.

Proposition n° 3

Maintenir, dans les années à venir, pour les directeurs départementaux de la sécurité publique, un nombre limité d'objectifs, susceptibles d'évoluer dans le temps, de façon à concentrer les moyens disponibles sur quelques actions prioritaires.

2. Le poids des tâches « indues »

À l'heure actuelle, **les forces de police et de gendarmerie nationales sont chargées de certaines missions qui ne constituent pas leur cœur de métier et qui limitent leur présence sur le terrain**. Procurations électorales, surveillance statique, escorte des personnes mineures au sein de foyers, gardes des personnes détenues en milieu hospitalier ou encore gestion des opérations de transfèrement des personnes détenues en sont sans doute les exemples les plus significatifs. Cette dernière mission constitue d'ailleurs, d'après le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, la tâche « indue » la plus chronophage pour les services de gendarmerie ⁽⁴⁾.

(1) Audition du 17 décembre 2013.

(2) Cette note n'est pas un avis du Conseil national des villes (CNV) ; elle est toutefois le produit d'auditions conduites par le CNV.

(3) Table ronde du 15 avril 2014.

(4) Audition du 30 avril 2014.

Cette question ne saurait être minimisée. Le poids des missions périphériques est en effet pointé du doigt comme l'une des causes de la crise identitaire, évoquée par certains syndicats, que traverse la police nationale et de la démotivation qui gagne parfois les personnels des deux forces. Il importe donc de s'interroger sur le bien-fondé de l'attribution de ces missions aux forces de sécurité, à plus forte raison au regard du contexte budgétaire actuel. Ainsi, c'est à bon escient que le Gouvernement a, dans le cadre de son projet de modernisation de l'action publique (MAP) ⁽¹⁾, fait du recentrage des forces de sécurité sur leur cœur de métier, du recours accru aux nouvelles technologies et de la préservation de la capacité opérationnelle des services des objectifs centraux. Pour y parvenir, **le lancement d'une réflexion sur l'avenir des missions périphériques** s'avérerait certainement utile. Ce travail, qui pourrait être réalisé par un parlementaire chargé par le Gouvernement d'une mission temporaire, devrait permettre d'identifier les missions qui ne devraient plus entrer dans le champ de compétences des forces de sécurité, de définir les conditions de leur transfert à d'autres administrations, mais aussi de réfléchir aux moyens de continuer à en assurer certaines moyennant une mobilisation plus faible des personnels. À cet égard, il conviendrait de se pencher sur les économies en moyens humains que les investissements technologiques pourraient permettre de réaliser dans certains domaines (la surveillance statique par exemple).

Votre rapporteur souhaite aussi que les chantiers déjà lancés soient conduits à leur terme dans les meilleurs délais. Il se félicite que l'**administration pénitentiaire** se soit vu confier, dans le cadre de la réunion interministérielle du 30 septembre 2010, **la prise en charge de l'intégralité des missions de transfèrements et d'extractions judiciaires, d'escorte et de garde des personnes détenues hospitalisées en unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)**. Même s'il est tout à fait conscient de l'ampleur du projet (transfert d'effectifs, adaptation de la formation des personnels de l'administration pénitentiaire...), votre rapporteur regrette que le calendrier initial, qui prévoyait que ce transfert de compétence s'effectuerait par région, entre 2011 et 2013, n'ait pas pu être respecté (un moratoire a même été décidé pour l'année 2013). Conséquence de ce retard, l'administration pénitentiaire opérait, en 2012, environ 25 500 extractions judiciaires annuelles, dans les huit zones « transférées » ⁽²⁾, soit environ 19 % seulement du volume annuel des réquisitions adressées par les magistrats. Une part significative de cette mission demeure donc à la charge des forces de sécurité.

Néanmoins, il semble que le transfert de cette compétence à l'administration pénitentiaire, dans l'ensemble des régions à l'exception des

(1) La modernisation de l'action publique (MAP), composante essentielle de la réforme de l'État, vise à renforcer le service public en modernisant et simplifiant ses relations avec le citoyen et en recentrant les organisations administratives sur leurs missions prioritaires.

(2) Il s'agit des régions Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Midi-Pyrénées et Picardie et des départements de la cour d'appel de Versailles (Hauts-de-Seine, Val-d'Oise et Yvelines).

outre-mer, devrait être achevé d'ici 2019. Votre rapporteur espère vivement que ce nouveau calendrier sera respecté.

Proposition n° 4

Identifier les missions périphériques ou tâches « indues » qui ne devraient plus entrer dans le champ de compétences des forces de sécurité et définir les conditions de leur transfert à d'autres administrations.

Ce travail pourrait être réalisé par un parlementaire chargé par le Gouvernement d'une mission temporaire.

B. DES MÉTHODES DE TRAVAIL TRANSFORMÉES PAR L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE PÉNALE

L'évolution du métier des policiers et des gendarmes n'est pas simplement le résultat de leur adaptation aux nouveaux visages de la délinquance. En effet, il n'est guère contestable que la complexification de la procédure pénale et, en particulier, la transformation du cadre juridique de la garde à vue (1) influe grandement sur le travail d'investigation des forces de sécurité (2).

1. L'évolution du cadre juridique de la garde à vue...

La question de l'évolution de la procédure pénale a été abordée de façon récurrente dans le cadre des auditions et des déplacements de la mission. En effet, au cours des années récentes, notre procédure pénale s'est enrichie sous la double influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ainsi que des directives de l'Union européenne. Si cette évolution ne saurait être remise en cause, il n'en reste pas moins que notre procédure pénale, longtemps régie par une logique inquisitoire, inclut désormais plusieurs dispositions propres au modèle accusatoire. Or, ce changement de paradigme a imposé aux forces de sécurité une capacité d'adaptation toujours plus forte.

La **transformation du cadre juridique de la garde à vue**, intervenue à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 et de trois arrêts de la Cour de cassation du 19 octobre de la même année, en constitue sans doute l'illustration la plus probante.

Ainsi, le juge constitutionnel, saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution ⁽¹⁾, a, dans sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, censuré

(1) En application du premier alinéa de cet article, « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

plusieurs dispositions du code de procédure pénale alors en vigueur (en l'occurrence ses articles 62, 63, 63-1, 63-4 (alinéas 1^{er} à 6) et 77) au motif qu'**elles n'assuraient pas une conciliation équilibrée entre la recherche des auteurs d'infractions ou la prévention des atteintes à l'ordre public et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties**. Il a jugé que les dispositions en question « *n'encadraient pas suffisamment les conditions du placement en garde à vue et de la prolongation de cette mesure et ne prévoyaient pas de garanties suffisantes pour l'exercice des droits de la défense* » ⁽¹⁾.

De son côté, la chambre criminelle de la Cour de cassation a, dans trois arrêts du 19 octobre 2010, considéré que certaines règles relatives à la garde à vue alors en vigueur n'étaient **pas conformes aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)** telles qu'interprétées par la Cour européenne de Strasbourg.

**L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE
DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES**

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

« 2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

« 3. Tout accusé a droit notamment à :

« a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

« b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

« c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

« d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et

(1) Rapport (n° 3040, XIII^e législature) de M. Philippe Gosselin au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2855) relatif à la garde à vue, décembre 2010, p. 24.

l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

« e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. »

Afin de remédier à ces carences, **la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a introduit dans le code de procédure pénale plusieurs dispositions visant, notamment, à conférer de nouveaux droits aux personnes placées en garde à vue.**

Ainsi, l'article 4 de la loi a modifié l'article 63-2 afin de permettre à la personne gardée à vue de faire prévenir à la fois un proche – *« une personne avec laquelle elle vit habituellement ou l'un de ses parents en ligne directe, l'un de ses frères et sœurs ou son curateur ou son tuteur »* – et son employeur, alors qu'elle ne pouvait, en l'état antérieur du droit, faire prévenir qu'une seule personne.

L'article 6 a, quant à lui, introduit un article 63-3-1 destiné à **renforcer le droit de la personne gardée à vue à être assistée par un avocat** de façon à rapprocher notre législation des exigences de l'arrêt de la CEDH *Dayanan c/ Turquie*, aux termes duquel *« l'équité de la procédure requiert que l'accusé puisse obtenir toute la vaste gamme d'interventions qui sont propres au conseil. À cet égard, la discussion de l'affaire, l'organisation de la défense, la recherche des preuves favorables à l'accusé, la préparation des interrogatoires, le soutien de l'accusé en détresse et le contrôle des conditions de détention sont des éléments fondamentaux de la défense que l'avocat doit librement exercer »*⁽¹⁾.

Tirant les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation, selon lesquelles le dispositif en vigueur avant la réforme, limité au droit de demander, dès le début de la garde à vue, à s'entretenir confidentiellement avec un avocat, pour une durée ne pouvant excéder trente minutes, était contraire à la Constitution et à la CESDH, l'article 8 a considérablement enrichi le cadre juridique de la garde à vue en autorisant l'avocat à :

— **consulter**, en application de l'article 63-4-1, **le procès-verbal constatant la notification du placement en garde à vue et des droits y étant attachés, le certificat médical ainsi que les procès-verbaux d'audition de la personne qu'il assiste ;**

— **assister**, en application du premier alinéa de l'article 63-4-2, **aux auditions et aux confrontations de la personne gardée à vue**, si celle-ci en fait

(1) Cour européenne des droits de l'homme, 2^e section, 13 octobre 2009, *Dayanan c/ Turquie*, n° 7377/03.

la demande ⁽¹⁾. De plus, afin de « *tenir compte des contraintes géographiques et humaines liées aux effectifs de certains barreaux* » ⁽²⁾, ce même alinéa précise que « *la première audition, sauf si elle porte uniquement sur les éléments d'identité, ne peut débuter sans la présence de l'avocat choisi ou commis d'office avant l'expiration d'un délai de deux heures suivant l'avis adressé dans les conditions prévues à l'article 63-3-1 de la demande formulée par la personne gardée à vue d'être assistée par un avocat* » ⁽³⁾.

Le deuxième alinéa du même article 63-4-2 autorise par ailleurs la personne placée en garde à vue à **demande l'interruption d'une audition ou d'une confrontation**, si l'avocat se présente après l'expiration du délai de deux heures, de façon à être en mesure de s'entretenir avec ce dernier et afin qu'il prenne connaissance des documents mentionnés à l'article 63-4-1 (voir *supra*) ;

— **poser des questions à l'issue de chaque audition ou confrontation à laquelle il assiste**, en application du deuxième alinéa de l'article 63-4-3 ⁽⁴⁾ et **présenter des observations écrites** « *à l'issue de chaque entretien avec la personne gardée à vue et de chaque audition ou confrontation à laquelle il a assisté* », conformément au dernier alinéa du même article.

Récemment, la **loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales a introduit dans le code de procédure pénale de nouvelles dispositions destinées à renforcer les droits reconnus aux personnes placées en garde à vue.**

(1) *Le quatrième alinéa de l'article 63-4-2 dispose néanmoins qu'« à titre exceptionnel, sur demande de l'officier de police judiciaire, le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention (...) peut autoriser, par décision écrite et motivée, le report de présence de l'avocat lors des auditions ou confrontations, si cette mesure apparaît indispensable pour des raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête, soit pour permettre le bon déroulement d'investigations urgentes tendant au recueil ou à la conservation des preuves, soit pour prévenir une atteinte imminente aux personnes ».*

(2) *Rapport (n° 3040, XIII^e législature) précité, p. 47.*

(3) *Toutefois, le troisième alinéa de l'article 63-4-2 prévoit que « lorsque les nécessités de l'enquête exigent une audition immédiate de la personne, le procureur de la République peut autoriser, par décision écrite et motivée, sur demande de l'officier de police judiciaire, que l'audition débute sans attendre l'expiration du délai [de deux heures] ».*

(4) *Le deuxième alinéa de l'article 63-4-3 précise que « l'officier ou l'agent de police judiciaire ne peut s'opposer aux questions que si celles-ci sont de nature à nuire au bon déroulement de l'enquête ».*

Son article 4 a notamment complété l'article 63-1 afin de prévoir, au 3°, l'obligation de notifier à la personne gardée à vue, si elle est étrangère, la possibilité dont elle dispose de prévenir les autorités consulaires du pays dont elle est ressortissante. Il a également inséré au 3° de ce même article deux alinéas supplémentaires aux termes desquels la personne gardée à vue a désormais le droit :

— « **de consulter**, dans les meilleurs délais et au plus tard avant l'éventuelle prolongation de la garde à vue, **les documents mentionnés à l'article 63-4-1** ⁽¹⁾ » ;

— « **de présenter des observations au procureur de la République** ou, le cas échéant, **au juge des libertés et de la détention**, lorsque ce magistrat se prononce sur l'éventuelle prolongation de la garde à vue, **tendant à ce qu'il soit mis fin à cette mesure** » ou, si la personne n'est pas présentée devant le magistrat, de « **faire connaître oralement ses observations dans un procès-verbal d'audition** (...) communiqué à celui-ci avant qu'il ne statue sur la prolongation de la mesure ».

Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 27 mai 2014 a introduit dans le code de procédure pénale un article 803-6 – transposition de l'objectif fixé à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 – qui prévoit que sera remis à toute personne suspectée ou poursuivie privée de liberté un **document écrit récapitulant l'ensemble de ses droits**, qu'elle soit placée en garde à vue, en détention provisoire ou arrêtée à la suite d'un mandat national ou européen.

Ce document, rédigé dans « *des termes simples et accessibles et dans une langue [que la personne] comprend* » et qui devra lui être remis lors de la notification de sa garde à vue, est destiné à lui rappeler qu'elle bénéficie :

— du droit d'être informée de la qualification, de la date et du lieu de l'infraction qui lui est reprochée (1°) ;

— du droit, lors des auditions ou interrogatoires, de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui sont posées ou de se taire (2°) ;

— du droit à l'assistance d'un avocat (3°) ;

— du droit à l'interprétation et à la traduction (4°) ;

— du droit d'accès aux pièces du dossier (5°) ;

(1) Il s'agit du procès-verbal établi en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 63-1 du code de procédure pénale constatant la notification du placement en garde à vue et des droits y étant attachés, du certificat médical établi en application de l'article 63-3 du même code, ainsi que des procès-verbaux d'audition de la personne placée en garde à vue.

— du droit à ce qu’au moins un tiers ainsi que, le cas échéant, les autorités consulaires du pays dont elle est ressortissante soient informés de la mesure privative de liberté dont elle fait l’objet (6°) ;

— du droit d’être examinée par un médecin (7°) ;

— du nombre maximal d’heures ou de jours pendant lesquels elle peut être privée de liberté avant de comparaître devant une autorité judiciaire (8°) ;

— du droit de connaître les modalités de contestation de la légalité de l’arrestation, d’obtenir un réexamen de sa privation de liberté ou de demander sa mise en liberté (9°).

Ces quelques éléments donnent un aperçu de la profonde transformation qu’a connu, au cours de la période récente, le déroulement de la garde à vue, mesure qui se caractérise aujourd’hui par un formalisme conséquent. S’il ne s’agit nullement de la déplorer, il convient de prendre toute la mesure de l’impact qu’elle a eu sur le travail des enquêteurs au sein des services de police judiciaire.

**L’INFLUENCE DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE SUR L’ENQUÊTE
PÉNALE : L’EXEMPLE DE LA DÉCISION N° 2014-390 QPC DU 11 AVRIL 2014
SUR LA DESTRUCTION DES BIENS SAISIS AU COURS DE L’ENQUÊTE**

Issu de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, le dernier alinéa de l’article 41-4 du code de procédure pénale autorisait le procureur de la République à ordonner, au cours de l’enquête, la destruction des biens meubles saisis dont la conservation n’était plus nécessaire à la manifestation de la vérité, lorsqu’il s’agissait d’objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention était illicite.

Ce dispositif s’avérait particulièrement utile pour limiter les délais de conservation des biens saisis aux dépens, notamment, des vendeurs à la sauvette, très présents à Paris, en particulier dans la zone de sécurité prioritaire (ZSP) Barbès-Château Rouge (18^e arrondissement).

Dans sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition sur le fondement de l’article 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, dont il résulte qu’*« il ne doit pas être porté d’atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d’exercer un recours effectif devant une juridiction »* (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d’une couverture maladie universelle*, cons. 38). Il a ainsi jugé *« qu’en permettant la destruction de biens saisis, sur décision du procureur de la République, sans que leur propriétaire ou les tiers ayant des droits sur ces biens et les personnes mises en cause dans la procédure en aient été préalablement avisés et qu’ils aient été mis à même de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis, les dispositions du quatrième alinéa de l’article 41-4 du code de procédure pénale n’[étaient] assorties d’aucune garantie légale ; qu’elles [méconnaissaient] les exigences découlant de l’article 16 de la Déclaration de 1789 »* (cons. 5).

Le dernier alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale a donc été abrogé en application du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution. Le Gouvernement a par la suite déposé un amendement, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, destiné à rétablir la disposition censurée par le Conseil constitutionnel dans une rédaction tenant compte de ses remarques.

2. ...modifie progressivement le travail d'investigation

L'évolution du cadre normatif de la garde à vue s'est en effet traduite par la **multiplication du nombre d'actes de procédure** réalisés dans le cadre de cette mesure, **limitant par voie de conséquence le temps consacré à l'investigation** à proprement parler. D'après le secrétaire général adjoint du syndicat Unité SGP Police FO, seulement 30 % du temps de garde à vue y serait désormais consacré ⁽¹⁾. De son côté, Mme Mireille Ballestrazzi, directrice centrale de la police judiciaire ⁽²⁾, a indiqué que la garde à vue n'était plus vraiment un outil d'enquête. Il n'est cependant pas certain que la réforme de la garde à vue ait considérablement obéré les capacités d'action de la police nationale, contrairement à ce qu'ont avancé les représentants de Synergie Officiers devant la mission ⁽³⁾. Les propos des enquêteurs entendus par la mission sur la procédure pénale confiée par Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice, à M. Jacques Beaume, ancien procureur général près la cour d'appel de Lyon, tendraient plutôt à démontrer que « *l'arrivée de l'avocat dans les brigades et commissariats s'est faite globalement dans le respect réciproque, n'a pas créé d'incident majeur, et, sauf exception, n'a pas fondamentalement obéré l'issue des enquêtes* » ⁽⁴⁾.

Quoi qu'il en soit, **la modification des dispositions relatives à la garde à vue a incontestablement complexifié la procédure pénale**, ainsi que l'ont régulièrement souligné les policiers et les gendarmes que la mission a rencontrés.

À cet égard, plusieurs représentants syndicaux de la police nationale ont, de manière préoccupante, fait part de l'**impact négatif de l'évolution du cadre juridique de l'enquête pénale sur le souhait des personnels de rejoindre les services de police judiciaire**, le Syndicat indépendant des commissaires de police n'hésitant pas à parler de crise de la vocation d'investigation ⁽⁵⁾.

De manière tout aussi préoccupante, plusieurs magistrats ont appelé l'attention de la mission sur la **dégradation de la qualité des dossiers d'enquête** qui leur sont transmis, depuis plusieurs années, par les services de police judiciaire. Pour M. Thierry Poquet-du-Haut-Jussé, procureur de la République

(1) Table ronde du 3 juin 2014.

(2) Audition du 22 janvier 2014.

(3) Table ronde du 16 avril 2014.

(4) Rapport sur la procédure pénale, remis à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice, par M. Jacques Beaume, juillet 2014, p. 9.

(5) Table ronde du 15 avril 2014.

près le tribunal de grande instance (TGI) de Rennes⁽¹⁾ comme pour Mme Yolande Renzi, procureure de la République près le TGI d'Orléans⁽²⁾, ce phénomène résulte clairement de la multiplication des réformes de la procédure pénale, devenue particulièrement complexe. D'après M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris, 3 % à 4 % des affaires seraient classées sans suite en raison d'irrégularités de procédure⁽³⁾.

Afin de remédier à la dégradation de la qualité des dossiers d'enquête, votre rapporteur estime, à l'instar de Mme Mireille Ballestrazzi, qu'il serait judicieux d'**adapter la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales aux évolutions récurrentes des règles de procédure pénale**. Une meilleure maîtrise de la procédure permettrait notamment de prévenir les décisions de classement sans suite prises par les procureurs de la République pour des raisons tenant à la qualité des dossiers⁽⁴⁾, lesquelles génèrent parfois une forme de frustration dans les rangs des policiers et des gendarmes et contribuent à alimenter le sentiment d'insécurité au sein de la population.

Proposition n° 5

Adapter la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales aux évolutions des règles de procédure pénale.

Si l'adaptation de la formation des policiers et des gendarmes aux nouvelles obligations procédurales est essentielle, il semble toutefois que l'**enquête pénale**, dont le cadre apparaît de plus en plus inadapté à la poursuite de certaines infractions, **pourrait être repensée plus globalement**. Dans son rapport sur la procédure pénale, M. Jacques Beaume soulevait cette difficulté en ces termes : « *les policiers ou les syndicats de police entendus ont tous souligné, avec force et exaspération, la lourdeur des formalismes à mettre en œuvre dans chaque enquête au fil des réformes de procédure pénale. Chaque magistrat, du reste, peut constater parfois avec ironie, la taille inversement proportionnelle de la moindre des enquêtes avec son contenu utile à la connaissance des faits, des preuves, des dires et des personnes. Au nombre de ces lourdeurs, figure, encore plus que les formalismes multiples qui représentent parfois 2/3 du volume d'une procédure, la gestion réciproque des disponibilités des enquêteurs et des avocats et autres intervenants : délai de contact des permanences, délai d'arrivée du conseil, de rencontre avec le gardé à vue, d'intervention ou d'observations en fin d'audition (...).* »⁽⁵⁾

(1) Déplacement à Rennes, le 22 avril 2014.

(2) Déplacement à Orléans, le 23 mai 2014.

(3) Entretien au Palais de justice de Paris, le 16 mai 2014.

(4) Il n'est bien entendu pas question de remettre en cause le pouvoir d'opportunité des poursuites dont les procureurs de la République disposent en application de l'article 40-1 du code de procédure pénale.

(5) Jacques Beaume, op. cit., p. 9.

Votre rapporteur fait sien le constat établi par la mission présidée par M. Beaume, selon laquelle il est aujourd'hui préjudiciable que « *la même procédure écrite et le même formalisme soient utilisés sans distinction pour un vol à l'étalage simple et un crime terroriste* »⁽¹⁾. C'est pourquoi il estime que la proposition faite par certains enquêteurs devant cette même mission, consistant à **dématérialiser mais aussi à « oraliser » les procédures les plus simples**, mérite d'être étudiée avec la plus grande attention. Les actes effectués en garde à vue ou en audition libre pourraient ainsi donner lieu à un **enregistrement sonore** (notification des droits, auditions de la personne mise en cause et des éventuels témoins...) ainsi qu'à l'établissement d'un **procès-verbal de synthèse** dans lequel figurerait notamment le résumé de chacune des auditions de la personne. Il reviendrait au ministère public de donner des instructions permanentes quant au champ des infractions susceptibles d'être traitées dans le cadre de cette nouvelle procédure ou, à l'inverse, d'autoriser le recours à cette procédure au cas par cas.

Cette proposition, rompant indiscutablement avec notre culture judiciaire, apparaît d'autant plus intéressante que « *sur 100 procédures traitées par les enquêteurs, environ 2/3 ne finissent pas soumises à l'appréciation d'un juge du siège : classements sans suite (y compris d'opportunité), rappels à la loi par délégué de procureur, alternatives aux poursuites* »⁽²⁾. Pour certaines infractions, comme le vol simple lorsque le montant du préjudice est faible, l'usage de stupéfiants ou encore les dégradations les moins graves, la nouvelle procédure pourrait se traduire par un gain de temps significatif pour les services enquêteurs.

Votre rapporteur se félicite que la mission présidée par M. Jacques Beaume ait « osé » faire état de cette proposition, laquelle avait d'ailleurs été formulée par plusieurs personnes entendues par la mission d'information, parmi lesquelles le directeur général de la gendarmerie nationale ainsi que les représentants de plusieurs syndicats de la police nationale.

Il est à présent urgent d'engager une **réforme de la procédure de l'enquête pénale afin d'adapter le cadre juridique à la réalité de la délinquance et de privilégier, autant que possible, la présence des personnels sur le terrain**. Cette évolution semble d'autant plus indispensable que le régime de la garde à vue pourrait faire l'objet de nouvelles modifications dans les années à venir. Ainsi, certains avocats revendiquent aujourd'hui la possibilité de disposer de l'intégralité du dossier de garde à vue et non plus seulement des trois documents mentionnés à l'article 63-4-1 du code de procédure pénale (procès-verbal constatant la notification du placement en garde à vue et des droits y étant attachés, certificat médical, procès-verbaux d'audition de la personne gardée à vue). Si le rapport de la mission présidée par M. Beaume souligne « *qu'aucune nécessité juridique, interne ou européenne, n'impose absolument de dépasser l'actuel droit positif* »⁽³⁾, il n'en reste pas moins que de nouvelles

(1) Id.

(2) Ibid., p. 11.

(3) Ibid., p. 53.

évolutions, dans le sens d'un renforcement des droits de la défense, doivent être anticipées.

Proposition n° 6

Repenser le cadre juridique de l'enquête pénale en privilégiant, pour les procédures les plus simples, l'établissement de procès-verbaux de synthèse et le recours à l'enregistrement sonore des actes effectués en garde à vue ou en audition libre.

C. DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

La multiplication des objectifs assignés aux forces de sécurité et la transformation de leurs méthodes de travail, largement liée à l'évolution du cadre juridique de l'enquête pénale ⁽¹⁾, sont intervenues dans un contexte marqué par la suppression de plus de 10 000 postes au sein des deux forces et, plus généralement, par la dégradation des conditions de travail. Si la majorité arrivée au pouvoir en 2012 a, de manière salubre, mis un terme à la révision générale des politiques publiques (RGPP) (1), la marge de manœuvre budgétaire n'en reste pas moins contrainte par l'état des finances publiques (2).

1. Une rupture bienvenue avec la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Alors même que la « politique du chiffre », fort heureusement abandonnée dès 2012 ⁽²⁾, imposait aux personnels de la police et de la gendarmerie nationales d'obtenir des résultats en fonction de statistiques peu réalistes et au détriment de leur action quotidienne, **la mise en œuvre de la RGPP conduisait dans le même temps à supprimer une partie des effectifs**. Le rapport de notre collègue sénateur Jean-Vincent Placé sur les crédits de la mission « sécurité » pour 2013 rappelait ainsi que **les programmes budgétaires n° 176 « police nationale » et n° 152 « gendarmerie nationale » avaient, entre 2009 et 2012, été amputés de 9 269 emplois équivalents temps plein (ETP)** ⁽³⁾.

(1) Voir supra, les A et B du présent II.

(2) Si M. Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, a souhaité mettre fin à la « politique du chiffre », certains syndicats de la police nationale estiment que le mode de fonctionnement de la police nationale continue d'inciter les personnels à « produire de la statistique ».

(3) Rapport (n° 148, session ordinaire de 2012-2013) de M. Jean-Vincent Placé au nom de la commission des finances sur les crédits de la mission « sécurité » (gendarmerie nationale et police nationale) pour 2013 (tome III, annexe n° 27 a), novembre 2012, p. 21.

LES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS DANS LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES ENTRE 2009 ET 2012

(en ETP)

	2009	2010	2011	2012	Total
Programme « police nationale »	1 432	1 329	833	1 608	5 202
Programme « gendarmerie nationale »	771	1 303	960	1 033	4 067
Total	2 203	2 632	1 793	2 641	9 269

Rapport (n° 148, session ordinaire de 2012-2013) de M. Jean-Vincent Placé au nom de la commission des finances sur les crédits de la mission « sécurité » (gendarmerie nationale et police nationale) pour 2013 (tome III, annexe n° 27 a), novembre 2012, p. 22.

La baisse des effectifs avait toutefois débuté dès 2008. Ainsi le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait-il par exemple la suppression de 945 postes dans la police nationale ⁽¹⁾. En définitive, **ce sont 13 700 emplois de policiers et de gendarmes qui ont été supprimés sous la précédente législature.**

Votre rapporteur estime qu'il ne lui revient pas, dans le cadre du présent rapport, d'effectuer un bilan de la RGPP. Il demeure toutefois convaincu, à l'instar du ministre de l'intérieur, que **la réduction des effectifs des forces de sécurité s'est avérée préjudiciable pour la sécurité de nos concitoyens**, notamment parce qu'elle s'est traduite par une diminution du nombre de policiers et de gendarmes sur le terrain et par la « *" dégradation qualitative " des emplois induite par la logique de recrutement d'[adjoints de sécurité] en nombre* » ⁽²⁾, elle-même à l'origine d'une précarisation des personnels. Comme M. Jean-Vincent Placé, votre rapporteur voit également dans le recours croissant aux réservistes dans la police et la gendarmerie nationales la conséquence d'un déficit en emplois.

Aussi se félicite-t-il que le Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault ait fait le choix, dès son entrée en fonctions, de mettre fin à la baisse des effectifs dans la police et la gendarmerie et que la loi de finances pour 2013 ait autorisé la création de 288 postes dans la première et de 192 postes dans la seconde, soit un total de **480 postes**, cet effort ayant été prolongé par la loi de finances pour 2014 qui a, de son côté, conduit à la création de 243 postes dans la police nationale et de 162 postes dans la gendarmerie, soit **405 postes au total** ⁽³⁾.

(1) Avis (n° 281, XIII^e législature) de M. Guy Geoffroy au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la mission « sécurité » pour 2008 (tome VIII), octobre 2007, p. 8.

(2) Rapport (n° 148, session ordinaire de 2012-2013) précité, pp. 22-23.

(3) Avis (n° 258, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la mission « sécurité » pour 2013 (tome XIII), octobre 2012, p. 7 et avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la mission « sécurités » pour 2014 (tome XIII), octobre 2013, p. 7.

Ces **885 créations nettes de postes** sont une première étape dans le processus de remise à niveau des effectifs. Elles ne peuvent toutefois suffire à gommer les effets de la RGPP. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que **les créations de postes se poursuivent dans les deux forces, à hauteur de 500 emplois supplémentaires par an d'ici à 2017**, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement. Il y voit le moyen de renforcer la présence des forces de sécurité sur le terrain, dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP) sur lesquelles il reviendra plus loin ⁽¹⁾, mais aussi sur le reste du territoire. Il y voit aussi un prérequis indispensable à la bonne application des dispositions de la récente loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales destinées à accroître le rôle des forces de sécurité dans le contrôle des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert – extension de la retenue ⁽²⁾, du pouvoir de perquisition ⁽³⁾, de la possibilité de recourir aux écoutes téléphoniques ou encore à la géolocalisation ⁽⁴⁾.

Proposition n° 7

Poursuivre les créations nettes de postes dans la police et la gendarmerie nationales à hauteur de 500 postes supplémentaires par an d'ici à 2017.

2. Une marge de manœuvre budgétaire très limitée

Si la hausse des effectifs ne peut qu'être saluée par votre rapporteur, il n'en reste pas moins que l'enveloppe budgétaire consacrée à la police et à la gendarmerie nationales demeure fortement contrainte par l'état de nos finances publiques (les tableaux ci-après présentent l'évolution des crédits de paiement des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale » entre 2013 et 2015). Ainsi, les créations d'emplois, aussi indispensables soient-elles, ne sauraient faire oublier l'ensemble des problèmes matériels auxquels sont confrontés, quotidiennement, les personnels.

(1) Voir infra, le B du I de la seconde partie.

(2) Voir les articles 141-4 et 709-1-1 du code de procédure pénale.

(3) Voir les articles 141-5 et 709-1-2 du code de procédure pénale.

(4) Voir l'article 709-1-3 du code de procédure pénale.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« POLICE NATIONALE » ENTRE 2013 ET 2015**

TITRE	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Crédits ouverts en LFI pour 2014	Évolution entre 2013 et 2014	Crédits demandés pour 2015
Titre 2 : dépenses de personnel	8 586 221 052	8 708 632 049	+ 1,4 %	8 718 418 488
Autres dépenses dont :	935 617 378	937 810 199	+ 0,2 %	978 473 847
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	735 592 790	703 403 831	– 4,3 %	699 716 944
Titre 5 : dépenses d'investissement	156 532 400	192 858 200	+ 23,2 %	237 208 735
Titre 6 : dépenses d'intervention	43 492 188	41 548 168	– 4,4 %	41 548 168
Total	9 521 838 430	9 646 442 248	+ 1,3 %	9 696 892 335

Source : loi de finances initiale pour 2014 et projet de loi de finances pour 2015.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« GENDARMERIE NATIONALE » ENTRE 2013 ET 2015**

TITRE	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Crédits ouverts en LFI pour 2014	Évolution entre 2013 et 2014	Crédits demandés pour 2015
Titre 2 : dépenses de personnel	6 761 880 718	6 816 550 374	+ 0,8 %	6 848 898 820
Autres dépenses dont :	1 206 423 725	1 209 354 981	+ 0,2 %	1 212 654 547
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	1 058 407 699	1 078 129 318	+ 1,8 %	1 115 919 213
Titre 5 : dépenses d'investissement	136 513 026	117 662 166	– 13,8 %	87 551 357
Titre 6 : dépenses d'intervention	11 503 000	13 563 497	+ 17,9 %	9 183 977
Total	7 968 304 443	8 025 905 355	+ 0,7 %	8 061 553 367

Source : loi de finances initiale pour 2014 et projet de loi de finances pour 2015.

Pour la police nationale, les crédits dits « hors titre 2 », correspondant aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, n'auront par exemple progressé que de 0,2 % entre 2013 et 2014. À titre de comparaison, ces crédits avaient diminué de 17,8 % entre 2007 et 2012 ⁽¹⁾. Quoi qu'il en soit, on ne peut que regretter que les dépenses de fonctionnement aient diminué de 4,3 % entre 2013 et 2014.

Cette évolution est inquiétante au regard de l'insuffisance, déjà marquée, des moyens de fonctionnement. L'état du **parc automobile** en est une bonne illustration, ainsi que la mission l'a plusieurs fois constaté en se rendant sur le terrain. À Marseille, les agents de la brigade anti-criminalité (BAC) ont insisté sur l'ancienneté des véhicules mis à leur disposition (tous ont parcouru plus de 150 000 kilomètres) et le caractère récurrent des incidents mécaniques ⁽²⁾. En Seine-Saint-Denis, les agents de la BAC ont fait remarquer que les véhicules, plus récents, contenaient difficilement l'ensemble du matériel à embarquer lors des

(1) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy précité, p. 12.

(2) Déplacement à Marseille, le 12 septembre 2014.

patrouilles... ⁽¹⁾ D'une manière générale, **le renouvellement du parc automobile accuse un retard important et le besoin de financement, au cours des années à venir, apparaît incompatible avec les moyens disponibles** alors même que la mobilité des policiers (comme des gendarmes) constitue un enjeu essentiel pour la sécurité de nos concitoyens.

Le parc automobile n'est toutefois pas le seul secteur à souffrir des restrictions budgétaires. Les crédits destinés à la modernisation technologique et aux systèmes d'information et de communication, certes préservés en 2014, demeurent très bas, ainsi que le soulignait votre rapporteur dans son avis sur les crédits de la mission « sécurités » pour 2014.

Au total, **les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) qu'il avait interrogées en tant que rapporteur pour avis évaluaient l'insuffisance des crédits de fonctionnement disponibles à environ 20 %** ⁽²⁾.

La situation de la **gendarmerie nationale** n'est guère plus enviable. **Sa capacité à renouveler ses équipements a, par exemple, été réduite de moitié depuis 2007**, d'après le général Pierre Renault, directeur des soutiens et des finances de la gendarmerie nationale ⁽³⁾. En conséquence, a-t-il précisé devant la mission, certains matériels sont désormais très anciens : l'âge moyen des véhicules blindés est de trente-huit ans, celui des vedettes de vingt-cinq ans, celui des véhicules de maintien de l'ordre rural de plus de vingt ans. Ces chiffres doivent toutefois être nuancés. En effet, l'âge moyen des véhicules du parc opérationnel de la gendarmerie nationale s'établissait, en 2013, à **six ans et sept mois** pour 161 000 kilomètres en moyenne ⁽⁴⁾.

Entre 2013 et 2014, les crédits dits « hors titre 2 » alloués à la gendarmerie nationale n'ont également augmenté que de 0,2 %. À l'occasion de son audition par votre rapporteur dans le cadre de ses travaux sur les crédits de la mission « sécurités » pour 2014, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, avait indiqué qu'afin de tenir compte de cette situation, *« des directives avaient (...) été données pour limiter la consommation de carburant »* ⁽⁵⁾. Plus généralement, alors que 60 millions d'euros seraient nécessaires pour garantir une gestion correcte du parc automobile, 40 millions d'euros (soit un tiers de moins) ont été ouverts en autorisations d'engagement pour l'année 2014.

Votre rapporteur regrette que certains arbitrages, résultant de la faiblesse du montant des crédits de fonctionnement, soient faits aux dépens de la sécurité de

(1) Patrouille avec les agents de la brigade anti-criminalité (BAC) de nuit de Seine-Saint-Denis, le 17 juillet 2014.

(2) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy précité, p. 13.

(3) Audition du 21 janvier 2014.

(4) Rapport d'information (n° 91, session ordinaire de 2013-2014) de M. Jean-Vincent Placé au nom de la commission des finances sur les investissements dans la police et la gendarmerie, octobre 2013, p. 115.

(5) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy précité, p. 14.

nos concitoyens. Il tient cependant à saluer la décision du Gouvernement de mettre fin à la réduction drastique des crédits alloués, entre 2007 et 2012, aux dépenses de fonctionnement de la gendarmerie nationale (– 56,3 % ⁽¹⁾).

Votre rapporteur a bien conscience qu'il serait parfaitement irréaliste de réclamer une hausse tous azimuts des crédits destinés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des forces de sécurité. Néanmoins, il apparaît indispensable de ne pas rogner sur ces dépenses, tant elles contribuent à l'efficacité de l'action des forces de sécurité en même temps qu'elles constituent, dans bien des cas, une **marque de reconnaissance** à l'égard des personnels. Votre rapporteur estime tout particulièrement nécessaire de faire un effort particulier en direction du renouvellement du parc automobile des deux forces, en privilégiant les services pour lesquels le besoin est le plus urgent. Il se félicite par conséquent que le ministre de l'intérieur ait annoncé, devant la mission, que 1 900 véhicules seraient commandés dès la fin de cette année. Toutefois, parce que cet effort devra être prolongé jusqu'au terme du quinquennat, votre rapporteur souhaiterait que le renouvellement du parc automobile fasse l'objet d'un plan s'étendant jusqu'en 2017.

Proposition n° 8

Accélérer le renouvellement du parc automobile de la police et de la gendarmerie nationales, en privilégiant les services pour lesquels le besoin est le plus urgent, dans le cadre d'un plan s'étendant jusqu'en 2017.

Par ailleurs, comment ne pas évoquer l'état de plus en plus alarmant du **parc immobilier** de nos forces de police et de gendarmerie ?

Dans son avis sur les crédits de la mission « sécurités » pour 2014, votre rapporteur soulignait que le parc immobilier de la **police nationale** – 2,77 millions de m², dont 2,32 millions de m² sont des implantations domaniales pour lesquelles les dépenses d'entretien relèvent du programme « police nationale » – était **vieillissant** et qu'un « *renouvellement ralenti des structures, couplé à une baisse des crédits d'entretien lourd ou de fonctionnement* » ⁽²⁾ au cours des années récentes n'avait permis de traiter que les seuls cas urgents. Effectivement, certains commissariats sont aujourd'hui dans un état déplorable et ne répondent plus, en particulier, aux normes d'hygiène, ainsi que l'ont indiqué, notamment, les représentants d'UNSA Police devant la mission ⁽³⁾. Celle-ci a d'ailleurs été frappée par l'état de vétusté des commissariats de la ville des Mureaux ⁽⁴⁾ et du 3^e arrondissement de Marseille ⁽¹⁾, au sein desquels les

(1) Ibid., p. 13.

(2) Ibid., p. 24.

(3) Table ronde du 3 juin 2014.

(4) Déplacement aux Mureaux, le 20 juin 2014. Un nouveau commissariat est, fort heureusement, en cours de construction.

conditions de travail des personnels et d'accueil du public sont fortement dégradées. Ces exemples sont, hélas, loin d'être isolés, dans l'hexagone comme outre-mer, ainsi que l'a rappelé M. Thomas Degos, délégué général à l'outre-mer, directeur général des outre-mer à l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, pointant du doigt, par exemple, la vétusté et le caractère peu accessible du commissariat de Mamoudzou, à Mayotte ⁽²⁾.

L'inadéquation entre les besoins de financement dans le domaine immobilier et les moyens mis à la disposition de la police nationale est significative : alors que le montant de l'enveloppe nécessaire aux opérations de construction et de rénovation/réhabilitation avait été évalué à 602,3 millions d'euros (dont 319,17 millions d'euros pour des constructions neuves) par un recensement effectué en 2012 – dans lequel ne figuraient que les opérations les plus lourdes et suffisamment bien définies pour être chiffrées –, 73,7 millions d'euros ont finalement été prévus, dans le cadre de la programmation triennale 2013-2015, pour financer de nouvelles opérations.

Il résulte de l'insuffisance des crédits au regard des besoins que **les marges de manœuvre pour procéder aux opérations de remise à niveau du patrimoine dont de nombreux sites auraient cruellement besoin sont très faibles, pour ne pas dire inexistantes.**

La police nationale n'est pas la seule à faire face à ce casse-tête. En effet, la question immobilière se pose également avec une particulière acuité pour la **gendarmerie**, dont le parc domanial atteint à ce jour 6 615 648 m², répartis en 8 412 bâtiments, et le parc locatif 6 840 135 m², répartis en 24 640 bâtiments ⁽³⁾. Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2011 sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique soulignait ainsi qu'« *en dépit de situations très contrastées, le parc domanial dont 72 % des logements ont plus de vingt-cinq ans se caractérise globalement par sa vétusté* » et attribuait les retards dans la construction et la réhabilitation des casernes à « *l'insuffisance récurrente des crédits* » ⁽⁴⁾. Dans leur rapport d'évaluation de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, M. Hugues Fourage, député, et M. François Pillet, sénateur, faisaient le même constat : « *Les conditions de logements sont pour certaines casernes le fruit d'un manque de moyens et d'entretien plus que récurrents.* » ⁽⁵⁾ Là encore, la situation n'est guère différente outre-mer, à en croire notre collègue Chantal Berthelot, députée de la Guyane, pour qui l'état de délabrement des locaux de gendarmerie dans ce département fait « *honte à la République* » ⁽⁶⁾.

(1) Déplacement à Marseille, le 12 septembre 2014. Le commissariat devrait être reconstruit sur un autre site (à proximité) d'ici à dans quelques années.

(2) Audition du 17 juin 2014.

(3) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy précité, p. 26.

(4) Cour des comptes, op. cit., p. 96.

(5) Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale de M. Hugues Fourage, député, et M. François Pillet, sénateur, décembre 2013, p. 21.

(6) Table ronde sur l'insécurité outre-mer, le 20 mai 2014.

Dans ces conditions, votre rapporteur ne saurait se résoudre à l'inaction. Il regrette vivement que les conditions de travail des personnels de la police et de la gendarmerie nationales soient, parfois, indignes d'une démocratie moderne comme la nôtre. Il est persuadé que l'amélioration de ces conditions serait de nature à faire reculer la démotivation évoquée par certains policiers et gendarmes. En outre, il voit dans la modernisation du parc immobilier le moyen de garantir le respect du principe selon lequel *« la garde à vue doit s'exécuter dans des conditions assurant le respect de la dignité de la personne »*, introduit dans notre droit par l'article 10 de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue et mentionné au premier alinéa de l'article 63-5 du code de procédure pénale. Or, à l'instar de M. Philippe Gosselin, rapporteur de cette loi pour l'Assemblée nationale, il constate à ce sujet que *« la lecture des rapports du Contrôleur général des lieux de privation de liberté révèle que l'état des locaux de garde à vue peut être très variable d'un endroit à un autre, en fonction de l'ancienneté des locaux, de la fréquence de leur utilisation, des modalités et de la fréquence de leur nettoyage, ou encore de la fréquence de nettoyage des couvertures »* ⁽¹⁾. Les déplacements qu'il a effectués en tant que rapporteur pour avis ou dans le cadre de la présente mission d'information le lui ont encore rappelé à maintes reprises...

L'état du parc immobilier de la police et de gendarmerie nationales et les limites des montages juridiques et financiers actuels – locations avec options d'achat (LOA), baux emphytéotiques administratifs (BEA) – invitent à **réfléchir à de nouvelles formes de financement**. La suggestion faite devant la mission par le directeur général de la gendarmerie nationale, consistant à mobiliser des financements innovants, provenant par exemple de la saisie des avoirs criminels, pour financer certaines dépenses immobilières, présente un intérêt certain.

Toutefois, face aux **dépenses prévisibles** en la matière – 2 milliards d'euros pour la construction des bâtiments de la seule gendarmerie au cours des dix prochaines années –, il apparaît que **le financement du parc immobilier pourrait utilement faire l'objet d'une réforme de plus grande ampleur**. C'est pour cette raison que votre rapporteur appelait de ses vœux, dans son avis sur les crédits de la mission « sécurités » pour 2014, la **décentralisation de l'immobilier de la police nationale aux régions et de la gendarmerie aux départements**.

Pour financer cette nouvelle compétence, il proposait que les régions et les départements se voient affecter une partie des **recettes liées au produit des radars automobiles et des amendes provenant des infractions routières** ⁽²⁾.

Néanmoins, la perspective d'une redéfinition des missions des conseils départementaux impose de repenser, en partie, cette proposition. Elle ne la rend néanmoins pas caduque. En effet, **la solution pourrait consister à confier aux**

(1) Rapport (n° 3040, XIII^e législature) précité, p. 150.

(2) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy précité, p. 36.

seules régions la gestion de l'immobilier de la police et de la gendarmerie nationales tout en mettant à leur disposition les ressources nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle mission ⁽¹⁾. C'est pourquoi votre rapporteur juge nécessaire, comme il l'a déjà préconisé, que le ministère de l'intérieur engage une réflexion sur ce sujet et mette en place une mission d'expertise destinée à évaluer la faisabilité de ce projet.

Naturellement, **la décentralisation de la gestion du parc immobilier ne devrait pas remettre en cause la dimension nationale de nos forces de sécurité dont la répartition territoriale, les personnels et l'emploi continueraient de relever de la seule responsabilité de l'État.**

À plus court terme, il apparaît impératif de poursuivre, dans toute la mesure du possible, les **opérations de rénovation des locaux de police et de gendarmerie les plus urgentes**, notamment lorsqu'elles présentent un enjeu pour la santé des personnels et des usagers. Votre rapporteur souhaite par conséquent que le Gouvernement fasse preuve de la plus grande vigilance en la matière et parvienne à dégager, chaque année, les crédits nécessaires à l'adaptation des locaux les plus dégradés et les moins adaptés à l'accueil du public. Le ministre de l'intérieur a fait part, lors de son audition par la mission d'information, de sa résolution en la matière, ce qui ne peut qu'être salué.

Proposition n° 9

Dégager, chaque année, les crédits nécessaires aux opérations de rénovation des locaux de police et de gendarmerie les plus urgentes.

Installer une mission d'expertise chargée de réfléchir à la faisabilité de la décentralisation de la gestion du parc immobilier des deux forces.

(1) La réflexion sur l'origine des ressources demeure ouverte car votre rapporteur souhaite également augmenter la part du produit des amendes de la police de la circulation affectée au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Sur ce point, voir infra, le D du II de la seconde partie.

SECONDE PARTIE : LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE DOIT ÊTRE REPENSÉE DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE

Réformer la politique de sécurité publique est une nécessité. Nul ne peut raisonnablement prétendre le contraire. Y parvenir implique la mobilisation de tous les acteurs, des forces de sécurité nationales et municipales aux magistrats, en passant par les médiateurs sociaux, les éducateurs de rue et les citoyens eux-mêmes. Les réponses, nombreuses et complémentaires, résident d'abord dans la recherche d'une meilleure adaptation du service public de la sécurité aux réalités locales et aux attentes de la population **(I)**. Elles reposent ensuite, naturellement, sur l'accentuation des efforts en faveur de la prévention de la délinquance, laquelle souffre d'une organisation imparfaite comme d'un manque de moyens **(II)**, mais aussi sur la redéfinition de la nature de la répression, aujourd'hui mal adaptée à certaines formes de délinquance **(III)**.

I. ADAPTER LE SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ AUX RÉALITÉS LOCALES ET AUX ATTENTES DE LA POPULATION

Comme l'a souligné devant la mission d'information M. Patrice Bergougnoux, chargé par le ministre de l'intérieur d'une mission de réflexion sur la sécurité à l'horizon 2015-2020 ⁽¹⁾, les forces de sécurité, en tant qu'organisation fournissant un service, doivent avoir un fonctionnement prenant en compte les exigences du terrain. La recherche d'une meilleure adaptation du service public de la sécurité aux réalités locales et aux attentes de la population implique des évolutions de nature différente. Tout d'abord, elle passe par l'amélioration de l'organisation des forces de sécurité sur le territoire **(A)** et la pleine exploitation du dispositif des zones de sécurité prioritaires (ZSP) **(B)**. Ensuite, elle suppose de poursuivre le mouvement de modernisation des polices municipales, engagé depuis plusieurs années **(C)**. Naturellement, elle invite aussi à réfléchir aux moyens de créer les conditions d'une relation apaisée entre les policiers et les gendarmes, d'une part, et la population, d'autre part **(D)**. Enfin, on ne saurait exclure de la réflexion la sécurité privée, dont le développement doit être pris en compte **(E)**.

A. AMÉLIORER L'ORGANISATION DES FORCES DE SÉCURITÉ

L'amélioration de l'organisation, complexe, des forces de sécurité dans notre pays est aujourd'hui nécessaire. Les évolutions futures doivent permettre d'aménager la couverture du territoire par la police et la gendarmerie, afin de l'adapter aux évolutions de la délinquance **(1)**. La poursuite du rapprochement des deux forces est également indispensable pour assurer l'efficacité de la politique de sécurité **(2)**.

(1) Audition du 15 juillet 2014.

1. Aménager la couverture du territoire

L'absence d'outil systématique d'allocation des ressources dans la police et la gendarmerie nationales a été soulignée par M. Sébastien Roché, directeur de recherches au CNRS, lors de son audition ⁽¹⁾. Pourtant, lutter efficacement contre l'insécurité sur l'ensemble du territoire implique de parvenir à une allocation optimale des ressources. Celle-ci dépend de l'adaptation de la répartition des effectifs des forces de sécurité au niveau réel de la délinquance **(a)** ; elle implique également l'évaluation de l'emploi des forces mobiles de sécurité **(b)**, la poursuite des redéploiements entre police et gendarmerie **(c)** ainsi que l'évolution de l'organisation territoriale de ces deux forces **(d)**.

a. Adapter la répartition des effectifs au niveau réel de la délinquance

Au sein de la **police nationale** (sécurité publique), les ressources humaines sont réparties entre départements et, à l'intérieur des départements, entre circonscriptions de sécurité publique (CSP) selon le système des effectifs départementaux de fonctionnement annuel (EDFA), défini par une instruction ministérielle du 14 novembre 2005. Les EDFA sont fixés selon dix critères relatifs à la population, au niveau de la délinquance générale et à ses caractéristiques (violences urbaines, délinquance de voie publique), à l'activité des services (interventions de police-secours, nombre de faits élucidés) et aux tâches particulières qui leur sont confiées (ordre public et gardes statiques, charges parajudiciaires).

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, ce système concerne la répartition sur le territoire des effectifs des gradés et gardiens de la paix. Il a été adapté depuis 2010 à celle des emplois d'adjoints de sécurité (ADS) et des personnels administratifs. Il ne s'applique pas aux départements de Paris et de la petite couronne, qui relèvent de la préfecture de police de Paris.

M. Christian Martin, conseiller maître à la Cour des comptes, a estimé, lors de son audition, que ce système présentait l'avantage d'être transparent mais qu'il aboutissait à **une répartition des effectifs marquée par de fortes inégalités entre CSP**, certaines étant sous-dotées ou sur-dotées au regard des niveaux de délinquance constatés et de la population. Il a jugé nécessaire une évolution des paramètres des EDFA pour réduire ces disparités.

M. Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale, a estimé que, malgré la multiplicité des critères, qui permettent de ne pas se limiter seulement à celui du nombre d'habitants par policier, des progrès restaient à accomplir et il a indiqué qu'une réflexion était en cours sur la mise en œuvre de critères objectifs pour la répartition des effectifs au sein des différentes formations de la police nationale puis dans les territoires ⁽²⁾.

(1) Audition du 12 novembre 2013.

(2) Audition du 9 septembre 2014.

Dans la **gendarmerie nationale**, la répartition des effectifs s'opère par le biais des tableaux des effectifs autorisés (TEA) arrêtés par le directeur général pour les différents départements sur proposition des commandants de région. Selon le niveau de délinquance des zones, des ratios différents s'appliquent : un gendarme pour 1 000 habitants dans les zones les moins touchées, un gendarme pour 900 ou 800 habitants dans les zones les plus touchées. Si nécessaire, les unités (communautés de brigades et brigades territoriales autonomes) peuvent recevoir le renfort de pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), de brigades de recherche, d'unités de gendarmerie mobile ou de réservistes. La Cour des comptes constatait dans son rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique de 2011 l'existence de fortes disparités entre départements dans la répartition des effectifs de la gendarmerie par rapport aux niveaux de délinquance constatés.

Votre rapporteur considère qu'une meilleure adéquation entre les effectifs de police et de gendarmerie et les réalités de la délinquance est indispensable pour renforcer l'efficacité de la politique de sécurité publique. À cette fin, il estime qu'une évolution des critères de répartition des effectifs des deux forces est nécessaire. Il souligne néanmoins que cette question ne se pose pas dans les mêmes termes pour la police et pour la gendarmerie. En effet, la gendarmerie, présente surtout dans les territoires ruraux, doit faire face à des contraintes particulières liées à l'étendue géographique de ses zones de compétence ou à leurs caractéristiques (zone de montagne par exemple). La nécessité de maintenir les services publics en milieu rural doit également être prise en compte dans l'organisation territoriale de la gendarmerie nationale ⁽¹⁾.

Afin de renforcer la transparence de la répartition des effectifs des forces de sécurité, un contrôle du Parlement devrait s'exercer annuellement, dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « sécurités » du projet de loi de finances.

Proposition n° 10

Faire évoluer les critères de répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales afin de mieux tenir compte des réalités de la délinquance dans les différents territoires, et opérer un contrôle parlementaire de cette répartition dans le cadre de l'examen annuel des crédits de la mission « sécurités » du projet de loi de finances.

b. Évaluer l'emploi des forces mobiles de sécurité

Les forces mobiles de sécurité – compagnies républicaines de sécurité (CRS) et gendarmerie mobile – participent de façon croissante à des missions de sécurisation.

(1) Voir la proposition n° 14.

La réversibilité entre missions de maintien de l'ordre et missions de sécurisation au cours d'une même vacation est l'un des trois principes de la doctrine d'emploi des CRS définie en 2009.

M. Philippe Klayman, directeur central des CRS, a indiqué lors de son audition que depuis trois ans, la lutte contre la délinquance représentait 45 % des missions des CRS et le maintien de l'ordre 30 % à 35 % en moyenne⁽¹⁾. Sur 60 unités, 12 effectuent des missions de sécurisation (10 seulement en été en raison de missions saisonnières). En 2012, les CRS ont effectué 13 000 mises à disposition de personnes interpellées à des officiers de police judiciaire et 15 700 en 2013. Elles sont en particulier fortement impliquées dans les ZSP depuis leur création⁽²⁾.

Comme l'a souligné M. Philippe Klayman, les missions des CRS se multiplient alors même que leurs moyens se sont réduits : les effectifs sont passés de 15 000 personnes en 2008 à 13 000 aujourd'hui et le budget hors rémunérations de 135,6 millions d'euros en 2008 à 118,2 millions d'euros en 2014. S'agissant des ZSP, la demande est supérieure aux moyens des CRS. Compte tenu des missions de sécurisation, ainsi que d'autres missions permanentes (surveillance statique, plan vigipirate), la capacité d'adaptation des CRS aux besoins d'ordre public se trouve aujourd'hui réduite. M. Philippe Klayman a estimé que leur intervention n'était pertinente que lorsque la sécurité publique ne pouvait plus agir en raison de la présence de foyers de délinquance ou de réseaux, le recours aux CRS permettant alors de faire évoluer la situation de façon à ce que la sécurité publique et la police judiciaire mènent leurs missions dans des lieux sécurisés.

La gendarmerie mobile participe également à des missions de sécurisation, notamment dans les ZSP. En 2012, en moyenne, celles-ci ont mobilisé 11,97 escadrons par jour, tandis que les missions de maintien de l'ordre en ont mobilisé 6,22 et les missions en Corse, en outre-mer et en opérations extérieures 23,84. Cette évolution conduit également à des tensions, évoquées devant la mission par le général Bertrand Soubelet, alors directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale : 54 escadrons sont employés par jour, avec des pics à plus de 60, ce qui rend nécessaires des choix entre sécurité publique et ordre public⁽³⁾.

La Cour des comptes recommandait dans son rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique l'évaluation des conséquences, en termes de coût et de disponibilité, de la part importante des missions permanentes de sécurisation qui sont confiées aux unités de forces mobiles. **Votre rapporteur ne peut que regretter l'absence à ce jour d'une telle évaluation**, qui paraît urgente compte tenu de la situation de tension que connaissent les forces mobiles à la suite de la multiplication de leurs missions. La mission d'information de la commission

(1) Audition du 15 avril 2014.

(2) Voir infra, le a du 1^{er} B du présent I.

(3) Audition du 18 décembre 2013.

des Lois sur les forces mobiles de sécurité, qui sera prochainement créée, pourrait constituer le cadre de cette réflexion.

Proposition n° 11

Évaluer l'emploi des forces mobiles de sécurité dans la perspective d'une adaptation de la place respective de leurs missions de sécurisation et de maintien de l'ordre.

Il conviendrait également d'examiner la question des conditions dans lesquelles les unités de CRS effectuent des missions de service d'ordre non régaliennes (encadrement de manifestations culturelles et sportives comme le prévoit l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure). En effet, en réponse à une question écrite de votre rapporteur ⁽¹⁾, le ministère de l'intérieur a fait état de difficultés s'agissant des unités de CRS de la zone de défense et de sécurité de Paris : absence, dans certains cas, de convention et d'émission de titre de paiement malgré la réalisation d'une prestation de service donnant lieu à remboursement ; sous-facturation, dans certains cas, des coûts réellement supportés pour l'emploi des unités de CRS dans les états liquidatifs émis.

c. Poursuivre les redéploiements police-gendarmerie

Le partage des zones de compétence entre la police et la gendarmerie est l'une des caractéristiques de l'organisation de la sécurité publique en France. L'article L. 2214-1 du code général des collectivités territoriales dispose : *« le régime de la police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. »*

Les articles R. 2214-1 et R. 2214-2 du même code ⁽²⁾ définissent différents critères pour l'établissement du régime de la police d'État :

— les communes chefs-lieux de départements sont placées sous le régime de la police d'État ;

— pour les autres communes, la population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20 000 habitants et les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

(1) Réponse du 16 septembre 2014 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 57571, XIV^e législature) de M. Jean-Pierre Blazy, député du Val d'Oise.

(2) Décret n° 96-827 du 19 septembre 1996 fixant les modalités d'application de l'article L. 2214-1 du code général des collectivités territoriales.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, un taux de délinquance générale, une proportion de délinquance de voie publique et une proportion des infractions commises par des mineurs supérieures à la moyenne nationale sont des critères de définition des caractéristiques des zones urbaines⁽¹⁾, ainsi que la continuité géographique de la délinquance⁽²⁾.

Néanmoins, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, les critères objectifs de distinction entre les zones urbaines et rurales se sont atténués du fait du développement des zones périurbaines. L'article 1^{er} de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, selon lequel « *la gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication* », a pris acte de cette évolution.

Les objectifs et les principes des redéploiements entre police et gendarmerie ont été définis par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (la « LOPSI ») : « *une répartition plus rationnelle sera recherchée entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il conviendra ainsi de corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations qui présentent au plan local un manque de logique opérationnelle.* » Les redéploiements obéissent donc à un objectif de rationalisation. Il convient de noter à cet égard que les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au régime d'établissement de la police d'État déjà citées ne constituent pas la base juridique de redéploiements de zones de compétence.

Sur la base des objectifs définis dans la loi du 29 août 2002, **une première vague de redéploiements est intervenue de 2003 à 2006 dans 66 départements.** Une circulaire des ministres de l'intérieur et de la défense du 26 septembre 2002 a précisé que les redéploiements devraient permettre un renforcement de la présence des forces de sécurité « *au profit des zones qui ont connu à la fois une augmentation démographique et un développement urbain important, notamment dans les secteurs périurbains* ». Les redéploiements ont donc concerné l'extension de circonscriptions de sécurité publique (CSP) existantes et le passage en zone de gendarmerie de CSP de petite taille ou isolées, pour équilibrer les mouvements et libérer des effectifs. Au total, 219 communes ont été transférées en zone de police et 121 en zone de gendarmerie, ce qui a conduit à une augmentation de la population couverte par la police nationale.

(1) Conseil d'État, 30 novembre 2001, Commune de Vitry-le-François, n° 224800.

(2) Conseil d'État, 16 janvier 2008, Commune de Bon Encontre, n° 298480.

Selon l'analyse de la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les redéploiements police-gendarmerie ⁽¹⁾, bien qu'il soit difficile de mesurer l'efficacité de ces évolutions en matière de lutte contre la délinquance, en raison de l'absence de définition d'objectifs et d'indicateurs lors des redéploiements, ceux-ci ne sont pas à l'origine de dysfonctionnements manifestes. La Cour soulignait également qu'ils avaient pu favoriser des réformes internes à chaque force, allant dans le sens d'une plus grande rationalisation des moyens (création des communautés de brigades dans la gendarmerie, fermeture de postes de police peu occupés au profit des commissariats principaux).

Un second mouvement de redéploiements, de moindre ampleur, a été opéré en 2011 dans le cadre de la mise en œuvre de la police d'agglomération. Celui-ci s'est traduit par l'intégration en zone de police de communes situées dans le prolongement de grandes agglomérations (Bordeaux Lille, Lyon et Marseille) et, parallèlement, par le transfert en zone de gendarmerie de CSP isolées. Douze communes ont été transférées en zone de police et sept CSP en zone de gendarmerie. Les objectifs de ces redéploiements ont été les suivants :

— renforcer la continuité des CSP des agglomérations concernées en les adaptant aux bassins de délinquance ;

— permettre la concentration ponctuelle d'unités placées sous un commandement unique ;

— renforcer la cohésion territoriale en supprimant des CSP isolées en zone de gendarmerie ; ont été concernées des CSP comptant moins de 20 000 habitants.

Dans son rapport sur les redéploiements police-gendarmerie, la Cour des comptes estimait que les redéploiements opérés, s'ils n'avaient pas toujours obéi à des critères clairs, avaient permis à la police nationale de prendre en charge 28 000 habitants à effectifs quasiment constants. S'agissant de la gendarmerie, les effectifs transférés avaient été supérieurs à ceux libérés mais le nombre de gendarmes mutés dans les CSP fermées équivalait à 70 % des effectifs de policiers précédemment employés.

Enfin, **de nouveaux redéploiements sont intervenus en 2013** afin de poursuivre l'adaptation des zones de compétence aux bassins de population et de délinquance. Ils ont concerné 23 communes, avec la suppression de cinq CSP ⁽²⁾

(1) *Cour des comptes, La redéfinition des zones de compétences de la police et de la gendarmerie nationales, rapport demandé par la commission des Finances de l'Assemblée nationale en application des articles 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et L. 132-4 du code des juridictions financières, octobre 2011.*

(2) *CSP de Castelnaudary (11), Dinan (22), Romorantin-Lanthenay (41), Guebwiller (68) et Persan-Beaumont (95).*

qui ont été transférées en zone de gendarmerie (soit dix communes) et le transfert de treize communes en zone de police ⁽¹⁾.

Faut-il poursuivre, voire accélérer le mouvement de redéploiements ?

M. Christian Martin a estimé lors de son audition que le maintien de CSP de moins de 20 000 habitants en zone de police ne se justifiait pas, en raison de l'absence de masse critique, un commissariat ne pouvant avoir un fonctionnement rationnel à moins de 50 policiers. Il a en outre jugé que la gendarmerie nationale était capable d'exercer sa compétence dans les CSP comptant de 20 000 à 50 000 habitants à bien moindre coût que la police nationale, en raison de la plus grande disponibilité liée au statut militaire des gendarmes mais a regretté que la nécessité de réaliser des investissements de court terme en matière immobilière, liés à l'obligation de logement des gendarmes, constitue un frein à des redéploiements qui permettraient, à plus long terme, des économies budgétaires.

Pour sa part, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, a recommandé une rénovation de l'architecture territoriale gendarmerie-police par la poursuite de la mise en cohérence des zones de compétence, dans l'objectif d'une concentration des effectifs de police sur les grandes plaques urbaines, d'une plus grande cohérence des dispositifs de la gendarmerie afin d'améliorer la surveillance des territoires dans la profondeur et la continuité des zones de compétence.

M. Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale, s'est prononcé lors de son audition en faveur de la poursuite des redéploiements et a envisagé le transfert en zone de gendarmerie de « *communes plus importantes* », « *là où il y a un sens* ».

Votre rapporteur considère qu'une poursuite des redéploiements est souhaitable, afin de renforcer la cohérence de la répartition territoriale entre police et gendarmerie nationales, en fonction des densités de population et de la délinquance. Il souligne que les redéploiements futurs devront être réalisés en concertation avec les personnels des deux forces ainsi qu'avec les élus. En revanche, il n'est pas favorable à la remise en cause, envisagée par la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les redéploiements, de la compétence de la police nationale dans les villes chefs-lieux de département, établie par l'article R. 2214-1 du code général des collectivités territoriales.

(1) Transfert des communes de Berriac à la CSP de Carcassonne (11), Plérin à la CSP de Saint-Brieuc (22), Cesson-Sévigné à la CSP de Rennes (35), Vineuil à la CSP de Blois (41), Rosny-sur-Seine à la CSP de Mantes-la-Jolie (78), Maillot à la CSP de Sens (89) et Courdimanche, Menucourt, Puiseux-Pontoise, Boisemont, Jouy-le-Moutier, Neuville-sur-Oise, Vauréal à la CSP de Cergy (95).

Proposition n° 12

Poursuivre les redéploiements police-gendarmerie, de façon à adapter leurs zones de compétence respectives aux densités de population et au niveau de la délinquance.

d. Faire évoluer l'organisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales

La question de l'organisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales est essentielle : celle-ci constitue le cadre de l'action des forces de sécurité et conditionne donc son efficacité, à travers son adaptation aux réalités de la délinquance ; elle doit aussi permettre l'égal accès de tous les citoyens à la sécurité publique.

i. La police nationale

Les services déconcentrés de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) sont organisés en directions départementales (DDSP), unités et services départementaux ou interdépartementaux, districts et CSP, compétentes pour une ou plusieurs communes, qui constituent « *la structure de base des services territoriaux de la sécurité publique* » ⁽¹⁾.

Les CSP sont elles-mêmes organisées en services de sécurité de proximité (SSP), d'ordre public et de sécurité routière (SOPSR) et brigades de sûreté urbaine (BSU) chargées des enquêtes judiciaires.

Les services déconcentrés peuvent inclure des **unités spécialisées** :

— les sûretés départementales, qui ont pour mission la lutte contre la délinquance dans les départements urbanisés, plus particulièrement en matière de violences urbaines et de trafics de stupéfiants ;

— les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI), qui accomplissent des missions de lutte contre la délinquance, notamment de voie publique, de prévention et de lutte contre les violences urbaines, de maintien et service d'ordre, ainsi que d'assistance et de soutien opérationnel ; les CSI résultent du regroupement, en 2010, des compagnies de sécurisation, des compagnies départementales d'intervention et des brigades anti-criminalité (BAC) départementales ;

— les BAC locales ;

— les brigades spécialisées de terrain (BST), qui ont succédé aux unités territoriales de quartier (UTeQ), sont déployées dans des zones sensibles pouvant

(1) Arrêté du ministre de l'intérieur du 6 juin 2006 portant règlement d'emploi de la police nationale.

comporter un ou plusieurs quartiers au sein d'une agglomération, dans un objectif de lutte contre la délinquance et les violences urbaines, de recherche du renseignement opérationnel et de développement du lien de confiance entre la police et la population ;

— les services départementaux de l'information générale (SDIG), rattachés aux DDSP depuis 2008 ⁽¹⁾ ;

— les unités cynophiles, départementales et locales ;

— les groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) ;

— les unités de prévention ;

— les unités d'ordre public ;

— les unités de sécurité routière ;

— les unités d'assistance administrative et judiciaire ;

— les unités de sécurisation des transports en commun...

La complexité de l'organisation des DDSP, qui comptent différentes unités administratives ou spécialisées, a des conséquences sur les effectifs disponibles pour le travail de terrain dans les CSP ⁽²⁾. Votre rapporteur considère qu'à bien des égards, les policiers de la sécurité publique sont « *les fantassins de la police* », selon l'expression de M. Serge Castello, directeur départemental de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis ⁽³⁾. Il souligne donc, comme l'a fait devant la mission d'information M. Claude Baland, alors directeur général de la police nationale ⁽⁴⁾, la nécessité de « *simplifier les organigrammes des DDSP* » car il estime que cette simplification permettrait de dégager des effectifs pouvant être redéployés au sein des CSP pour renforcer la présence des forces de sécurité sur la voie publique.

Proposition n° 13

Simplifier l'organisation des directions départementales de la sécurité publique pour renforcer les effectifs des circonscriptions de sécurité publique disponibles pour intervenir sur la voie publique.

Cette question est liée à celle de l'équilibre entre unités spécialisées (parfois définies au niveau départemental et parfois au niveau local) et unités

(1) Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

(2) Voir infra, le 3 du D du présent I.

(3) Déplacement en Seine-Saint-Denis, le 26 mai 2014.

(4) Audition du 4 décembre 2013.

généralistes. Si certaines formes de délinquance ou modes d'intervention requièrent des structures spécifiques, impliquant notamment une présence des effectifs sur le terrain, votre rapporteur souhaite insister sur le besoin que les policiers de la DCSP redeviennent des généralistes, comme l'a exprimé M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique, devant la mission.

Des réorganisations des services territoriaux de la DCSP sont intervenues dans le cadre de **la réforme dite de « districalisation »** lancée en septembre 2012. Comme l'a indiqué à la mission M. Pascal Lalle, celle-ci s'appuie sur l'identification des bassins de population et de délinquance, **l'objectif étant d'adapter la compétence territoriale de la police aux agglomérations** correspondant à un bassin de délinquance. Elle consiste en une réorganisation des services à l'échelle des districts de sécurité publique (regroupant plusieurs CSP), par la **mutualisation des unités de support**. En 2013, cette réforme a été menée dans dix départements et 18 districts ⁽¹⁾. Selon les informations communiquées à la mission par M. Lalle, elle a permis de dégager des effectifs afin de les réaffecter à des missions opérationnelles et s'est accompagnée d'un élargissement des plages horaires et du rayon d'action des BAC, ainsi que de la création de nouvelles unités chargées de lutter contre le trafic de stupéfiants et les vols par effraction.

ii. La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale est organisée en **groupements de gendarmerie départementale (GGD)**, qui sont les échelons de commandement et se composent de **compagnies**, elles-mêmes divisées en **brigades territoriales**.

Des unités spécialisées complètent l'action des brigades territoriales : il s'agit notamment des unités de recherche consacrées à la police judiciaire (brigades de recherche, brigades départementales de renseignements et d'investigations judiciaires, sections de recherches) et des pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) qui interviennent en renfort des brigades et assurent des missions de surveillance.

Des réorganisations importantes du maillage territorial ont été menées depuis une dizaine d'années avec **la création des communautés de brigades (COB) et des brigades territoriales autonomes (BTA)**. Les COB, qui regroupent plusieurs brigades de proximité sous un commandement unique dans une brigade « chef-lieu », ont permis **une mutualisation de l'accueil du public**, la durée d'ouverture des locaux au public étant réduite dans les brigades de proximité autres que la brigade « chef-lieu ». En dehors des heures d'ouverture, les appels téléphoniques sont renvoyés au centre opérationnel et de renseignement de la gendarmerie (CORG) situé au siège du groupement départemental. Les BTA

(1) Bouches-du-Rhône : districts d'Arles, d'Aix-en-Provence et de Martigues, ; Essonne : districts d'Évry, de Juvisy-sur-Orge et de Palaiseau ; Loire : district de Saint-Etienne ; Loire-Atlantique : district de Saint-Nazaire ; Pas-de-Calais : district de Béthune ; Pyrénées-Atlantiques : district de Bayonne ; Seine-et-Marne : district de Torcy ; Val d'Oise : districts d'Argenteuil et de Sarcelles ; Var : district de Toulon ; Yvelines : districts d'Élancourt, de Mantes-la-Jolie, de Saint-Germain-en-Laye et de Versailles.

sont les brigades disposant d'une circonscription cohérente et d'effectifs suffisants pour fonctionner de manière autonome.

Le général Denis Favier a estimé devant la mission qu'il était souhaitable de poursuivre l'évolution du dispositif territorial de la gendarmerie nationale, précisant que l'existence d'implantations trop nombreuses générerait des coûts de fonctionnement importants sans apporter de réelle valeur ajoutée. Il a également indiqué que la gendarmerie examinait la possibilité de participer à des maisons de services au public ⁽¹⁾. Il a par ailleurs jugé nécessaire de trouver un équilibre entre unités polyvalentes et unités spécialisées, celles-ci devant être réorganisées pour dégager des effectifs afin de créer de nouvelles unités, par exemple en matière d'observation et de surveillance dans la lutte contre les cambriolages ou d'animation de la politique partenariale.

Votre rapporteur considère nécessaire de maintenir un maillage territorial fin de la gendarmerie nationale, tout en recherchant l'adaptation de la répartition des effectifs et de l'organisation territoriale aux réalités de la délinquance, et sans, par conséquent, figer totalement cette organisation. La gendarmerie est en effet **une composante essentielle du service public en territoire rural**.

Proposition n° 14

Maintenir un maillage territorial fin de la gendarmerie nationale de façon à garantir la proximité avec la population et l'égal accès de tous à la sécurité publique.

2. Poursuivre le rapprochement entre les deux forces

Si l'emploi et la répartition des forces de sécurité sur le territoire sont des composantes essentielles de l'amélioration du service public de la sécurité, le rapprochement entre la police et la gendarmerie en est également l'une des conditions. L'effort de mutualisations doit bien entendu être poursuivi (*a*) mais la piste de la fusion des deux forces doit, en revanche, être écartée (*b*).

a. Prolonger l'effort de mutualisations...

La politique de mutualisations entre la police et la gendarmerie nationales est relativement récente. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, les mutualisations se sont développées dans plusieurs domaines

(1) 300 maisons de services au public ont été ouvertes en 2010 dans le cadre d'une expérimentation dans 22 départements, sur la base d'un accord signé entre l'État et La Poste, EDF, GDF-Suez, la SNCF, Pôle emploi, la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et la mutualité sociale agricole (MSA). Celles-ci permettent aux populations concernées d'accéder à un certain nombre de services dans un lieu unique, dans lequel les opérateurs mutualisent leurs moyens. Le Gouvernement a annoncé en novembre 2013 que 1 000 maisons de services au public seront ouvertes d'ici 2017.

mais elles ne sont devenues prioritaires pour le ministère de l'intérieur qu'à partir de 2008, avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, décidé par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale, fut également propice à l'accélération du mouvement.

**EXTRAITS DU CHAPITRE IV « ADAPTER L'ORGANISATION, L'ADMINISTRATION
ET LA GESTION AUX NOUVEAUX ENJEUX DE LA SÉCURITÉ »
DE L'ANNEXE I DE LA « LOPSI » DU 29 AOÛT 2002**

« d) Mise en commun de moyens.

« L'efficacité de la police nationale et de la gendarmerie nationale sera renforcée par des dispositions leur permettant de mettre en commun certains moyens, sous réserve des contraintes liées au déploiement territorial particulier de la gendarmerie nationale et à ses missions militaires : fonctions logistiques (passation de marchés publics, utilisation réciproque des moyens d'entretien automobile) et actions de formation, de recherche et d'information. Les gains d'efficacité qui en résulteront traduiront de manière concrète les avantages qui découlent de la création d'un ministère unique chargé de la sécurité intérieure. »

(...)

**EXTRAITS DU CHAPITRE II « DONNER AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE
LES MOYENS MATÉRIELS DE L'EFFICACITÉ » DE L'ANNEXE II
DE LA « LOPSI » DU 29 AOÛT 2002**

« 6. Développer les programmes logistiques communs à la police nationale et à la gendarmerie nationale.

« Afin d'améliorer l'efficacité des forces de sécurité intérieure et la qualité de leur gestion et de faciliter la bonne coordination de leurs actions, une évaluation commune de certains besoins en matériels sera engagée en vue d'homogénéiser les équipements là où cela est possible et de définir les modalités d'une acquisition groupée. Une coopération systématique dans ce domaine sera instituée dès l'élaboration des cahiers des charges des programmes d'équipement.

« En outre, une réflexion sera conduite sur l'utilisation croisée des services de soutien logistique des deux forces, afin d'utiliser au mieux dans le cadre d'actions communes les deux systèmes de maintenance et de réparation. »

Dans son rapport d'octobre 2011 sur la mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales, la Cour des comptes dressait un **bilan sévère de la politique de mutualisations conduite dans le cadre de la RGPP** : « les décisions prises dans [ce cadre] font ressortir l'absence de définition claire et constante des champs de la mutualisation recherchée entre la police et la gendarmerie. Effective à compter du 1^{er} janvier 2009, l'intégration de cette dernière au ministère de l'intérieur a été réalisée sans l'élaboration préalable ou concomitante d'un plan de rationalisation des fonctions supports des deux forces,

alors même que l’approfondissement de la mutualisation de leurs moyens en constituait l’un des premiers motifs » ⁽¹⁾.

S’il est vrai que les résultats de la RGPP se sont avérés décevants, notamment en raison de l’absence de définition d’une ligne claire, il n’en demeure pas moins vrai que **la mutualisation a indiscutablement progressé, au cours des dernières années, dans nombre de domaines**. Votre rapporteur en citera quelques-uns.

i. La mise en place de services communs

Certaines missions, hier sous l’autorité séparée de la direction générale de la police nationale (DGPN) et de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), sont à présent **assurées par un service commun au sein du ministère de l’intérieur**.

À titre d’exemple, le service des technologies et des systèmes d’information de la sécurité intérieure – ST(SI)² – a été mis en place le 1^{er} septembre 2010 afin de *« contribuer à la définition de l’action et de la stratégie du ministère de l’intérieur en matière de **systèmes d’information et de télécommunications** et mettre en œuvre ces derniers dans le domaine de la sécurité intérieure »* ⁽²⁾. Ce service a été formé par le regroupement de services des deux forces : le service des technologies de la sécurité intérieure (STSI) de la DGPN (à l’exception de certaines entités) et la sous-direction des télécommunications et de l’informatique (SDTI) de la DGGN.

Par ailleurs, la direction de la coopération internationale (DCI), regroupant le service de coopération technique international de la police (SCTIP) et la sous-direction de la coopération internationale de la gendarmerie nationale (SDCI), a également vu le jour le 1^{er} septembre 2010, devenant ainsi **la première direction commune entre la police et la gendarmerie nationales** ⁽³⁾.

En outre, la direction de l’évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) est désormais responsable, sous l’autorité du secrétaire général du ministère de l’intérieur, de la **conduite des opérations immobilières de la police et de la gendarmerie nationales**.

Au niveau déconcentré, la création des **secrétariats généraux pour l’administration du ministère de l’intérieur (SGAMI)**, depuis le

(1) *Cour des comptes*, La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales, rapport demandé par la commission des Finances de l’Assemblée nationale, tome 2, octobre 2011, p. 21.

(2) *Ibid.*, p. 22.

(3) Cette direction est chargée de participer à l’application de la stratégie internationale du ministère de l’intérieur et à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France en matière de sécurité intérieure ainsi que d’animer et de coordonner les coopérations opérationnelle, technique et institutionnelle de la police et de la gendarmerie nationales, à l’exception des questions relevant exclusivement des services de renseignement.

1^{er} mai 2014 ⁽¹⁾, résultant d'un des mandats du programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) du ministère de l'intérieur, vise à **mutualiser les fonctions de soutien des services et unités de la sécurité intérieure** et à **faire de l'échelon zonal l'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des fonctions support de la police et de la gendarmerie**, sous l'autorité du préfet de zone de défense et de sécurité.

Créés par le décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 ⁽²⁾, les SGAMI exercent leurs compétences dans les domaines **budgétaire** (préparation de la programmation des crédits de fonctionnement et d'équipement des services de police et des unités de gendarmerie de la zone, répartition de ces crédits entre les unités opérationnelles (UO) des budgets opérationnels de programme (BOP), etc.), de **l'exécution de la dépense et de la recette**, des **ressources humaines** (notamment du recrutement et de la gestion des fonctionnaires et des agents non titulaires du ministère de l'intérieur affectés dans le ressort territorial de la zone concernée), de la **paye**, de la **logistique** (fourniture aux services de police, aux unités de gendarmerie et aux préfetures des moyens logistiques et des prestations techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions – véhicules, armement, etc.) ⁽³⁾, de **l'immobilier** (préparation de la programmation – sauf pour la gendarmerie –, étude, ingénierie et conduite des opérations immobilières des deux forces), des **systèmes d'information et de communication (SIC)** (ingénierie, installation et maintenance des infrastructures et des équipements des services de police, des unités de gendarmerie et des préfetures, développement d'applications informatiques d'intérêt zonal, etc.), du **contrôle de gestion** des activités relevant des budgets opérationnels de programmes zonaux, et du **contrôle interne budgétaire et comptable**.

Les SGAMI peuvent aussi être chargés, de manière facultative, de la **préparation des budgets des services de police et du suivi de l'exécution de ces budgets**, à la demande d'un préfet de département (ou du préfet de police des Bouches-du-Rhône) et de la **préparation des budgets des unités de gendarmerie et du suivi de l'exécution de ces budgets**, à la demande du général commandant la gendarmerie pour la zone de défense et de sécurité.

Votre rapporteur espère que la mise en place des SGAMI permettra de remédier à la lourdeur du fonctionnement actuel des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP).

(1) Dans la zone de défense et de sécurité de Paris, la création d'un secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) doit intervenir le 1^{er} janvier 2016.

(2) Décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure.

(3) Cette mission est accomplie dans la limite des délégations accordées par les responsables de programme qui définissent le niveau des prestations confiées aux SGAMI, dans le respect des instructions du service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) (voir infra).

ii. L'exploitation de systèmes d'information communs

La mutualisation entre la police et la gendarmerie nationales dans ce domaine a précédé le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

En effet, l'exploitation du **FAED** (fichier automatisé des empreintes digitales), créé par le décret n° 87-249 du 8 avril 1987 ⁽¹⁾ dans le but de « *faciliter la recherche et l'identification, par les services de [police et de gendarmerie nationales], ainsi que par le service national de la douane judiciaire, des auteurs de crimes et de délits et de faciliter la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires dont l'autorité judiciaire est saisie* », a, depuis l'origine, été commune aux services des deux forces.

De son côté, le fichier **TAJ** (traitement d'antécédents judiciaires) ⁽²⁾, créé par le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires, pris pour l'application de l'article 11 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure – dite « LOPPSI » –, rassemble désormais les données contenues dans les fichiers relatifs aux antécédents judiciaires STIC (système de traitement des infractions constatées) et JUDEX (système judiciaire de documentation et d'exploitation), respectivement exploités par la police nationale et par la gendarmerie. Ce nouveau fichier, commun aux deux forces, a pour objet de :

— collecter, enregistrer et centraliser les informations relatives à l'identité et au signalement des personnes mises en cause pour les infractions visées à l'article 230-6 du code de procédure pénale ⁽³⁾, des personnes faisant l'objet des enquêtes mentionnées aux articles 74 et 74-1 du même code ainsi que des renseignements relatifs à l'identité des victimes d'infractions pénales ;

— mettre ces renseignements à la disposition des personnes habilitées en vue de faciliter la constatation des infractions, le rassemblement des preuves et la recherche de leurs auteurs.

(1) Décret n° 87-249 du 8 avril 1987 relatif au fichier automatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'intérieur.

(2) Ce fichier a d'abord été nommé *ARIANE* (application de rapprochement d'identification et d'analyse pour les enquêteurs) puis *TPJ* (traitement des procédures judiciaires).

(3) Aux termes de cet article, « afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies :

« 1° Au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de la cinquième classe sanctionnant :

« a) Un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ;

« b) Une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'État ;

« 2° Au cours des procédures de recherche des causes de la mort mentionnées à l'article 74 ou de recherche des causes d'une disparition mentionnées à l'article 74-1.

« Ces traitements ont également pour objet l'exploitation des informations recueillies à des fins de recherches statistiques ».

iii. La logistique

Dans ce domaine, **le principe de coopération entre la police et la gendarmerie est devenu la règle**. En effet, seuls les besoins spécifiques à l'une ou l'autre des deux forces sont traités de manière autonome. Ce rapprochement s'est récemment matérialisé par la création, le 1^{er} janvier 2014, du **service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI)**, qui assure le recueil des besoins, la conception, l'achat et la mise à disposition des équipements et des moyens nécessaires à l'exercice des missions des personnels et des services de la DGPN, de la DGGN et de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Votre rapporteur souhaiterait donner quelques exemples de mutualisations dans le domaine de la logistique.

● *Les achats*

D'après les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, **la mutualisation des achats pour tous les nouveaux marchés nationaux est à présent la règle**, sauf lorsque le matériel répond à un besoin opérationnel non partagé (à l'exemple des opérations extérieures (OPEX), des unités aériennes, des véhicules blindés pour le maintien de l'ordre, etc.).

La coopération entre les deux forces est aujourd'hui particulièrement développée dans les secteurs de l'**armement** et de la **protection balistique**. De nombreux marchés communs, pilotés tantôt par la police nationale (pistolets automatiques SIG SAUER, gilets pare-balles, menottes, pistolets à impulsions électriques, munitions de 9 millimètres, boucliers carrés de protection, etc.), tantôt par la gendarmerie nationale (fusils de précision, bâtons télescopiques, écrans pare-balles, casques pare-balles de maintien de l'ordre, etc.), ont ainsi été passés.

● *Les structures*

La mutualisation des structures se fonde sur le principe de complémentarité entre les structures des deux forces, principe qui s'appuie sur une double logique : d'une part, l'existence avérée d'un besoin commun, et, d'autre part, la valorisation d'une expertise déjà identifiée.

Désormais, l'établissement central de l'administration et du soutien de la gendarmerie nationale (ECASGN) et l'établissement central logistique de la police nationale (ECLPN) agissent de manière complémentaire. D'un côté, les moyens de transport de fret de l'ECASGN opèrent aussi au profit de la police nationale, et notamment, de son magasin central (MCPN) localisé à Limoges. D'un autre côté, la maintenance et le prototypage effectués par l'atelier central automobile (ACA) de l'ECLPN sont maintenant réalisés au profit des deux forces. L'ACA réalise ainsi les véhicules spéciaux des techniciens en investigations criminelles (TIC), les véhicules pour équipes cynophiles et les dispositifs de retenue autonome du

public (DRAP) destinés aux unités de maintien de l'ordre de la gendarmerie nationale. En 2013, l'ECLPN était d'ailleurs en mesure de doubler sa capacité de production de véhicules au profit de la gendarmerie par rapport à 2011.

Des **plans zonaux de mutualisation des ateliers de soutien automobile** ont par ailleurs été proposés, au premier semestre de l'année 2010, par les préfets de zone de défense et de sécurité, et sont à présent en cours de déclinaison au niveau zonal. En 2015, 17,5 % du parc de la police nationale devraient être entretenus par la gendarmerie nationale, la première assurant de son côté, à la même échéance, le soutien de 7,5 % du parc de la seconde.

Votre rapporteur souhaite que la mutualisation se poursuive dans le domaine de la logistique. Il espère notamment qu'un accord-cadre gendarmerie/police visant à l'acquisition de pièces détachées destinées à la maintenance du parc automobile des deux forces verra le jour prochainement.

iv. La police technique et scientifique (PTS)

Dans ce domaine, la mutualisation doit encore progresser, ainsi que l'a souligné M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, devant la mission.

À l'heure actuelle, les enquêteurs et les magistrats disposent, pour le traitement des indices, des laboratoires et services spécialisés de l'**institut national de police scientifique (INPS)**, de la **sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS)** ⁽¹⁾ et de l'**institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)** que la mission a d'ailleurs visité ⁽²⁾. Ces trois entités ont, depuis plusieurs années, de nombreux points de convergence. Plusieurs groupes de travail inter-laboratoires et interservices sont en effet déjà actifs, notamment dans les domaines de la **toxicologie** et des **stupéfiants**, des **peintures** et des **polymères**, de la **balistique**, de l'**identification des victimes de catastrophes**, des **explosifs**... Ces groupes ont pour finalité le partage des connaissances et des retours d'expérience dans des matières en constante évolution ainsi que la rédaction de protocoles communs permettant l'alimentation de banques de données scientifiques partagées. Votre rapporteur souhaite que ces échanges se multiplient.

Il souhaite également que les projets de recherche appliquée conduits par l'INPS, la SDPTS et l'IRCGN, susceptibles d'apporter de véritables outils performants, en particulier dans l'identification humaine, se poursuivent dans les années à venir.

De plus, il voit dans le recours à la passation commune de marchés publics – comme celui relatif aux kits de prélèvements biologiques – une solution

(1) Cette sous-direction est rattachée à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) du ministère de l'intérieur.

(2) Déplacement en Seine-Saint-Denis, le 26 mai 2014.

intéressante et porteuse d'économies, notamment dans le domaine particulièrement coûteux des consommables de biologie.

Proposition n° 15

Encourager les programmes de recherche des laboratoires nationaux de police technique et scientifique (PTS) en privilégiant la mise en œuvre de projets communs aux deux forces.

Recourir autant que possible à la passation de marchés publics communs aux instituts de PTS des deux forces.

Aujourd'hui, la manifestation la plus tangible de ce rapprochement entre les forces de police et de gendarmerie réside sans doute dans l'expérimentation de « synergies PTS » lancée dans le département de la Creuse en janvier 2013. Ce dispositif, devenu pérenne depuis le 1^{er} juillet de la même année en raison de ses bons résultats, consiste en **une prise en charge complète, par la gendarmerie nationale, des actes de PTS sur son plateau technique pour le compte des deux forces.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, trois départements connaissant une activité judiciaire proche de celle de la Creuse – le Gers, le Lot et la Lozère – sont engagés dans un processus similaire de mutualisation. Vingt départements devraient, d'ici 2015, être concernés.

Six autres départements (l'Ariège, la Haute-Loire, l'Indre, la Meuse, le Tarn et le Territoire-de-Belfort) ont par ailleurs été retenus pour débiter une mutualisation des bornes permettant le transfert des traces papillaires de la police à compter du 1^{er} janvier 2014.

Votre rapporteur a bien conscience que la prise en charge, à l'échelon départemental, des actes de PTS par l'une des deux forces constitue un vaste chantier et n'ignore pas les blocages qui peuvent survenir. Il n'en reste pas moins convaincu que cette mutualisation est une nécessité au regard des économies d'échelle qu'elle devrait engendrer. Aussi sera-t-il vigilant, comme devront l'être les rapporteurs budgétaires, quant à la mise en œuvre des projets cités plus haut. Il considère par ailleurs que ce nouveau dispositif devra faire l'objet d'une première **évaluation** dès lors qu'il aura été mis en place dans les vingt premiers départements concernés.

Proposition n° 16

Poursuivre la mutualisation des actes de police technique et scientifique dans la vingtaine de départements identifiés et procéder à une première évaluation du dispositif dès lors qu'il aura été mis en place dans ces départements.

D'une manière générale, votre rapporteur appelle de ses vœux la poursuite des mutualisations entre la police et la gendarmerie, lesquelles doivent permettre à la fois de **mettre leur savoir-faire respectif au service d'une politique de sécurité publique toujours plus moderne et plus efficace et de parvenir à maîtriser les dépenses compte tenu de la contrainte budgétaire actuelle.**

Certains chantiers sont encore trop peu avancés et devraient faire l'objet d'une attention particulière. La mutualisation de certaines formations techniques – comme la formation des forces mobiles – devrait par exemple être envisagée. À cet égard, votre rapporteur fait sienne la proposition de MM. Hugues Fourage et François Pillet d'**effectuer un recensement général de l'ensemble des formations mutualisables** ⁽¹⁾. Il souhaite néanmoins aller plus loin et considère qu'il serait judicieux que le ministère de l'intérieur dresse un **état des lieux exhaustif des mutualisations engagées mais aussi des domaines dans lesquels de nouveaux chantiers pourraient être ouverts.**

Proposition n° 17

Dresser un état des lieux exhaustif des mutualisations engagées ainsi que des domaines dans lesquels de nouveaux chantiers pourraient être ouverts.

b. ...sans aller jusqu'à la fusion

Plusieurs syndicats d'officiers et de gradés et gardiens de la paix de la police nationale ont fait part à la mission de leur souhait d'aller plus loin dans le rapprochement entre la police et la gendarmerie nationales et ont appelé de leurs vœux une **réflexion sur la pertinence de la fusion des deux forces.**

Votre rapporteur n'est pas favorable à la fusion, pas plus que les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales. S'il se félicite que le rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur ait facilité les mutualisations, il partage le point de vue de MM. Hugues Fourage et François Pillet, d'après qui le dialogue entre la police et la gendarmerie nationales a permis « *de développer de nouvelles synergies tout en **préservant les***

(1) Rapport d'évaluation de la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale précité, p. 31.

particularités de chaque force, lesquelles conditionnent des capacités adaptées à leurs zones respectives de compétence »⁽¹⁾.

Votre rapporteur tient à souligner que la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale avait d'ailleurs insisté sur les vertus de la coexistence des deux forces, à laquelle nos concitoyens sont attachés. L'exposé des motifs du projet de loi présenté par Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le rappelait en ces termes : *« Le caractère militaire du statut des officiers et sous-officiers de gendarmerie, associé à l'obligation d'occuper un logement concédé par nécessité absolue de service, permet de disposer d'un service à la fois polyvalent et réactif, disponible et adapté aux besoins de la population. En outre, le statut militaire autorise une forte déconcentration des unités qui aboutit à une véritable couverture territoriale puisque la zone de compétence de la gendarmerie s'étend sur 95 % du territoire national, en métropole comme outre-mer. Il permet ainsi à la gendarmerie d'intervenir en tout lieu et participe à l'égalité d'accès des citoyens au service public de la sécurité.*

Ces caractères essentiels de la gendarmerie, dont certains sont directement hérités de la Maréchaussée, continuent d'apporter quotidiennement la preuve de leur pertinence au service de la collectivité. »⁽²⁾

En définitive, votre rapporteur estime, comme MM. Hugues Fourage et François Pillet, que le triptyque sur lequel repose l'organisation de la gendarmerie nationale – proximité liée au maillage territorial, réactivité liée à la concession de logement par nécessité absolue de service, disponibilité liée au statut militaire – justifie pleinement son existence. Toutefois, il est tout sauf anodin que plusieurs syndicats de la police nationale s'interrogent sur la pertinence de la coexistence de deux forces dont les missions sont, dans leur majorité il est vrai, très proches. La réalisation d'une étude d'impact sur les conséquences de la fusion pour la police et la gendarmerie permettrait sans doute de répondre à cette interrogation. Ses résultats serviraient aussi à prévenir tout faux débat sur le sujet.

B. TIRER TOUS LES BÉNÉFICES DES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES (ZSP)

Le dispositif des ZSP met en œuvre une nouvelle géographie prioritaire de la lutte contre l'insécurité, fondée sur l'identification des territoires les plus touchés par la délinquance. Comme l'a souligné M. Alain Bauer, professeur de criminologie, lors de son audition⁽³⁾, la création des ZSP a mis en œuvre la logique du « *hot spots policing* ». Selon cette approche, qui a fait l'objet d'études publiées aux États-Unis à partir des années soixante-dix, la lutte contre l'insécurité

(1) Ibid., p. 13.

(2) Exposé des motifs du projet de loi (n° 499) portant dispositions relatives à la gendarmerie nationale, enregistré à la présidence du Sénat le 21 août 2008, p. 3.

(3) Audition du 14 décembre 2014.

est d'autant plus efficace que les moyens sont répartis en fonction des lieux et des horaires dans lesquels se concentre la délinquance.

Les ZSP ont également pour objectif de redynamiser les partenariats au niveau local. De nombreuses structures de coordination en matière de sécurité et de prévention de la délinquance existent en effet déjà au plan local mais celles-ci ne permettent pas toujours de créer les synergies nécessaires à l'efficacité de ces politiques publiques.

Enfin, les ZSP visent à renforcer la proximité entre les forces de sécurité et la population, par le biais d'une présence accrue des policiers et des gendarmes sur le terrain mais aussi d'une meilleure compréhension des attentes des habitants.

La mission d'information s'est rendue dans plusieurs ZSP, afin de rencontrer les différents partenaires impliqués et de disposer de leur retour d'expérience sur le fonctionnement concret du dispositif⁽¹⁾. Par ailleurs, votre rapporteur a adressé à l'ensemble des préfets de département chargés de piloter les ZSP des deux premières vagues un questionnaire portant sur le fonctionnement et l'évaluation du dispositif et a reçu des réponses pour 52 des 64 ZSP concernées. Les éléments d'évaluation présentés se fondent sur les réponses à ce questionnaire, sur les éléments de synthèse communiqués par le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice, ainsi que sur les exemples des ZSP visitées.

Il ressort de ce travail d'évaluation que, si le dispositif des ZSP apparaît aujourd'hui comme une réponse adaptée à la délinquance enracinée (1), il demeure néanmoins perfectible (2) ; il convient par ailleurs d'exporter en dehors des ZSP les bonnes pratiques qui s'y sont développées (3).

1. Une réponse adaptée à la délinquance enracinée

a. Présentation du dispositif

i. 80 ZSP créées en trois vagues successives

Conformément à un engagement du président de la République, la création des ZSP, encadrée par la circulaire du 30 juillet 2012 du ministre de l'intérieur, vise à **renforcer la sécurité dans « des territoires ciblés dans lesquels les actes de délinquance ou d'incivilités sont structurellement enracinés »**.

Les ZSP ont été créées en trois vagues successives :

- une première vague de 15 ZSP entre août et octobre 2012 ;
- une deuxième de 49 ZSP entre novembre 2012 et avril 2013 ;
- une troisième de 16 ZSP en janvier et février 2014.

(1) Les Mureaux, Lille, Lunel-Mauguio, Marseille, Nice, Paris (ZSP de Barbès-Château Rouge). La mission s'est également déplacée à Orléans et à Rennes, où des ZSP étaient en cours d'installation.

Si le choix des quinze premières ZSP a uniquement relevé du ministère de l'intérieur, celui des ZSP suivantes s'est appuyé sur une concertation interministérielle. Leurs périmètres ont été délimités à partir des propositions faites par les préfets et les procureurs de la République, qui étaient pour 80 % d'entre elles identiques, comme l'a indiqué Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, devant la mission d'information ⁽¹⁾.

Les ZSP couvrent **une grande diversité de territoires**, au regard notamment :

— de leur **étendue géographique**, qui peut varier d'un seul quartier jusqu'aux trois quarts de la ville de Marseille (184 km² pour les deux ZSP marseillaises, qui incluent également les communes de Gardanne et Bouc-Bel-Air) ;

— de leur **population** : de quelques milliers d'habitants pour les moins peuplées jusqu'à 293 000 pour la plus peuplée (ZSP de Marseille Nord) ;

— de leurs **caractéristiques** : si la quasi-totalité des ZSP couvrent totalement ou partiellement des quartiers prioritaires de la politique de la ville, certaines sont constituées de territoires périurbains ; au **total, 62 sont situées en zone de compétence de la police nationale (dont 53 relèvent de la DGPN et 9 de la préfecture de police de Paris), 11 en zone de compétence de la gendarmerie nationale et 7 en zone mixte police-gendarmerie.**

(1) Audition du 17 septembre 2014.

LES VAGUES DE DÉPLOIEMENT DES ZONES DE SÉCURITÉ PRIORITAIRES



Source : ministère de l'intérieur.

La circulaire du 30 juillet 2012 indiquait que les ZSP correspondaient à « un engagement renforcé et concret de moyen terme, aux moyens éventuellement renouvelables ou bien redéployables sur d'autres secteurs en cas de succès ».

Devant la mission d'information, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, a affirmé sa volonté de consolider les ZSP, par la définition d'un

dispositif permanent dans les ZSP ayant obtenu des résultats significatifs. Il a par ailleurs envisagé le renforcement des autres ZSP, par l'accentuation des efforts, par exemple en matière de décloisonnement des services, d'échange de renseignement, de déploiement de la PTS.

ii. Des principes novateurs

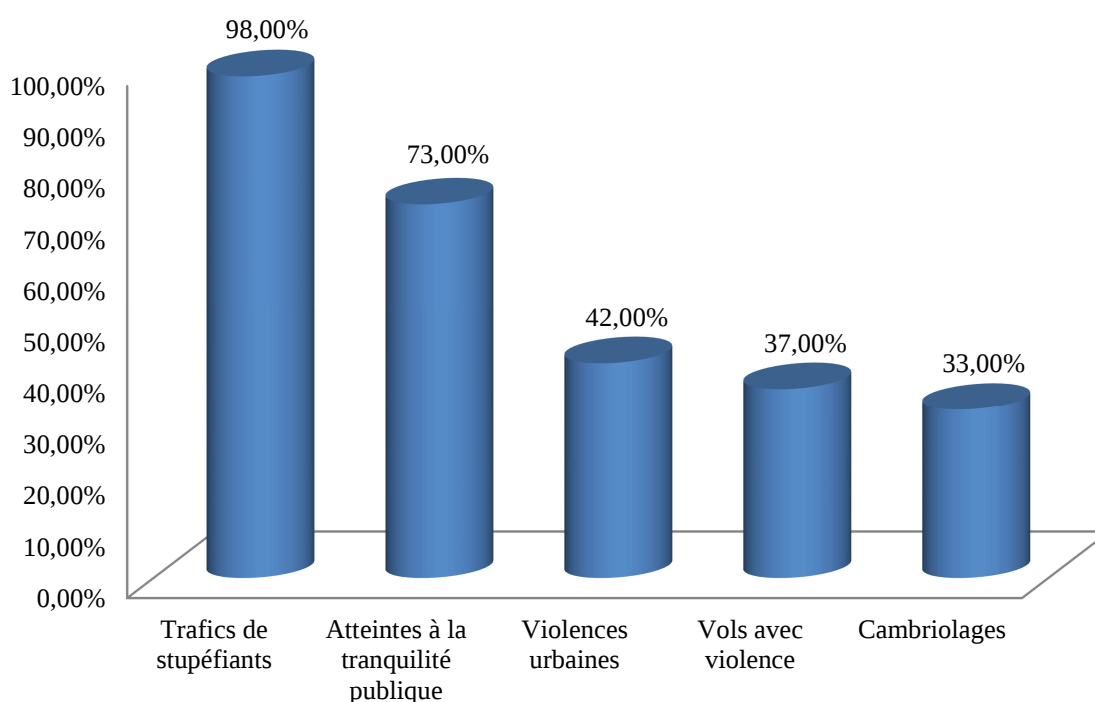
● *La concentration des actions sur un nombre restreint d'objectifs*

Dans chaque ZSP, un nombre limité d'objectifs locaux (de deux à cinq), associés à la définition d'indicateurs de nature à permettre l'évaluation des actions menées, a été fixé par le préfet en concertation avec les acteurs locaux.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur par M. Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale, les objectifs les plus fréquents dans les ZSP relevant de sa direction sont :

- la lutte contre le trafic de stupéfiants ;
- la lutte contre les atteintes à la tranquillité publique ;
- la lutte contre les violences urbaines ;
- la lutte contre les cambriolages.

OBJECTIFS LES PLUS FRÉQUENTS DES ZSP RELEVANT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE



Source : ministère de l'intérieur.

La circulaire du 30 juillet 2012 précisait que **le choix des objectifs, mais aussi des réponses à apporter, ainsi que des indicateurs utilisés dans l'évaluation de chaque ZSP devait être adapté aux problématiques locales**, les ZSP étant définies comme un dispositif « *souple et adaptable* ». Le fait que dans certaines ZSP, le choix des objectifs ait été modifié depuis la création du dispositif, en fonction de l'évolution de la délinquance, illustre l'application de ces principes.

- *Une démarche partenariale*

Le dispositif des ZSP repose sur une **logique partenariale**, mise en œuvre par deux structures de coordination :

- une cellule **de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure (CCOFSI)**, créée dans chaque ZSP, réunit, au minimum une fois par mois, l'ensemble des services engagés, sous la direction du préfet et, s'il le souhaite, la codirection du procureur de la République, afin de favoriser les échanges d'informations, de déterminer les objectifs à atteindre, de définir puis déployer les moyens nécessaires et d'évaluer les résultats ;

- une **cellule de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP)**, conduit les actions de prévention de la délinquance en privilégiant le traitement des situations individuelles ; sa composition ainsi que la périodicité de ses réunions relèvent de décisions des préfets.

iii. Des moyens renforcés

La circulaire du 30 juillet 2012 indiquait que les **personnels supplémentaires** auraient vocation à être affectés en priorité dans les ZSP, tout en soulignant que le dispositif devrait reposer sur « *la mobilisation et la coordination des ressources existantes* ».

S'agissant des ZSP relevant de la compétence de la police nationale, chaque circonscription de sécurité publique (CSP) concernée a bénéficié d'un renfort d'effectifs minimum de trois postes. Douze ZSP, caractérisées par une forte intensité de délinquance, ont bénéficié de renforts de cinq ou dix fonctionnaires. **Au total, en 2013 et 2014, 244 postes supplémentaires du corps d'encadrement et d'application (CEA) ont été affectés dans les ZSP.**

Par ailleurs, **douze compagnies républicaines de sécurité (CRS) ont été déployées pour assurer des missions de sécurisation au sein des ZSP** : une à Lille, une à Lyon, deux à Paris, quatre à Marseille et quatre à la disposition de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) pour renforcer, par demi-unité, les autres ZSP.

Enfin, des délégués à la cohésion police-population, réservistes de la police nationale ⁽¹⁾, ont été recrutés et affectés dans les ZSP afin de renforcer les liens entre les personnels et les habitants : 70 délégués sont en poste actuellement.

Chaque ZSP relevant de la compétence de la gendarmerie nationale a bénéficié d'un abondement en effectifs des unités territoriales compétentes ainsi que de renforts de la gendarmerie mobile et de la réserve de la gendarmerie. Le coût supplémentaire résultant des ZSP est estimé à 675 000 euros pour 2013 et 795 000 euros pour 2014, correspondant principalement aux frais de changement de résidence, aux loyers, aux travaux ainsi qu'aux autres dépenses de fonctionnement courant.

Des **moyens matériels** supplémentaires ont été attribués aux ZSP, notamment des caméras-piétons (238 caméras ont d'ores et déjà été déployées dans les ZSP relevant de la police nationale et de la préfecture de police de Paris, 540 nouvelles caméras devraient l'être d'ici la fin de l'année) et des systèmes de lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI).

Enfin, le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) a abondé en 2013 les **dotations départementales des crédits relevant du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)** de 3 millions d'euros et, en 2014, de 3,8 millions d'euros pour le financement des actions dans les ZSP. Il a également fixé en 2013 et en 2014 une priorité de financement par le FIPD en faveur des quartiers de la politique de la ville et des territoires concernés par une ZSP, qui ont vocation à bénéficier de 75 % des crédits hors vidéoprotection.

Compte tenu du contexte budgétaire contraint, les moyens supplémentaires dont ont bénéficié les ZSP traduisent un effort non négligeable. Ces moyens étant malgré tout limités, la mise en œuvre des ZSP a rendu nécessaires des réorganisations et des redéploiements des moyens existants, qui ont inévitablement affecté les autres territoires. Votre rapporteur souligne qu'**il importe bien entendu de continuer à lutter résolument contre l'insécurité dans l'ensemble des territoires**, comme le rappelait la circulaire du 30 juillet 2012.

La logique de concentration des moyens dans les zones les plus touchées par la délinquance qui a présidé à la création des trois vagues de ZSP implique **une limitation de leur nombre**. Votre rapporteur estime à cet égard qu'avec quatre-vingts ZSP, **le dispositif est aujourd'hui équilibré**.

(1) Les premiers postes de délégués à la cohésion police-population avaient été créés dans le cadre du plan « Espoirs banlieue » en 2008.

Proposition n° 18

Stabiliser le nombre de zones de sécurité prioritaires et leur attribuer des moyens supplémentaires.

b. Premiers éléments d'évaluation

Différentes démarches d'évaluation des ZSP ont été entreprises au niveau local et au niveau national.

Chaque préfet de département responsable du pilotage d'une ZSP réalise une évaluation de l'ensemble du dispositif. La circulaire du 30 juillet 2012 requiert que cette évaluation se fonde sur des « *indicateurs qualitatifs, objectivement mesurables, en fonction des problématiques identifiées et des objectifs assignés aux différents services et partenaires associés* ».

Au sein du ministère de l'intérieur, les directions générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale évaluent l'action des services au sein des ZSP. Par ailleurs, le préfet Christian Lambert, que la mission a entendu ⁽¹⁾, est chargé, depuis août 2013, d'évaluer l'ensemble du dispositif mis en place dans chaque ZSP.

En outre, la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice a établi un premier bilan de la mise en œuvre des ZSP à partir des rapports que lui ont transmis les procureurs généraux et les procureurs de la République à l'automne 2013.

Enfin, deux cabinets d'audit ⁽²⁾ ont été chargés par le CIPD d'évaluer le volet sécurité et le volet prévention des ZSP. Leurs conclusions seront présentées à la fin de l'année 2014.

Concernant le volet sécurité, l'évaluation portera sur :

- les conséquences de la création des ZSP, notamment sur l'évolution du sentiment d'insécurité, les objectifs fixés et l'amélioration de la tranquillité publique ;

- l'efficacité des méthodes mises en œuvre (coordination, gouvernance) ;

- les mesures appliquées ;

- les modalités de fonctionnement des CCOFSI et leur interaction avec les CCOP ;

(1) Audition du 29 janvier 2014.

(2) Le cabinet Planète publique pour le volet sécurité et le cabinet Pluricité pour le volet prévention.

— l'information des habitants et l'association des élus et des différents partenaires (Éducation nationale, bailleurs, transporteurs, etc.) au pilotage global des ZSP.

Pour le volet prévention, l'évaluation concernera le fonctionnement des CCOP, leur articulation avec les CCOFSI et l'articulation avec les autres instances intervenant dans le domaine de la prévention de la délinquance. Elle inclura une évaluation d'actions de prévention conduites dans un échantillon de dix ZSP.

i. Les résultats en matière de délinquance enregistrée

Selon les informations communiquées à la mission d'information par le ministère de l'intérieur, les résultats des ZSP ne sont pas appréciés par rapport aux agrégats habituels des statistiques de la délinquance, notamment l'évolution du nombre des atteintes aux personnes et aux biens ainsi que l'évolution du nombre global de personnes mises en cause, mais par rapport aux objectifs propres à chaque ZSP.

Au premier semestre 2014, le ministère de l'intérieur estime que 40 ZSP sur 60 relevant de la compétence de la DGPN ont atteint plus de 60 % de leurs objectifs par rapport au premier semestre 2013.

Votre rapporteur a souhaité faire état ci-dessous des données qui lui ont été communiquées par le ministère de l'intérieur. Il rappelle néanmoins qu'en raison des limites inhérentes aux statistiques de la police et de la gendarmerie, évoquées dans la première partie, l'évaluation du dispositif des ZSP et celle de l'action des forces de sécurité dans ces zones ne sauraient se résumer aux chiffres de la délinquance enregistrée.

S'agissant des ZSP relevant de la DGPN, en matière de **lutte contre les trafics de stupéfiants**, au premier semestre 2014 par rapport au premier semestre 2013 :

— le nombre de mis en cause pour trafic de stupéfiants a augmenté de 2,31 % ;

— le nombre de mis en cause pour usage-revente de stupéfiants a augmenté de 12,58 %.

Le nombre d'infractions portant atteintes à **la tranquillité publique** a diminué de 13,13 % au premier semestre 2014. À titre de comparaison, ces infractions ont diminué de 3,95 % dans l'ensemble de la zone de compétence de la police nationale.

Au cours de la même période, les **violences urbaines** ont diminué de 8,55 %, tandis qu'elles ont augmenté de 6,53 % dans l'ensemble des CSP.

Les résultats en matière de **lutte contre les vols avec violence** sont jugés contrastés :

— les vols avec violence sans arme ont augmenté de 0,14 %, alors qu'ils ont diminué de 5,11 % dans l'ensemble de la zone de compétence de la police nationale ;

— les vols à main armée ont diminué de 39,13 %, alors que leur diminution est de 16,67 % dans l'ensemble de la zone de compétence de la police nationale ;

— les vols avec armes blanches ont augmenté de 27,21 % (de 147 à 187 faits), alors qu'ils ont diminué de 16,85 % dans l'ensemble de la zone de compétence de la police nationale. Ces infractions ont diminué dans 10 ZSP et sont restées stables dans 6 ZSP. L'augmentation constatée est principalement due à la hausse de ces infractions dans les ZSP de Fort-de-France et de Cayenne.

Enfin, la DGPN juge décevants au regard des efforts déployés les résultats en matière de lutte contre les **cambriolages**, ceux-ci ayant augmenté de 9,51 %, ce qui représente une hausse importante par rapport à celle de 1,31 % enregistrée en zone de police au cours du premier semestre 2014. Les cambriolages dans les habitations principales et secondaires ont augmenté de 17,82 % tandis que les cambriolages dans les locaux industriels et commerciaux ont diminué de 15,93 % et que les cambriolages dans les autres lieux ont augmenté de 8,41 %. Cette dernière augmentation est expliquée par le déploiement du logiciel LRPPN V3 dans lequel certaines infractions, qui n'étaient pas comptabilisées ou comptabilisées dans d'autres index, sont à présent enregistrées dans la rubrique des « cambriolages dans les autres lieux ». Au total, les cambriolages ont augmenté dans 13 ZSP et diminué dans 7 ZSP.

Dans les ZSP relevant de la préfecture de police de Paris, les résultats des sept premiers mois de l'année 2014 par rapport à la même période de l'année précédente sont jugés positifs :

— les mis en cause pour trafic de stupéfiants ont augmenté de 3 % ;

— les vols avec violences ont diminué de près de 16 %.

Dans les ZSP relevant de la compétence de la gendarmerie nationale, les résultats pour le premier semestre 2014 sont également jugés satisfaisants :

— les cambriolages sont en baisse de 3,9 % ;

— le nombre des atteintes volontaires à l'intégrité physique est en baisse dans 14 ZSP ;

— le nombre d'atteintes à la tranquillité publique connaît une légère hausse (+ 1,4%) ;

— le nombre d'infractions constatées à la législation sur les stupéfiants est en hausse de 33,5 %.

ii. L'existence d'effets de report de la délinquance

Les ZSP visent à réduire la délinquance enracinée dans certains quartiers ou certaines zones précisément délimités. La concentration des moyens et l'intensification des actions dans le périmètre des ZSP sont cependant susceptibles de favoriser un déplacement des phénomènes délinquants. Selon les cas, le report peut s'opérer vers des quartiers ou des communes situés hors de la ZSP ou dans les transports publics (un phénomène de report de la délinquance dans le métro a par exemple été constaté à Paris). La délinquance peut également se déplacer au sein de la ZSP vers des espaces privés (parties communes d'immeubles) plus difficiles à contrôler pour les forces de sécurité.

Le ministère de l'intérieur n'a pas procédé à une évaluation globale de ce phénomène, parfois qualifié d'« effet plumeau » par les personnes entendues par la mission. En revanche, il fait l'objet d'une évaluation au sein de chaque ZSP. Dans les réponses au questionnaire, l'existence d'un report de la délinquance a été mentionnée dans 24 ZSP. Le bilan établi par la DACG fait également état de tels effets dans certaines ZSP.

Compte tenu de ce constat, votre rapporteur regrette que l'évaluation des effets de report ne soit pas inscrite dans le programme de l'évaluation du volet sécurité des ZSP pilotée par le CIPD. Il estime que l'évaluation globale de ces phénomènes, des types de délinquance concernés et des réponses qui ont pu être apportées localement devrait faire partie intégrante de l'évaluation des ZSP car elle peut constituer une aide importante à la décision publique.

Proposition n° 19

Évaluer les effets de report de la délinquance liés à la création des zones de sécurité prioritaires, notamment l'ampleur des reports, les types de délinquances concernés et les réponses apportées au niveau local.

Il convient de noter que, lorsque des effets de report de la délinquance ont été constatés, des actions de sécurisation des zones concernées ont été menées, notamment par un renforcement de la présence des forces de sécurité sur la voie publique et, plus globalement, par une extension des méthodes utilisées dans les ZSP. Lorsque la ZSP est située en zone de compétence de la police et que le report affecte une zone de compétence de la gendarmerie, des coopérations opérationnelles et des échanges d'informations ont pu être mis en œuvre.

Par ailleurs, une redéfinition du périmètre des ZSP concernées peut être envisagée. D'après les informations dont dispose la mission, le périmètre de neuf ZSP a ainsi été étendu ⁽¹⁾.

(1) ZSP d'Asnières-Gennevilliers, d'Aulnay-sous-Bois, de Chambéry, de Nice, de Nîmes, de Pointe-à-Pitre, de Saint-Denis, de Valence et de Vernon.

Enfin, face au constat d'un déplacement de la délinquance, certains procureurs de la République ont fait évoluer le périmètre des zones couvertes par les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) adossés aux ZSP pour intégrer les quartiers concernés.

LES GROUPES LOCAUX DE TRAITEMENT DE LA DÉLINQUANCE (GLTD)

La création de groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) est prévue par une circulaire du ministère de la justice du 9 mai 2001.

Créé et animé par le procureur de la République ou son représentant, le GLTD est généralement composé d'un représentant des services de police ou de gendarmerie, d'un élu de la collectivité territoriale concernée et, en fonction des sujets traités, des autres partenaires de l'action judiciaire (Éducation nationale, bailleurs institutionnels), ainsi que des autres services répressifs (services fiscaux départementaux, administration des douanes, direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes).

Le GLTD est créé afin de parvenir à une meilleure visibilité et une meilleure coordination de l'action des services de justice et de police sur le terrain. Les priorités d'action publique concernant les faits commis dans le quartier sont définies par le procureur de la République.

iii. L'évolution des méthodes de travail des forces de sécurité

- *Un renforcement de la coordination entre les différents acteurs de la sécurité publique*

De l'avis de nombreux acteurs entendus par la mission, les ZSP ont permis **un renforcement significatif de la coordination des forces de sécurité et un décloisonnement de leur fonctionnement.**

Dans les différentes ZSP, les réunions des CCOFSI semblent avoir favorisé les synergies entre les services agissant dans le domaine de la sécurité : les services de police (sécurité publique, police judiciaire, police aux frontières, renseignement intérieur) et/ou de gendarmerie mais aussi les douanes et les directions départementales des finances publiques (DDFIP), concernées par la lutte contre l'économie souterraine et la saisie des avoirs criminels.

Le **renforcement de la coordination opérationnelle** dans les ZSP a particulièrement concerné trois domaines : la sécurisation, la lutte contre l'économie souterraine et le renseignement opérationnel.

En matière de **sécurisation**, des règles de collaboration entre les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) et les CRS ont été définies pour les actions dans les ZSP relevant de la compétence de la police nationale ⁽¹⁾, prévoyant notamment la désignation d'un référent sécurité publique comme

(1) Par note du directeur général de la police nationale du 1^{er} février 2013.

interlocuteur privilégié au sein de la DDSP, la remise aux CRS d'un dossier de travail établi par la première et la réalisation par les CRS d'un bilan de leurs actions lorsque leur mission est terminée.

La **lutte contre l'économie souterraine** fait l'objet d'une coordination entre la sécurité publique, la police judiciaire, les groupes d'intervention régionaux (GIR) ⁽¹⁾, les comités départementaux opérationnels anti-fraude (CODAF) ⁽²⁾ et la police aux frontières (PAF).

Les services départementaux du renseignement territorial ont accentué leur action de **recherche de renseignement opérationnel**. L'action du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO) ⁽³⁾, qui dispose d'antennes départementales, a été orientée vers les ZSP. La présence du service départemental de l'information générale (SDIG) dans la plupart des CCOFSI favorise l'échange d'informations entre les services. De nouvelles unités dédiées au renseignement ont été créées dans certaines ZSP.

Au sein des ZSP relevant de la compétence de la gendarmerie nationale, la coopération entre les différentes unités et services (pelotons de surveillance et d'intervention, brigades de recherches, gendarmes mobiles) ainsi qu'avec les autres acteurs dans le cadre des GIR s'est également renforcée.

Enfin, dans les ZSP mixtes, la coopération entre services de police et de gendarmerie s'est développée, avec par exemple la tenue de réunions communes, le développement des échanges d'informations et des assistances mutuelles.

Si les ZSP semblent bien avoir permis un renforcement de la coordination opérationnelle des différents acteurs, leurs appréciations sur l'intérêt de leur participation au dispositif restent nuancées.

Pour la **police judiciaire**, la question de **l'échelle des actions menées dans les ZSP** a été évoquée par différents interlocuteurs lors des déplacements. M. Bernard Petit, directeur de la police judiciaire à la préfecture de police de Paris ⁽⁴⁾, a ainsi souligné que les ZSP se caractérisaient par un contentieux de masse, composé de petite et moyenne délinquance, qui pouvait au départ manquer d'intérêt aux yeux des unités de police judiciaire, orientées vers la grande criminalité. Il a cependant insisté sur le fait que la police judiciaire travaillait

(1) Les groupes d'intervention régionaux (GIR), créés en mai 2002 pour lutter contre les trafics et l'économie souterraine, réunissent les services de police, de gendarmerie, des douanes et des impôts.

(2) Créés en mars 2010, les comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF), réunissent, sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA) pour coordonner les actions de lutte contre la fraude.

(3) La mission a entendu M. François-Xavier Masson, chef du service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique de la criminalité organisée (SIRASCO) au ministère de l'intérieur, le 11 février 2014.

(4) Entretien à la préfecture de police de Paris, le 16 mai 2014.

efficacement dans les ZSP parisiennes, qu'il s'agisse d'actions réactives (interventions lorsqu'un groupe a une action déstabilisatrice) ou proactives (détection d'un groupe agissant dans la ZSP).

Lors du déplacement de la mission d'information à Nice⁽¹⁾, les responsables des services de la police judiciaire, du SDIG et de la DDFIP ont souligné les difficultés rencontrées pour mener leurs actions relatives à la ZSP. Ces difficultés s'expliquent en particulier par le fait que les avoirs criminels sont rarement conservés au sein de la ZSP et qu'un important travail de renseignement est nécessaire pour établir des liens entre les délinquants de la ZSP et les réseaux dépassant son cadre géographique.

Mme Mireille Ballestrazzi, directrice centrale de la police judiciaire, a souligné devant la mission d'information sa détermination à ce que la police judiciaire renforce son engagement dans les ZSP, estimant que les trafics de stupéfiants, les règlements de comptes et les vols à main armée qui s'y produisent faisaient partie du « *cœur de métier* » de la PJ car ils relevaient en partie de la criminalité organisée.

S'agissant de l'action des **douanes** au sein des ZSP, Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects⁽²⁾, a estimé devant la mission que le bilan était « *assez mesuré* », précisant que la demande d'une participation des douanes au dispositif était croissante mais que celle-ci pouvait être à l'origine de difficultés d'organisation et posait la question de l'optimisation des moyens publics. Elle a indiqué que l'utilisation du pouvoir de transaction, dont disposent les douaniers en application de l'article 350 du code des douanes, avec les consommateurs de produits stupéfiants, demandée par de nombreux préfets dans le cadre des ZSP, conduisait à une dispersion des moyens des douanes pour des résultats très limités⁽³⁾. De façon plus générale, elle a souligné que l'action des services douaniers ne visait pas prioritairement la délinquance locale mais la lutte contre les grands trafics et les réseaux, par le biais de saisies intervenant le plus en amont possible.

Enfin, les conséquences de la création des ZSP sur la **coopération entre les forces de sécurité nationales et les polices municipales** sont très variables selon les ZSP. Ainsi, il est rare que les responsables de la police municipale participent à la CCOFSI. Seuls quelques préfets font état dans leurs réponses d'un renforcement de la coopération, qui a pu se traduire par la conclusion d'une nouvelle convention de coordination afin de prendre en compte l'existence de la ZSP. Les modalités d'intervention des polices municipales dans les ZSP dépendent de leurs missions : elles peuvent être totalement absentes, intervenir seulement en matière de stationnement ou sur des lieux circonscrits (marchés, écoles), avoir des missions d'îlotage propres, participer à des patrouilles mixtes

(1) Déplacement du 13 janvier 2014.

(2) Audition du 14 janvier 2014.

(3) Voir infra, le 2 du A du III.

voire être complètement associées à certaines opérations. La coopération avec les forces nationales peut aussi se traduire par le transfert d'images de vidéoprotection ou l'échange de renseignement.

- *Un renforcement de la présence des forces de sécurité sur le terrain*

La création des ZSP a permis **un accroissement de la présence des forces de sécurité sur le terrain**, qui s'est traduit par une augmentation du nombre de patrouilles, une adaptation de leurs horaires et un élargissement des horaires d'ouverture des brigades territoriales de gendarmerie. Dans de nombreuses ZSP, de nouvelles unités de voie publique ont été créées ou des unités existantes ont été fidélisées.

Les forces mobiles de sécurité contribuent à ce renforcement de la présence sur la voie publique, ainsi que, parfois, les polices municipales.

Selon le bilan établi par le ministère de la justice, les opérations telles que les contrôles d'identité, les missions de sécurisation des transports publics, les visites des parties communes d'immeubles, ont augmenté de manière significative dans les ZSP.

- *Le développement des actions destinées à rapprocher les forces de sécurité de la population*

Afin de permettre une meilleure compréhension des objectifs des ZSP, de l'action des forces de sécurité, mais aussi de recueillir les attentes de la population, différentes initiatives ont été prises. On peut notamment citer :

— la réalisation de sondages sur les attentes de la population et sur sa perception de l'action des forces de sécurité ;

— l'organisation de réunions publiques ou de rencontres entre habitants et forces de sécurité ; par exemple, dans les ZSP des Yvelines (Les Mureaux, Mantes-la-Jolie et Trappes), des réunions « miroirs » ont été organisées entre un représentant de l'État, la police et des représentants des habitants des quartiers situés en ZSP ;

— la diffusion de « plaquettes » d'information ;

— les actions des délégués à la cohésion police-population, qui ont pour mission de tisser des liens entre la population, les acteurs locaux et les services de police et de servir d'intermédiaires pour la résolution des difficultés que peuvent rencontrer les habitants, les commerçants ou les associations.

iv. La mise en œuvre d'un large partenariat pour la prévention de la délinquance

Les ZSP ne se limitent pas à un volet répressif : elles mettent en œuvre une démarche globale intégrant la prévention, par le biais d'une approche partenariale.

La volonté d'associer l'ensemble des acteurs locaux à la définition et à la conduite des actions de prévention de la délinquance n'est pas nouvelle. Elle se traduisait déjà, sur l'ensemble du territoire, dans le cadre des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD) ⁽¹⁾.

**LES CONSEILS LOCAUX OU INTERCOMMUNAUX DE SÉCURITÉ
ET DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE (CLSPD OU CISPD)**

Créés par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002, **les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** sont devenus obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible (ZUS) en application de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (art. L. 132-4 du code de la sécurité intérieure).

Selon l'article D. 132-7 du code de la sécurité intérieure, le CLSPD constitue « *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune* ». Ses missions sont les suivantes :

- favoriser « *l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés* » ;
- « *définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques* » ;
- « *assurer l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet de département, après consultation du procureur de la République et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion* ».

Le CLSPD est en outre consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville.

En l'absence de contractualisation (CLS ou contrat de la politique de la ville), il peut proposer des actions de prévention ponctuelles, dont il assure le suivi et l'évaluation.

La composition du CLSPD est définie par l'article D. 132-8 du code de la sécurité intérieure. Présidé par le maire, il comprend notamment le préfet de département et le procureur de la République, le président du conseil général, des représentants des services de l'État désignés par le préfet de département, des représentants d'associations, établissements ou organismes œuvrant notamment dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, désignés par le président du CLSPD.

(1) Voir infra, le 1 du A du II.

En application de l'article L. 132-13 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre exerce la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) présidé par le président de l'EPCI est créé, sauf opposition d'une ou plusieurs communes représentant au moins la moitié de la population totale concernée.

La circulaire du 30 juillet 2012 ne fixe pas de cadre contraignant pour le fonctionnement des cellules de coordination opérationnelle du partenariat (CCOP). Celles-ci se réunissent à un rythme variable selon les ZSP, allant d'une réunion mensuelle à une réunion annuelle ; la fréquence des réunions est le plus souvent trimestrielle.

Leur composition est variable. Y participent en règle générale, outre le préfet et le procureur de la République (ou le magistrat référent de la ZSP), les forces de sécurité, le maire, le conseil général, l'Éducation nationale, les bailleurs sociaux, les transporteurs publics. Sont parfois également associés : les services du ministère de la justice (protection judiciaire de la jeunesse et service pénitentiaire d'insertion et de probation) et d'autres ministères (par exemple, les directions départementales de la cohésion sociale, les directions départementales des territoires), les coordonnateurs de CLSPD, la police municipale, la caisse d'allocations familiales (CAF), Pôle emploi, la mission locale, les associations œuvrant dans le domaine de la prévention, etc.

La ZSP parisienne de Barbès-Château Rouge, dans laquelle la mission d'information s'est rendue, représente un exemple de fonctionnement dynamique du partenariat en matière de prévention de la délinquance ⁽¹⁾.

LE PARTENARIAT EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE DANS LA ZSP DE BARBÈS-CHÂTEAU ROUGE

Le travail partenarial en matière de prévention de la délinquance au sein de la ZSP est mené par quatre cellules thématiques :

- une cellule « éducation-parentalité-citoyenneté » copilotée par la mairie du 18^e arrondissement, la préfecture de police et la préfecture de région (direction départementale de la cohésion sociale) ; celle-ci met en œuvre des actions en direction des jeunes en errance dans l'espace public ;
- une cellule « prévention de la récidive » pilotée par le parquet ;
- une cellule « emploi et insertion » pilotée par la direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; celle-ci met en œuvre des actions visant la population de la ZSP éloignée de l'emploi, notamment les jeunes.

(1) Visite de terrain du 16 mai 2014.

– une cellule « prise en charge des sans-abris et toxicomanes » commune aux ZSP des 18^e et 19^e arrondissements, pilotée par l'association Coordination Toxicomanies avec la participation des commissaires de police des deux arrondissements, de la préfecture de région, des deux mairies et du parquet.

Le fonctionnement de ces cellules a permis de créer des synergies entre différents acteurs qui n'avaient pas forcément de contacts auparavant.

Des difficultés se posent cependant en matière d'échanges d'informations nominatives, en raison de la réticence de certains acteurs (protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)) à partager ces informations. Depuis mars 2014, le parquet a décidé de suspendre la tenue des réunions de la cellule « prévention de la récidive », dans l'attente de la signature d'une charte d'échanges d'informations entre les participants.

En 2013, une dizaine d'actions nouvelles ont été financées par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pour un montant de 70 000 euros.

Par ailleurs, la mission de prévention et de communication du 18^e arrondissement organise de nombreuses actions de prévention dans les établissements scolaires. Une convention relative aux signalements des infractions commises en milieu scolaire a été signée par le parquet et l'Éducation nationale. Un accueil des élèves ayant fait l'objet d'exclusions temporaires d'établissements scolaires est financé par la Ville de Paris dans le cadre du groupement d'intérêt public (GIP) réussite éducative.

En matière de prévention de la récidive, une initiative originale a vu le jour grâce à la signature, en 2013, d'une convention entre la mairie de Paris, le parquet, la société Decaux et la PJJ permettant au parquet d'ordonner une mesure de réparation pénale à l'encontre des mineurs responsables de dégradations sur des Vélib', pendant deux jours, dans les ateliers de la société Decaux.

Les principaux thèmes traités par les CCOP sont :

- la lutte contre le décrochage scolaire et l'absentéisme ;
- le soutien à la parentalité ;
- la prévention de la récidive ;
- la prévention situationnelle dans les immeubles, les espaces publics et les transports publics.

Dans une majorité de ZSP, des groupes de travail traitant des différentes thématiques ont été constitués.

Parmi les ZSP pour lesquelles votre rapporteur a reçu des réponses, vingt-sept mentionnent des **échanges d'informations nominatives**, soit dans le cadre des réunions plénières des CCOP, soit dans celui des groupes de travail thématiques.

D'après les réponses au questionnaire, la coopération avec l'**Éducation nationale** est globalement satisfaisante. Des contacts avec les forces de sécurité existaient avant la création des ZSP, par le biais des correspondants sûreté et, parfois, dans le cadre des CLSPD. Cette coopération s'est parfois renforcée dans le cadre de la ZSP. Le directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) ou les chefs d'établissements situés dans la ZSP participent en général aux CCOP. Assez fréquemment, un groupe thématique spécifique est consacré à la prévention en milieu scolaire. Néanmoins, l'effectivité des coopérations est variable selon les chefs d'établissements. En particulier, dans certaines ZSP, le signalement des incidents n'est pas systématique. Les actions mises en œuvre sont diverses : interventions des forces de sécurité devant les élèves concernant différents thèmes en matière de prévention, actions de lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaire (par exemple, par la prise en charge des élèves exclus de leur établissement), déploiement de systèmes de vidéoprotection bénéficiant de financements du FIPD, développement de la sécurisation aux abords des établissements, etc.

Les réponses des préfets au questionnaire font globalement état de partenariats effectifs avec les **bailleurs sociaux**. Dans certains cas, les coopérations préexistaient à la création de la ZSP (dans le cadre des CLSPD ou de contacts bilatéraux avec les forces de sécurité). Dans d'autres cas, elles ont été initiées par la ZSP. Elles peuvent avoir pour cadre la CCOP, l'un de ses groupes thématiques (par exemple, un groupe « prévention situationnelle » ou un groupe « bailleurs sociaux ») ou des réunions spécifiques. Les délégués à la cohésion police-population peuvent jouer un rôle important dans les partenariats. Les actions de coopération entre les forces de sécurité et les bailleurs sociaux peuvent concerner le signalement des situations problématiques, l'échange de renseignements, la facilitation de l'accès des forces de sécurité aux caves et aux parties communes, l'établissement de diagnostics de sécurité préalables à la réalisation de travaux, des actions de formation des gardiens ou encore la communication par les forces de sécurité d'éléments permettant l'expulsion de locataires responsables de troubles de voisinage. Dans un nombre très limité de ZSP, le partenariat a été formalisé par une convention.

Néanmoins, M. Didier Jeanneau, directeur adjoint en charge de la gestion du patrimoine d'Immobilière 3F en Île-de-France ⁽¹⁾, a émis des réserves sur les effets des ZSP sur le partenariat, car ceux-ci sont en pratique très différents d'une ZSP à une autre. Il a regretté que, dans certaines ZSP, le partenariat soit peu actif ou inexistant et souligné que celui-ci était en général plus opérationnel dans le cadre de contacts bilatéraux.

(1) Table ronde du 13 mai 2014.

v. Les conséquences des ZSP sur la réponse aux actes de délinquance

L'action menée dans les ZSP ne saurait se limiter à celle des forces de sécurité. L'efficacité de la réponse aux actes délinquants est en effet un élément indispensable de la réussite du dispositif.

La création des ZSP s'est traduite par **une augmentation de l'activité des parquets, qui ont dû adapter leur organisation en conséquence.**

Selon les informations communiquées à la mission d'information par le ministère de la justice, dans la majorité des parquets concernés, un magistrat référent a été désigné pour chaque ZSP comme interlocuteur des différents partenaires. Il peut également avoir pour mission de suivre l'ensemble des procédures et des enquêtes relatives à des faits commis dans la ZSP ou par des personnes y résidant, et de veiller à ce qu'une réponse pénale y soit apportée.

Selon ces mêmes informations, les réunions des CCOFSI permettent aux procureurs de la République de mieux adapter leur politique pénale aux particularités locales des ZSP, grâce aux informations qu'ils peuvent recueillir dans ce cadre, mais aussi d'expliquer cette politique aux différents acteurs.

À la suite de la création des ZSP, une circulaire de la garde des Sceaux, adressée aux procureurs généraux et aux procureurs de la République, a précisé leurs modalités de mise en œuvre⁽¹⁾. Celle-ci insistait notamment sur la nécessité d'une cohérence de la réponse judiciaire globale et recommandait de « *veiller à assurer au sein de la juridiction, et avec les autres acteurs du ministère de la justice, un dialogue approfondi sur les conditions de fonctionnement d'une ZSP et sur les objectifs assignés* ».

Comme l'a souligné devant la mission M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris, la rédaction par les services d'enquête de « procès-verbaux de contexte », validés par le parquet puis joints aux procédures, favorise une meilleure connaissance des problématiques spécifiques se posant dans les ZSP au sein des juridictions.

Votre rapporteur regrette qu'aucune donnée statistique ne soit actuellement disponible sur l'évolution de la réponse pénale dans les ZSP. En effet, l'identification des procédures judiciaires établies en ZSP dans le logiciel de gestion des dossiers en matière pénale Cassiopée n'est possible que depuis le mois de juillet dernier. Parallèlement, la DACG élabore un tableau de suivi des affaires et des personnes qui devrait permettre de disposer d'informations sur l'activité judiciaire des ZSP.

(1) Circulaire NOR : JUSD1311867C du 7 mai 2013 de la garde des Sceaux, ministre de la justice, relative aux zones de sécurité prioritaires.

Proposition n° 20

Veiller dans chaque zone de sécurité prioritaire à l'identification des procédures établies afin de pouvoir disposer de données statistiques complètes sur l'évolution de la réponse pénale.

Par ailleurs, **les réponses apportées aux actes délinquants dans les ZSP se sont diversifiées**. Cette diversification a notamment permis d'apporter des réponses plus rapides et effectives à certains actes qui, bien que de faible intensité, contribuent fortement au sentiment d'insécurité de la population. On peut notamment citer :

— les rappels à l'ordre par les maires ⁽¹⁾ en cas d'absentéisme scolaire ou d'incivilités ;

— les fermetures administratives de commerces en cas d'infractions constatées ;

— le recours à la transaction douanière à l'encontre des consommateurs de produits stupéfiants ;

— les saisies d'avoirs criminels : en 2013 et au premier semestre de 2014, les GIR ont réalisé plus de 240 opérations dans les ZSP, permettant la saisie de plus de 18 millions d'avoirs criminels ⁽²⁾ ;

— les procédures civiles d'expulsions menées par les bailleurs sociaux pour troubles de voisinage à l'encontre des locataires participant à des trafics de stupéfiants.

2. Un dispositif perfectible

a. Renforcer le rôle du maire

Le rôle des maires dans le dispositif des ZSP reste actuellement très limité. Il est très rare que les maires concernés participent aux réunions des CCOFSI : neuf préfets seulement mentionnent une telle participation dans les réponses au questionnaire. Le cas de la ZSP de Montpellier, où la CCOFSI tient une fois par trimestre des réunions plénières, auxquelles la ville participe, et des réunions restreintes, auxquelles elle ne participe pas, est unique.

Concernant le volet « prévention », les maires sont simplement associés. En effet, s'ils assistent aux réunions de la CCOP dans l'ensemble des ZSP, ils n'en assurent pas le pilotage, qui relève en général des préfets et des procureurs de la

(1) Voir infra, le 1 du A du II.

(2) Réponse du 12 août 2014 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 56347, XIV^e législature) de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, député de la Lozère.

République, comme celui des CCOFSI. Votre rapporteur relève cependant qu'en pratique, les maires peuvent jouer un rôle actif au sein du partenariat.

Cette situation a été critiquée par plusieurs élus. M. Jean-Pierre Havrin, représentant de l'Association des maires de France (AMF), a regretté que les maires ne soient pas associés au « *premier niveau* » des ZSP, leur rôle se limitant selon lui à « *écrire au préfet pour lui demander des effectifs supplémentaires* » ⁽¹⁾. Il a appelé de ses vœux la fusion des deux cellules des ZSP et la participation renforcée des maires. Mme Émilie Théroutin, présidente du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), a estimé lors de son audition ⁽²⁾ que les maires devraient être chargés du copilotage du dispositif partenarial de prévention des ZSP.

Votre rapporteur considère également qu'il est essentiel de renforcer le rôle du maire au sein des ZSP, qui apparaissent aujourd'hui comme un dispositif trop étatique. Afin de garantir leur succès, il est nécessaire que les ZSP permettent une véritable implication des collectivités territoriales et une relance effective de la coproduction de sécurité au niveau local.

S'agissant du volet « sécurité », il conviendrait de **prévoir la participation des maires qui le souhaitent aux CCOFSI**, afin qu'ils soient associés à la définition de la stratégie de sécurité et que leur information sur les résultats de l'action des forces de sécurité soit renforcée. Cette participation aurait un intérêt pour les forces de sécurité car les maires bénéficient d'une vision de proximité sur les problématiques de la commune. Elle serait également utile pour les maires, qui doivent répondre quotidiennement aux attentes des habitants en matière de sécurité. L'ensemble des maires concernés par les ZSP devraient en outre être destinataires des comptes rendus des réunions des CCOFSI.

Dans le domaine de la prévention, il n'est pas cohérent que les maires soient seulement associés aux réunions de la CCOP, alors que la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance affirme que « *le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre* » ⁽³⁾. Votre rapporteur recommande donc que **les maires assurent le pilotage des CCOP avec les préfets et les procureurs de la République**. Cette évolution favoriserait en outre l'articulation entre les CCOP et les CLSPD, pilotés par les maires.

(1) Table ronde du 17 décembre 2013.

(2) Audition du 5 février 2014.

(3) Article L. 132-4, alinéa 1^{er}, du code de la sécurité intérieure.

Proposition n° 21

Renforcer le rôle des maires dans les zones de sécurité prioritaires :

— en prévoyant la participation des maires qui le souhaitent aux réunions des cellules de coopération opérationnelle des forces de sécurité intérieure et la communication à l'ensemble des maires concernés des comptes rendus de ces réunions ;

— en confiant aux maires le copilotage des cellules de coordination opérationnelle du partenariat.

b. Rendre plus opérationnel le partenariat en matière de prévention de la délinquance

Le caractère trop peu opérationnel du volet « prévention » des ZSP a été souligné par plusieurs personnes entendues par la mission.

Cette insuffisance concerne d'abord **les stratégies définies dans chaque ZSP**. M. Christian Lambert a ainsi estimé que des objectifs de prévention plus clairs devaient être fixés et que cette démarche était favorisée par la création de groupes thématiques au sein de la CCOP, consacrés en particulier aux thèmes de l'absentéisme et du décrochage scolaires ; de l'emploi, de la formation et de l'insertion professionnelle ; de l'intégration, de la parentalité et de la citoyenneté ; de la prévention de la récidive et, enfin, de la prévention situationnelle.

Afin de renforcer l'efficacité du volet prévention des ZSP, une circulaire du ministre de l'intérieur du 19 juin 2014 a demandé que les plans d'action des ZSP relatifs à la prévention de la délinquance, qui devront s'intégrer dans les plans locaux élaborés dans le cadre des CLSPD ou des CISPD (stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance ou contrats locaux de sécurité), soient désormais plus précis et reprennent les thématiques de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, c'est-à-dire la prévention de la délinquance des jeunes et l'amélioration de la tranquillité publique.

L'empilement des différents dispositifs locaux de coordination en matière de prévention de la délinquance est également un frein à l'efficacité de la dimension partenariale des ZSP. Les coordonnateurs de CLSPD entendus par la mission d'information ⁽¹⁾ ont ainsi regretté l'absence de réflexion sur l'articulation des différents dispositifs existants au niveau local et estimé que ce manque de cohérence avait un caractère démotivant pour les acteurs qui, en conséquence, n'assistaient plus aux différentes réunions.

L'une des difficultés de l'articulation s'explique par le fait que les CLSPD ou CISPD, obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants et celles

(1) Table ronde du 12 février 2014.

comprenant une ZUS, couvrent un champ territorial (communal ou intercommunal) différent des ZSP, parfois plus large et parfois plus étroit. Ils sont pilotés par les maires, contrairement aux CCOP qui sont en général coprésidées par les préfets et les procureurs de la République.

En pratique, la coordination entre le volet prévention des ZSP et les CLSPD varie fortement d'une ZSP à l'autre :

— dans certaines ZSP, les CCOP se sont substituées aux CLSPD, inactifs depuis plusieurs années ou volontairement mis en sommeil pour éviter les redondances ;

— à l'inverse, la création des ZSP a pu, dans certains cas, conduire à une réactivation des CLSPD ;

— dans d'autres cas, l'articulation s'opère par le biais de la participation du coordonnateur du CLSPD à la CCOP ou par l'évocation de la situation de la ZSP lors des réunions du CLSPD ;

— parfois, des cellules de veille (c'est-à-dire des groupes restreints composés de professionnels) traitant de la ZSP ont été créées au sein du CLSPD ;

— enfin, dans certains cas, aucune articulation n'existe.

Votre rapporteur souligne **la nécessité d'assurer une articulation efficace entre les CCOP et les CLSPD ou CISPD existants**, de façon à éviter les redondances, tout en conservant les deux organes qui ont un rôle complémentaire. Les CCOP ont en général une composition plus restreinte que les CLSPD (parfois qualifiés de « grands-messes » par les personnes entendues par la mission) et sont donc généralement jugées plus opérationnelles par les acteurs. Elles ont par ailleurs un champ territorial différent. Les CLSPD ou CISPD permettent la réunion de l'ensemble des partenaires, sous l'autorité du maire. Ils ont davantage un rôle d'orientation et de légitimation des actions du plan local de prévention de la délinquance. Ils peuvent néanmoins constituer des groupes de travail à vocation territoriale ou thématique permettant un fonctionnement plus opérationnel.

La stratégie nationale de prévention de la délinquance, définie par la circulaire du Premier ministre du 4 juillet 2013, indique que les CCOP ont vocation à se confondre avec les groupes de travail des CLSPD. Votre rapporteur considère qu'il peut s'agir d'une solution mais qu'il convient de laisser une certaine souplesse aux acteurs locaux, en particulier aux préfets, aux procureurs de la République et aux maires, pour déterminer les modalités concrètes de l'articulation entre les deux structures.

Proposition n° 22

Assurer une articulation efficace entre les zones de sécurité prioritaires et les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Plusieurs personnes entendues ont souligné la difficulté d'assurer une coordination efficace entre les multiples acteurs de la prévention au niveau local. M. Pascalalle, directeur central de la sécurité publique, ainsi que le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale, ont tous deux mis en avant le fait qu'en pratique, il revenait à la police et à la gendarmerie d'animer le partenariat local dans le cadre des ZSP mais qu'elles rencontraient de nombreuses difficultés pour éviter que celui-ci ne soit pas finalement une « coquille vide ».

Votre rapporteur estime que la création de groupes de travail thématiques ayant une composition plus restreinte que la CCOP et se réunissant plus fréquemment est de nature à rendre le partenariat plus opérationnel. Cette organisation a d'ailleurs été adoptée dans une majorité de ZSP. La CCOP plénière exerce dans ce cas un rôle stratégique et d'évaluation et peut se réunir moins fréquemment.

Proposition n° 23

Favoriser la création, au sein des cellules de coordination opérationnelle du partenariat, de groupes de travail thématiques de manière à rendre la coopération plus efficace.

Enfin, les difficultés rencontrées s'agissant des **échanges d'informations nominatives** dans le cadre des CCOP ou de leurs groupes thématiques sont un obstacle à l'efficacité des actions de prévention.

La circulaire du 19 juin 2014 précitée souligne le caractère essentiel de la question de l'échange d'informations nominatives au sein des CCOP et indique que celui-ci peut s'organiser conformément à la charte déontologique type pour l'échange d'informations dans le cadre des CLSPD établie par le secrétariat général du CIPD, lorsque la CCOP se confond avec un groupe de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique du CLSPD.

La question générale de l'échange d'informations nominatives, qui dépasse le cadre des ZSP, sera évoquée dans le II de la présente partie, consacré à la prévention de la délinquance.

c. Développer la continuité entre les volets sécurité et prévention

Le dispositif des ZSP, qui prend en compte la nécessité d'agir simultanément dans le domaine de la lutte contre l'insécurité et dans celui de la prévention de la délinquance, traduit une vision globale et équilibrée de la politique de sécurité publique. Les deux cellules des ZSP, les CCOFSI et les CCOP, fonctionnent de manière autonome mais le fait qu'elles soient en général toutes les deux placées sous l'autorité des préfets et des procureurs de la République favorise une approche intégrée et cohérente des problématiques locales.

Il importe en effet d'encourager la continuité des actions menées dans le cadre du volet « sécurité » et du volet « prévention » afin d'obtenir des résultats durables. Cette continuité implique de mobiliser l'ensemble des partenaires de la prévention de la délinquance autour d'objectifs précis.

La stratégie d'approche globale, spécifique aux ZSP de Marseille, illustre la recherche d'une telle continuité.

LA STRATÉGIE D'APPROCHE GLOBALE DANS LES ZSP DE MARSEILLE

La stratégie d'approche globale a été lancée fin 2012 par le préfet de police de Marseille pour 40 cités marseillaises, dans le cadre de la création des deux ZSP de Marseille Nord et Sud. Cette stratégie « *vise à reconquérir le territoire de ces quartiers par des actions qui s'inscrivent dans la durée à la différence de simples opérations " coup de poing " »* ⁽¹⁾.

Pour chacune des 40 cités identifiées comme prioritaires, les actions des différents acteurs sont menées en cinq phases pendant plusieurs semaines :

- phase répressive : démantèlement des réseaux de trafics de stupéfiants, lutte contre le travail clandestin, fouilles des parties communes des immeubles, etc. ;
- phase dissuasive : présence des compagnies républicaines de sécurité (CRS) (quatre compagnies sont engagées depuis septembre 2013 et un groupement opérationnel permanent a été créé), asphyxie du trafic, contrôles quotidiens aux accès de la cité ;
- phase d'amélioration du cadre de vie : enlèvement des épaves et des encombrants, engagement des travaux des bailleurs sociaux, etc. ;
- phase sociale : mise en œuvre d'actions en matière d'emploi, de formation et de lutte contre l'absentéisme scolaire ;
- phase de « service après-vente » : pérennisation du groupe de pilotage et de suivi (GPS) et maintien de la pression policière en tant que de besoin.

La mise en œuvre de la stratégie d'approche globale repose sur la coordination d'une trentaine de partenaires. Des GPS ont été créés dans les cités concernées par l'approche globale pour pérenniser les actions dans le domaine social et dans celui de l'amélioration du cadre de vie.

En matière de prévention de la délinquance, des actions innovantes ont été mises en œuvre : chantiers éducatifs financés par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), organisation par le parquet de stages parentaux pour les élèves absenteïstes des collèges, expérimentation d'un dispositif de médiation dans plusieurs cités.

(1) L'approche globale pour la reconquête du territoire dans les cités marseillaises : bilan intermédiaire après 17 mois d'opérations, *note de la préfecture de police des Bouches-du-Rhône*, 16 mai 2014.

3. Exporter les « bonnes pratiques » développées dans les ZSP sur le reste du territoire

Le principe de concentration des moyens dans les zones où la délinquance est enracinée, qui a justifié la création des ZSP, rend par là-même impossible l'extension telle quelle du dispositif aux autres territoires. Cependant, à bien des égards, et comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues, **les ZSP font office de « laboratoire » en ce qu'elles permettent le développement de « bonnes pratiques », traduisant une rénovation des méthodes et de l'organisation des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance.** Il importe désormais d'exporter ces « bonnes pratiques » aux autres territoires.

Tout d'abord, les ZSP ont permis de **redynamiser la coproduction de sécurité au plan local.**

Le décloisonnement qui s'est opéré entre les différents services de police ou de gendarmerie, ainsi que les coopérations qui ont été développées avec d'autres services de l'État (douanes, finances publiques, etc.) devraient ainsi pouvoir être généralisés, comme l'a souligné M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, lors de son audition.

En dehors des ZSP, **les états-majors de sécurité (EMS)** réunis au niveau départemental sont susceptibles de renforcer la coordination entre les différents acteurs. Créés par une circulaire du 7 septembre 2009, les EMS réunissent l'ensemble des acteurs de la sécurité publique dans le département (sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République, les responsables des forces de sécurité, l'inspecteur d'académie, les directeurs des services fiscaux et des douanes et d'autres acteurs – bailleurs sociaux, responsables des transports publics – de manière ponctuelle). Le pilotage de cette instance par le préfet et le procureur de la République peut favoriser la définition d'objectifs et d'actions communs.

Là où ils existent, **les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD)** peuvent également favoriser les coopérations entre les acteurs de la sécurité publique. Par rapport aux CCOFSI, les GLTD traitent spécifiquement des aspects judiciaires. Les GLTD existants dans le périmètre des ZSP ont d'ailleurs en général été maintenus et, dans certaines ZSP, des GLTD ont été créés.

Proposition n° 24

Dans les territoires situés en dehors des zones de sécurité prioritaires, développer les coopérations entre les différents services composant les forces de sécurité, d'une part, et entre les forces de sécurité et d'autres administrations (douanes, finances publiques, etc.), d'autre part, en s'appuyant sur les états-majors de sécurité et, lorsqu'ils existent, sur les groupes locaux de traitement de la délinquance pilotés par les procureurs de la République.

Dans le domaine de la prévention de la délinquance, les ZSP mettent en œuvre une démarche partenariale qui vise à renforcer la mobilisation et la coordination de l'ensemble des acteurs locaux. Dans les territoires situés hors des ZSP, les **CLSPD ou CISPD** ont vocation à jouer ce rôle. La création en leur sein de groupes de travail thématiques ou territoriaux, qui constituent le cadre d'échanges d'informations nominatives, permettant le suivi de situations individuelles, peut favoriser leur fonctionnement opérationnel.

Proposition n° 25

Dans les territoires situés en dehors des zones de sécurité prioritaires, développer le partenariat entre les différents acteurs locaux de la prévention de la délinquance dans le cadre de groupes de travail à vocation thématique ou territoriale des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, permettant le suivi des situations individuelles.

La mise en œuvre des ZSP a également ouvert **des perspectives d'évolution de la doctrine d'emploi des forces de sécurité**, en particulier par le renforcement de la présence des effectifs sur la voie publique et leur fidélisation ⁽¹⁾. La transposition de ces nouvelles méthodes dans les territoires situés hors des ZSP permettrait de rapprocher les forces de sécurité de la population et de renforcer l'efficacité de leur action de lutte contre la délinquance.

Les différentes initiatives visant à mieux faire comprendre l'action des forces de sécurité et à mieux prendre en compte les attentes de la population pourraient également être reprises en dehors des ZSP (enquêtes, sondages, réunions publiques, actions de communication). Votre rapporteur formulera plus loin des propositions à ce sujet ⁽²⁾.

En revanche, il juge nécessaire d'attendre les résultats de l'évaluation du dispositif des délégués à la cohésion police-population confiée au CESDIP en décembre 2013, selon les informations que le ministère de l'intérieur lui a communiquées, avant de le développer dans d'autres territoires. Actuellement,

(1) Voir infra, le 3 du D du présent I.

(2) Voir infra, le 1 du D du présent I.

onze délégués à la cohésion police-population sont affectés dans des « quartiers sensibles » qui ne sont pas classés en ZSP.

Proposition n° 26

Attendre les résultats de l'évaluation du dispositif des délégués à la cohésion police-population avant de le développer en dehors des zones de sécurité prioritaires.

C. MODERNISER LES POLICES MUNICIPALES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, celles-ci se sont fortement développées. Alors que l'on dénombrait 3 027 polices municipales en 1998, elles étaient près de 3 494 en 2010 ⁽¹⁾ – soit une hausse de 15 % en douze ans – et seraient aujourd'hui présentes dans près de **4 000 communes**, d'après les représentants des organisations syndicales de policiers municipaux entendus par la mission ⁽²⁾. De leur côté, les effectifs de ces polices ont augmenté davantage encore : on comptait ainsi 14 300 policiers municipaux en janvier 2002 et 19 970 en septembre 2010, soit une hausse de 35 % en moins de dix ans. À ce jour, on compterait peu ou prou **20 000 policiers municipaux** à l'échelle nationale.

Depuis quinze ans, les polices municipales n'ont pas seulement vu leurs effectifs croître de manière régulière ; elles ont été dotées de missions de plus en plus variées qui se sont progressivement rapprochées de celles des forces de sécurité nationales **(1)**. Indiscutablement, les polices municipales se sont professionnalisées, notamment grâce aux progrès de la formation initiale et continue dispensée aux personnels. La coordination de leur action avec celle de la police et de la gendarmerie nationales est désormais définie dans un cadre bien précis. Toutefois, les marges d'amélioration restent nombreuses **(2)**.

1. Des missions de plus en plus variées

La police municipale est d'abord chargée de la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative du maire, notion qui renvoie à la prévention des troubles à l'ordre public. Elle a ainsi pour objet, en application du premier alinéa de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ».

(1) Ces chiffres figurent dans le rapport déjà cité de la Cour des comptes sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, p. 108.

(2) Table ronde du 24 juin 2014.

ARTICLE L. 2212-2 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

« 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

« 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

« 6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

« 7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

« 8° Le soin de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population. »

À l'instar des sénateurs François Pillet et René Vandierendonck, auteurs d'un rapport d'information sur la police municipale ⁽¹⁾, votre rapporteur constate que **les pouvoirs de police liés à la tranquillité publique ont eu tendance, depuis plusieurs années, à être « réactivés » et « renforcés »** ⁽²⁾. Les arrêtés municipaux dans les domaines de « *la prévention de la délinquance des mineurs ou de leur protection (couvre-feu), de la lutte contre la mendicité agressive ou le racolage, contre la consommation d'alcool sur la voie publique, les rassemblements nocturnes [ou encore] la circulation bruyante de véhicules à deux roues* » ⁽³⁾ se sont en effet multipliés au cours des années récentes. Si plusieurs facteurs sont à l'origine de ce phénomène, sans doute peut-il être expliqué, en partie, par la progression du sentiment d'insécurité face auquel les maires, dont les moyens d'intervention sont limités, sont tenus de réagir et par la baisse de la tolérance de la population vis-à-vis des incivilités.

Le **développement des pouvoirs de police judiciaire reconnus aux agents de police municipale** constitue par ailleurs, aux yeux de votre rapporteur, l'une des évolutions les plus marquantes sur le plan de leurs missions.

Ainsi, le 2° de l'article 21 du code de procédure pénale leur confère le statut d'**agents de police judiciaire adjoints** et leur donne pour missions de :

— « *seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire* » ;

— « *rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance* » ;

— « *constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et (...) recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres* » ;

— « *constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* ».

Le dernier alinéa de l'article 21 précise que « *lorsqu'ils constatent une infraction par procès-verbal, les agents de police judiciaire adjoints peuvent recueillir les éventuelles observations du contrevenant* ».

L'article 21-2 du même code fait, quant à lui, obligation aux agents de police municipale de rendre compte « *immédiatement à tout officier de police*

(1) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) de MM. François Pillet et René Vandierendonck au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique, septembre 2012.

(2) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 24.

(3) Ibid., pp. 24-25.

judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ».

De plus, en application du premier alinéa de l'article 78-6 du code de procédure pénale, les agents de police municipale sont « *habilités à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, des contraventions au code de la route que la loi et les règlements les autorisent à verbaliser ou des contraventions qu'ils peuvent constater en vertu d'une disposition législative expresse* ». **S'ils sont autorisés à effectuer des relevés d'identité dans le cadre des infractions qu'ils sont habilités à verbaliser, il ne leur est guère possible, en revanche, d'effectuer les contrôles d'identité visés aux articles 78-2 et 78-2-1 du code de procédure pénale.**

Ils ne peuvent pas non plus procéder à une **interpellation**, en dehors du cas prévu au premier alinéa de l'article 73 dudit code, en application duquel toute personne a qualité pour appréhender l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

En définitive, s'il est exact que les polices municipales partagent « *un socle commun d'activités, marquées par une dimension de proximité, consistant à assurer une présence rassurante sur la voie publique et le respect des arrêtés municipaux* » ⁽¹⁾, il n'en demeure pas moins vrai qu'**elles répondent à des doctrines d'emploi d'une grande diversité**. Ainsi que le faisaient remarquer très justement les sénateurs François Pillet et René Vandierendonck dans leur rapport d'information, il existe à la fois des polices municipales « *au format modeste, fonctionnant en régime hebdomadaire de jour avec un armement de 6^{ème} catégorie, exerçant les missions traditionnelles de prévention, de dissuasion, de dialogue et de médiation* » et des polices municipales « *dotée[s] de nombreux agents, d'un système de vidéosurveillance et d'un centre de supervision urbain, organisée[s] en brigades spécialisées et fonctionnant de nuit, disposant d'un armement de 4^{ème} catégorie et exerçant des missions axées sur les interventions, la répression (verbalisation), les flagrants délits avec mise à disposition des forces nationales* » ⁽²⁾. Certaines polices municipales interviennent même en complément ou en renfort des brigades anti-criminalité (BAC) de la police nationale.

Lors de ses déplacements, la mission a pu mesurer à quel point certaines communes, à l'instar de Nice ou d'Orléans, avaient investi dans le **recrutement d'agents de police municipale et le développement des moyens matériels mis à leur disposition**. La ville de Marseille a, de son côté, lancé en février 2012 un programme de réorganisation et de modernisation de sa police municipale visant à en renforcer les moyens humains et matériels. Les principales décisions arrêtées

(1) *Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique, juillet 2011, p. 111.*

(2) *Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 13.*

consistèrent dans le recrutement de 200 agents supplémentaires (420 agents au total), la modernisation et le renouvellement du parc roulant (voitures, motos, scooters, véhicules deux roues électriques), la création d'une brigade de nuit ou encore la réhabilitation du siège administratif de Plombières. À Cannes, les effectifs de la police municipale représentaient, en 2010, 47 % des gradés, gardiens de la paix et adjoints de sécurité (ADS) de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) alors que ce rapport s'élevait en moyenne, en zone de police, à 25 % ⁽¹⁾.

Il est intéressant de noter que les policiers municipaux entendus par la mission, à l'Assemblée nationale comme à l'occasion de ses déplacements, ont attribué la montée en puissance des effectifs et des moyens des polices municipales de certaines communes à **la diminution concomitante des effectifs des forces de sécurité nationales**. À cet égard, MM. François Pillet et René Vandierendonck soulignaient, dans leur rapport déjà cité, que « *le retrait des forces régaliennes du territoire (...) était très fréquemment dénoncé* [par les maires interrogés] » ⁽²⁾. Pour votre rapporteur, cette situation est inquiétante. En effet, s'il n'est pas, par principe, opposé au développement des polices municipales, il considère que celles-ci ne sauraient se substituer aux forces de sécurité nationales et que leurs missions respectives ne sauraient être davantage rapprochées. Il craint, comme de nombreux maires, qu'**un accroissement des pouvoirs de police judiciaire des agents de police municipale ne conduise à les éloigner du terrain et donc de la population**. Logiquement, il ne souhaite pas, à l'inverse de certains maires et de certains syndicats de policiers municipaux, leur conférer la qualité d'agents de police judiciaire.

De la même manière, s'il n'est pas opposé au fait que les policiers municipaux puissent être porteurs d'une arme de 4^e catégorie ⁽³⁾, **il n'est pas favorable à la généralisation de l'armement**, contrairement à la majorité des syndicats de policiers municipaux entendus par la mission, et considère qu'il appartient au maire de décider d'y recourir s'il l'estime pertinent au regard du contexte local et des missions assignées aux agents. Il est cependant convaincu que l'importance prise par cette question résulte de l'exposition croissante des policiers municipaux à différentes formes de violence, elle-même liée à la moindre présence, dans certains territoires, des forces de sécurité nationales. Rappelons qu'à ce jour, le nombre de policiers municipaux dotés d'une arme varie fortement d'une région à une autre. À la fin de l'année 2010, ils étaient 39 %, en zone de police, à être équipés d'armes de 4^e catégorie mais dans les communes des régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ils étaient respectivement 81 % et 75 % contre 17 % en Rhône-Alpes ⁽⁴⁾. De leur côté, les

(1) *Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique, juillet 2011, p. 108.*

(2) *Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 35.*

(3) *Il s'agit d'armes à feu dites de défense.*

(4) *Cour des comptes, L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, rapport public thématique, juillet 2011, p. 111.*

policiers municipaux situés en zone de gendarmerie seraient, pour un tiers d'entre eux, porteurs d'une arme de 4^e catégorie, ainsi que l'avait indiqué le général David Galtier, alors directeur des opérations et de l'emploi de la gendarmerie nationale, à MM. François Pillet et René Vandierendonck ⁽¹⁾.

2. Donner aux policiers municipaux les moyens de mieux lutter contre l'insécurité

Ainsi qu'il l'a brièvement évoqué plus haut, votre rapporteur considère qu'il ne serait guère pertinent de doter les polices municipales de nouvelles missions. En revanche, il estime que l'efficacité de leur action pourrait être améliorée moyennant plusieurs modifications portant sur leur organisation et leur fonctionnement. La création d'un nouveau cadre d'emplois qui résulterait de la fusion des policiers municipaux et des gardes champêtres va dans le bon sens **(a)**. Mais il faut aller plus loin. En effet, la coordination de l'action de la police municipale avec les forces de sécurité nationales **(b)** comme la formation de ses agents **(c)** demeurent largement perfectibles.

a. Soutenir la fusion des polices municipales et des gardes champêtres

Inspiré de la proposition n° 2 du rapport d'information des sénateurs François Pillet et René Vandierendonck, le titre I^{er} de la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement votée en première lecture au Sénat le 16 juin 2014 fusionne dans un **même cadre d'emplois – la police territoriale** – les emplois de policiers municipaux et de gardes champêtres ⁽²⁾. En l'état actuel du texte, le futur agent de police territoriale, agent de police judiciaire adjoint, serait nommé par le maire, agréé par le préfet et par le procureur de la République, et « *reprendra[it] l'ensemble des attributions aujourd'hui confiées aux policiers municipaux et aux gardes champêtres* » ⁽³⁾.

Votre rapporteur approuve cette évolution, que les syndicats de police municipale entendus par la mission ont accueillie favorablement. Il regrette toutefois que les sénateurs aient fait le choix de nommer ce nouvel agent policier territorial plutôt que policier municipal. En effet, pour votre rapporteur, il est fondamental de laisser la police municipale sous l'autorité du maire. Or, cette évolution sémantique semble traduire l'idée selon laquelle elle pourrait être placée sous une autre autorité. Il est d'ailleurs opposé au transfert d'une partie du pouvoir de police générale du maire aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

(1) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 65.

(2) Ces derniers, au nombre de 1 100 environ, voient aujourd'hui leur statut régi par le titre II du livre V du code de la sécurité intérieure.

(3) Rapport (n° 608, session ordinaire de 2013-2014) de Mme Virginie Klès au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi (n° 553) de MM. François Pillet et René Vandierendonck visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, juin 2014, p. 27.

Il se félicite en revanche que la commission des Lois du Sénat ait supprimé, à l'initiative de Mme Virginie Klès, rapporteure du texte, l'article 16 de la proposition de loi qui prévoyait, dans sa rédaction initiale, d'attribuer aux présidents d'EPCI la qualité d'officier de police judiciaire. À cet égard, Mme Klès rappelait fort justement que « *contrairement aux maires, les **présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne disposent pas d'un pouvoir de police générale** et (...) exercent des compétences d'attribution, précisément définies* » et qu'ils « *exerceraient encore plus rarement que le maire les fonctions d'officier de police judiciaire, si cette qualité leur était accordée* » ⁽¹⁾.

Comme la rapporteure de la proposition de loi pour le Sénat, votre rapporteur est convaincu que « *donner la qualité d'officier de police judiciaire aux présidents d'établissement public de coopération intercommunale est une évolution dont l'utilisation comme l'efficacité seraient très limitées (...) et qui ferait sans nul doute l'objet demain d'une demande d'élargissement supplémentaire aux vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale concernés* » ⁽²⁾.

Cependant, il demeure favorable au **développement des polices municipales intercommunales** (ce qui n'implique pas de faire du président de l'EPCI un officier de police judiciaire), dispositif prévu à l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, aux termes duquel un EPCI à fiscalité propre peut, à la demande des maires de plusieurs communes, « *recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes* » ⁽³⁾.

La mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale présente, à l'évidence, plusieurs avantages. D'une part, elle permet aux communes de **réaliser des économies d'échelle**, par l'intermédiaire, notamment, de la passation de marchés uniques pour l'acquisition de matériels divers (véhicules, uniformes, outils de communication, etc.). D'autre part, elle **facilite la gestion de certains événements** – comme les manifestations et autres rassemblements sur la voie publique – pour lesquels l'intervention de la police municipale d'une seule commune serait insuffisante. Enfin, elle constitue un **bon outil au service de la lutte contre l'inégalité des communes et des citoyens devant la sécurité** car elle favorise, en particulier en milieu rural, la continuité de l'action de la police municipale au-delà des frontières communales.

(1) Ibid., p. 38.

(2) Id.

(3) Les agents de police municipale recrutés par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont fonctionnellement mis à la disposition des maires par voie de convention.

À l'heure actuelle, la mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale demeure trop peu développée. Or, parce qu'elle est à la fois une source d'économies potentielles et un moyen de renforcer l'efficacité de l'action des polices municipales, votre rapporteur souhaite qu'elle soit encouragée.

Proposition n° 27

Encourager la mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale sans pour autant transférer aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale une partie du pouvoir de police générale du maire.

b. Aménager le cadre de la coordination avec les forces de sécurité nationales

Bien qu'elle ait fait l'objet d'améliorations au cours des années récentes, **la coordination de l'action des polices municipales avec celle des forces de sécurité nationales demeure imparfaite.**

Elle est aujourd'hui régie par les articles L. 512-4 à L. 512-7 du code de la sécurité intérieure. Ainsi, le premier alinéa de l'article L. 512-4 dispose que « *dès lors qu'un service de police municipale comporte **au moins cinq emplois d'agent de police municipale**, y compris d'agent mis à disposition de la commune par un établissement public de coopération intercommunale dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 512-2, une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est conclue entre le maire de la commune, le président de l'établissement public de coopération intercommunale le cas échéant, et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République* ».

La convention de coordination, qui peut aussi être conclue, à la demande du maire, lorsque le service de police municipale comporte moins de cinq agents, « *précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale* » et « *détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales* », en application du premier alinéa de l'article L. 512-6. Le dernier alinéa de ce même article précise qu'à défaut de conclusion d'une convention de coordination, **les agents de police municipale ne peuvent intervenir qu'entre six heures du matin et onze heures du soir.**

Une première convention type de coordination fut annexée au décret n° 2000-275 du 24 mars 2000 ⁽¹⁾. Elle se caractérisait par son **caractère succinct**, « *n'incitait à aucune analyse sur les missions et sur les " philosophies "* »

(1) Décret n° 2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L. 2212-6 du code général des collectivités territoriales.

respectives d'intervention des forces nationales et locales, sur leur complémentarité (...) ou sur leur concurrence » et était « rédigée du point de vue d'une **stricte subordination des forces municipales aux forces nationales** » ⁽¹⁾.

Pour MM. François Pillet et René Vandierendonck, les premières conventions de coordination ont ainsi rencontré, suivant la forme qu'elles ont prise, deux principaux écueils : « soit, marquées par une certaine réticence des forces nationales à considérer les polices municipales comme de véritables partenaires ainsi que par la crainte du maire de devoir assumer des missions qui relèvent de l'État, elles ne [firent] qu'acter la **subordination des agents municipaux** et [veillèrent] à ce qu'ils ne s'immiscent pas dans les missions de police " nobles ". Elles n'apport[èrent] alors de valeur ajoutée ni à la commune ni aux forces nationales. Soit elles consacr[èrent] les polices municipales comme des **auxiliaires des missions des forces nationales** » ⁽²⁾, ce qui, d'après la Cour des comptes, conduisit les policiers municipaux à transférer leurs missions de prévention et de relation quotidienne avec la population à d'autres catégories de personnels, comme les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) ⁽³⁾ ou les agents de médiation.

La nouvelle convention type de coordination, annexée au décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 ⁽⁴⁾, n'a pas réellement permis de remédier à ces difficultés même si elle s'est traduite par **plusieurs avancées**. Désormais, les forces de sécurité nationales et municipales disposent de la faculté de **renforcer leur coopération** dans les domaines, notamment, de la communication et du partage d'informations ; par ailleurs l'application de la convention fait l'objet d'une évaluation annuelle au cours d'une **réunion du comité restreint du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** ou, à défaut, lors d'une rencontre entre le préfet et le maire ainsi que le président de l'EPCI, le cas échéant ⁽⁵⁾.

Malgré ces évolutions, la nouvelle convention type de coordination « ne prévoit toujours pas de véritable engagement de l'État » ⁽⁶⁾, ce qu'ont fait remarquer plusieurs syndicats de policiers municipaux devant la mission. Votre rapporteur ne l'ignore pas. C'est pourquoi il se félicite que l'article 19 de la

(1) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 41.

(2) Ibid., p. 42.

(3) Les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) sont des agents communaux (environ 6 500 à l'échelle nationale), agréés par le procureur de la République et assermentés par un juge, à la demande du maire, qui sont chargés de constater par procès-verbal les infractions et les contraventions aux règles relatives à l'arrêt et au stationnement des véhicules. Ils peuvent aussi constater les infractions et les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics ou encore être nommés par le maire pour rechercher et constater les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage et les nuisances sonores ainsi que les infractions au code de l'urbanisme.

(4) Décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

(5) Seul le second cas de figure était prévu par la première convention type de coordination.

(6) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 44.

proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement comporte **plusieurs dispositions destinées à mieux encadrer les conventions de coordination.**

Cet article abaisse le seuil à partir duquel une convention de coordination est obligatoire à quatre agents de police municipale au lieu de cinq, prévoit de faire du procureur de la République l'un des signataires de la convention de coordination, alors qu'il n'est aujourd'hui saisi que pour avis, et vise à définir avec plus de précision les rôles respectifs des forces de police territoriale et des forces de sécurité de l'État afin d'éviter toute confusion. Il est en effet *« essentiel que ces conventions de coordination ne soient pas vues comme un moyen de substituer progressivement les forces de police municipales aux forces de police nationale dans leurs pouvoirs d'enquête et d'une manière générale, dans leur rôle de lutte contre la délinquance »*⁽¹⁾. À l'instar de Mme Virginie Klès, votre rapporteur estime que *« le rééquilibrage des obligations réciproques des forces nationales et municipales favoriser[a] la conclusion de conventions, en leur permettant d'être de véritables instruments au service d'une coproduction de sécurité renouvelée »*⁽²⁾.

Il se félicite notamment, à cet égard, que ce même article 19 prévoie que les conventions de coordination devront préciser *« les modalités et les délais selon lesquels les agents de police territoriale obtiennent communication des éléments, nécessaires à l'exercice de leurs missions et pour lesquels ils ont un accès indirect, contenus dans les traitements de données personnelles mis en œuvre pour le compte de l'État »*. Il est en effet fondamental que les policiers municipaux aient accès à divers fichiers : fichiers des immatriculations, des véhicules volés, des permis de conduire, etc.

En définitive, votre rapporteur souhaite que les futures conventions de coordination encouragent l'organisation de missions communes entre les forces nationales et municipales, les réunions d'état-major entre les deux forces ou encore la mise en place de formations conjointes.

Proposition n° 28

Encourager la coopération et les synergies entre les forces de sécurité nationales et municipales dans le cadre des conventions de coordination (organisation de missions communes, de réunions d'état-major, de formations conjointes, etc.).

(1) Rapport (n° 608, session ordinaire de 2013-2014) précité, p. 44.

(2) Ibid., p. 46.

c. Consolider la formation des policiers municipaux

À ce jour, les policiers municipaux, nommés par le maire ou le président de l'EPCI, agréés par le préfet et le procureur de la République puis assermentés, bénéficient d'**une formation initiale et d'une formation continue organisée et assurée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**, ainsi que le précise l'article L. 511-6 du code de la sécurité intérieure. Or, la formation initiale est, de manière regrettable, *« souvent considérée comme peu qualifiante par les communes les plus actives en matière de sécurité publique par comparaison avec celle des gardiens de la paix de la police nationale »*, ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2011 sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique⁽¹⁾. Les syndicats entendus par la mission ont d'ailleurs reconnu que la formation tant initiale que continue demeurerait insuffisante bien qu'elle ait été améliorée au cours de la décennie passée.

Concrètement, les policiers municipaux sont, à l'heure actuelle, **recrutés avant d'avoir suivi l'intégralité de leur formation initiale** puisque l'année de stage qui précède leur titularisation est d'abord consacrée à une formation de six mois au cours de laquelle ils sont rémunérés par leur collectivité mais ne peuvent accomplir de missions opérationnelles.

Il apparaît peu judicieux que le recrutement intervienne avant la fin de la formation initiale et que les avis de fin de formation délivrés par le CNFPT puissent être sans effet sur la titularisation des agents qu'il juge inaptes à l'emploi. Pour remédier à ce défaut, la Cour des comptes proposait que ces avis soient transmis au préfet – en plus du maire – afin de motiver les décisions d'agrément.

Nos collègues sénateurs François Pillet et René Vandierendonck reprirent cette recommandation dans leur rapport d'information – proposition n° 18 – en suggérant toutefois que **les avis en question soient transmis au préfet et au procureur de la République** préalablement à leur décision sur les demandes d'agrément⁽²⁾.

Ils formulèrent par ailleurs d'autres propositions afin d'améliorer le contenu de la formation initiale et continue :

— *« étendre le cadre d'intervention du CNFPT à un niveau interrégional »* (proposition n° 15)⁽³⁾ ;

— *« élargir et adapter le catalogue des formations à la diversité des missions et tâches assurées par les agents »* et *« harmoniser et renforcer le*

(1) Cour des comptes, op. cit., p. 116.

(2) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 109.

(3) Ibid., p. 106.

contenu des formations sur l'ensemble du territoire national » (propositions n° 16 et n° 17) ⁽¹⁾ ;

— « *instaurer une formation continue obligatoire pour les directeurs de police municipale »* et « *instituer une obligation de formation pour les ASVP et les opérateurs de vidéosurveillance »* (proposition n° 19) ⁽²⁾ ;

— « *aligner la formation continue des différents cadres d'emplois de la filière sur un rythme triennal »* (proposition n° 20) ⁽³⁾.

Votre rapporteur se félicite que l'article 14 de la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement, faisant écho à la proposition n° 18 citée plus haut, prévoie que **les avis de fin de formation initiale** – lesquels contiennent « *des éléments sur la capacité du stagiaire à exercer les missions qu'il serait conduit à assumer en tant qu'agent de police territoriale et sur son comportement* » ⁽⁴⁾ – **seront transmis au préfet et au procureur de la République avant la délivrance de l'agrément**. Votre rapporteur considère, lui aussi, qu'il est indispensable de faire de la formation initiale « *un élément incontournable de l'agrément* » ⁽⁵⁾.

Il constate néanmoins que l'article 15 de la même proposition de loi, qui prévoyait notamment, dans sa rédaction initiale, l'organisation par le CNFPT de **la formation des futurs agents de police territoriale dans un cadre interrégional** (et non plus régional ⁽⁶⁾), a été vidé de sa substance en séance publique, au Sénat, à la suite d'un amendement du Gouvernement, au motif que les dispositions n'étaient pas du domaine de la loi. Si votre rapporteur ne conteste pas ce point, il n'en reste pas moins convaincu que l'extension du cadre d'intervention du CNFPT à l'échelon interrégional serait une évolution positive dans la perspective d'une homogénéisation de l'offre de formation, d'un enrichissement de son contenu et d'une amélioration de la réactivité du CNFPT face aux demandes des collectivités territoriales. Comme le faisait remarquer Mme Virginie Klès, rapporteure de la proposition de loi pour le Sénat, la modification permettrait « *de mutualiser les moyens des délégations [et] d'optimiser leurs ressources (...). Cela est d'autant plus important que le besoin va fortement croître avec la fusion des deux corps, pour harmoniser les compétences des uns aux missions jusqu'alors exclusivement dévolues aux autres et pour répondre aussi aux demandes qui seront nouvellement formulées pour les ASVP* » ⁽⁷⁾.

(1) Ibid., p. 107.

(2) Ibid., p. 110.

(3) Id.

(4) Rapport (n° 608, session ordinaire de 2013-2014) précité, p. 35.

(5) Rapport d'information (n° 782, session extraordinaire de 2011-2012) précité, p. 108.

(6) Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) comprend vingt-neuf délégations régionales.

(7) Rapport (n° 608, session ordinaire de 2013-2014) précité, p. 36.

Votre rapporteur souhaite que les propositions faites par MM. François Pillet et René Vandierendonck trouvent une traduction concrète à brève échéance. Tout d'abord, le **catalogue des formations devrait être élargi** en raison de la diversité des missions des agents. La formation initiale comme continue devrait également être davantage **professionnalisée**, de façon à mieux préparer les personnels aux différents gestes techniques et actes de procédure leur incombant. Nul n'ignore que l'organisation et les modes opératoires des polices municipales se diversifient (brigades de nuit, brigades cynophiles, brigades armées...) ; aussi apparaît-il nécessaire d'adapter la formation aux besoins et aux attentes des agents comme des élus.

Par ailleurs, si la réunion de la commission consultative des polices municipales (CCPM) du 27 mars 2012 a permis d'entériner le principe de la mise en place d'une formation continue pour les directeurs de la police municipale, ce qui apparaissait indispensable, les **ASVP** et les **opérateurs de vidéoprotection** – dont votre rapporteur fera état plus loin – devraient également bénéficier d'une **véritable formation** ⁽¹⁾. Votre rapporteur se félicite, à cet égard, que l'article 22 de la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement ait ajouté à l'article L. 533-1 du code de la sécurité intérieure plusieurs précisions relatives aux ASVP, dont l'entrée en fonctions sera subordonnée à l'accomplissement d'une formation initiale d'application. Il souhaite que le principe de cette formation ne soit pas mis en cause lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Enfin, il considère que le rythme quinquennal de la formation continue des policiers municipaux n'est pas parfaitement adapté aux besoins des agents ni aux attentes des collectivités territoriales. Il estime, à l'instar de MM. François Pillet et René Vandierendonck, que **celle-ci devrait être construite suivant un rythme triennal**.

Naturellement, les modifications que votre rapporteur appelle de ses vœux auraient vocation à concerner l'ensemble des agents de la future police territoriale – même s'il souhaite que cette dénomination soit modifiée – et pas simplement les policiers municipaux.

(1) Des formations sont d'ores et déjà proposées par le CNFPT mais ne sont pas obligatoires. Par exemple, les ASVP peuvent suivre des modules sur des thématiques relevant de leurs compétences : le nouveau procès-verbal électronique, l'accueil et le renseignement des usagers sur la voie publique, la réglementation relative à l'arrêt et au stationnement...

Proposition n° 29

Organiser la formation dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale dans un cadre interrégional.

Consolider et professionnaliser la formation initiale et continue des policiers municipaux afin de l'adapter aux besoins et aux attentes des personnels et des élus.

Organiser la formation continue des agents de police municipale selon un rythme triennal.

D. CRÉER LES CONDITIONS D'UNE RELATION APAISÉE ENTRE LES FORCES DE SÉCURITÉ ET LA POPULATION

La question de la **relation entre les forces de sécurité et la population**, assurément complexe, suscite, depuis de nombreuses années, des débats nourris. Elle a d'ailleurs occupé une place centrale dans la réflexion de la mission. Comment, en effet, vouloir lutter contre l'insécurité sans s'interroger sur les moyens d'améliorer la relation entre les forces de sécurité et nos concitoyens ? Or cette relation souffre aujourd'hui de maux divers, ainsi que l'ont unanimement reconnu les syndicats de gradés et gardiens de la paix de la police nationale que la mission a entendus. **La rupture n'est toutefois pas nouvelle.** Un sondage informel réalisé en 2008 par le syndicat Unité SGP Police FO montrait que 70 % des agents interrogés considéraient que cette rupture était bien réelle. De manière significative, les enquêtes européennes indiquent que la France est aujourd'hui l'un des pays minoritaires au sein desquels « *l'image de la police nationale – toujours majoritairement bonne – est en déclin* » ⁽¹⁾.

Cette situation appelle des réponses concrètes. Plusieurs actions, mises en place, notamment, dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP), ont déjà vu le jour. Néanmoins, parce qu'il existe encore des marges de progrès dans ce domaine et que la relation entre les personnels du service public de la sécurité et la population constitue l'un des axes majeurs de la réflexion consacrée à l'amélioration de la lutte contre l'insécurité, tous les moyens disponibles doivent être mobilisés. Pour votre rapporteur, mieux lutter contre l'insécurité implique, avant tout, de recréer du lien entre les forces de sécurité et la population **(1)** mais également d'améliorer les modalités concrètes de l'accueil du public et de la prise en charge des victimes **(2)** et de renforcer tant la présence des personnels sur la voie publique que leur fidélisation **(3)**.

(1) Conseil national des villes, Note sur l'amélioration des relations police-population et la redéfinition des missions de sécurité publique, 15 novembre 2013, p. 3.

1. Rapprocher les personnels du service public de la sécurité et nos concitoyens

L'éloignement croissant entre les forces de sécurité et la population (*a*) doit conduire les pouvoirs publics à prolonger l'effort déjà engagé pour y remédier (*b*).

a. Un lien distendu

Avant de faire état des actions déjà engagées et de celles qui pourraient utilement l'être dans le but de rapprocher les forces de sécurité de la population, votre rapporteur tient à rappeler que la rupture évoquée plus haut se manifeste essentiellement dans les « **quartiers sensibles** », dont les habitants sont les premières victimes de l'insécurité. Les résultats des enquêtes de victimation, tout comme les observations faites par le Conseil national des villes (CNV) dans le cadre de ses travaux sur le sujet, montrent en effet que les habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) sont « survictimisés », ainsi que l'a d'ailleurs rappelé devant la mission Mme Claudine Bansept, chargée de mission au CNV ⁽¹⁾.

Ces derniers souffrent en effet, d'une part, d'une **insécurité réelle** – intimidations et menaces, dégradations, nuisances sonores, impossibilité de circuler dans certains lieux... – et sont en proie, d'autre part, à un **fort sentiment d'insécurité**, lié à ce qu'ils perçoivent comme une forme d'« absence » des forces de l'ordre. Ainsi, d'après Mme Bansept, les auditions conduites par le CNV auraient mis en lumière l'idée selon laquelle la police serait perçue par la population de ces quartiers comme « *physiquement absente pour la protection des personnes* ». À en croire les personnes interrogées, l'action de la police se concentrerait de façon disproportionnée sur des faits de faible gravité, serait insuffisante face à certaines formes de délinquance (trafics de stupéfiants, violences aux personnes...) et, *in fine*, ne serait pas de nature à garantir la tranquillité publique. La police serait aussi perçue comme violente dans ses interventions. Il est évident que l'incompréhension de la population face à l'action de la police ne peut que nuire aux relations entre les deux parties.

La rupture pointée du doigt par les personnels de la police et de la gendarmerie trouve peut-être sa manifestation la plus tangible dans la **violence physique et verbale** à laquelle ils sont confrontés, quotidiennement dans certaines parties du territoire, décrite notamment par l'étude sur le management et le bien-être au travail dans la police nationale conduite entre 2011 et 2012 par M. Mathieu Molines, chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Cette violence, qui est le fait de personnes de plus en plus **jeunes** et qui témoigne d'un fort ressentiment à l'égard des forces de l'ordre et de l'État plus généralement, croît régulièrement. Il apparaît, à ce propos, qu'au cours des dix premiers mois de l'année 2013, les outrages et violences à l'encontre des

(1) Audition du 24 juin 2014.

personnes dépositaires de l'autorité publique avaient augmenté d'environ 7 % ⁽¹⁾. Chaque année, ce sont plus de dix mille policiers et gendarmes qui sont blessés dans l'exercice de leurs fonctions ⁽²⁾. Le général Philippe Mazy, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, a d'ailleurs fait remarquer à la mission que le nombre de gendarmes blessés en service était en augmentation ⁽³⁾. Enfin, la police nationale déplore à elle seule, depuis cinq ans, quarante suicides par an en moyenne ⁽⁴⁾. Face à l'ampleur du phénomène, une pétition adressée au ministre de l'intérieur réclamant la mise en place d'un plan de prévention des suicides dans la police nationale a déjà recueilli plus de 100 000 signatures.

Pour votre rapporteur, ces chiffres sont révélateurs des difficultés qui entourent le métier des policiers et des gendarmes, lesquels sont souvent **confrontés de près aux tensions, aux dérives, aux fractures et aux violences de notre société**. Il n'est par ailleurs guère contestable que « *l'autorité est, plus que jamais, contestée, que ce soit sur la voie publique, devant les juridictions, dans les médias ou sur les réseaux sociaux* » ⁽⁵⁾.

Néanmoins, « *pour être pleinement respectées, les forces de l'ordre doivent être irréprochables* » ⁽⁶⁾. Or, tel n'est pas toujours le cas. **Certains contrôles d'identité demeurent, par exemple, abusifs**. Ces « contrôles au faciès » constituent l'un des motifs récurrents des réclamations adressées au Défenseur des droits ⁽⁷⁾. La question n'est certes pas nouvelle et suscite des débats depuis les années soixante-dix ; toutefois, il semble qu'elle soit devenue « *l'expression la plus vive d'une défiance qui, dans certains territoires, s'est installée* » ⁽⁸⁾.

Il ressort ainsi des enquêtes conduites par le Défenseur des droits que les forces de sécurité ne font pas toujours une application stricte des dispositions relatives aux contrôles d'identité.

(1) Réponse du 24 décembre 2013 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 40965, XIV^e législature) de M. Jean-Jacques Candelier, député du Nord.

(2) Id.

(3) Audition du 21 janvier 2014.

(4) Réponse du 29 juillet 2014 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 51780, XIV^e législature) de M. Jacques Kossowski, député des Hauts-de-Seine.

(5) Réponse à la question écrite (n° 40965, XIV^e législature) précitée.

(6) Réponse du 11 février 2014 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 37548, XIV^e législature) de M. Olivier Marleix, député d'Eure-et-Loir.

(7) Défenseur des droits, rapport annuel d'activité de 2013, juin 2014, p. 100.

(8) Défenseur des droits, rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, octobre 2012, p. 3.

ARTICLE 78-2 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE (EXTRAITS)

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1 peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

« – qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

« – ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;

« – ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;

« – ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

« Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

« L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens. »

Une étude de 2009 dirigée par MM. Fabien Jobard et René Lévy, chercheurs au CNRS, intitulée « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », montrait d'ailleurs que les personnes perçues comme « *noires* » (d'origine subsaharienne ou antillaise) et comme « *arabes* » (originaires du Maghreb ou du Machrek) étaient contrôlées « *de manière disproportionnée* » par rapport aux personnes perçues comme « *blanches* » ⁽¹⁾. Ainsi, « *selon les sites d'observation, les Noirs couraient entre 3,3 et 11,5 fois plus de risques que les Blancs d'être contrôlés au regard de la part de ces deux groupes dans la population disponible à être contrôlée par la police (ou la douane). Les Arabes ont été généralement plus de sept fois plus susceptibles que les Blancs d'être contrôlés ; globalement, ils couraient quant à eux entre 1,8 et 14,8 fois plus de risques que les Blancs d'être contrôlés par la police (ou la douane) sur les sites retenus, également au regard de la composition de la population disponible* » ⁽²⁾.

Ces contrôles d'identité abusifs contribuent, à n'en pas douter, à la **dégradation générale de la qualité de la relation entre les forces de sécurité et la population**, elle-même préjudiciable à l'efficacité de l'action des premières. À

(1) « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », étude dirigée par MM. Fabien Jobard et René Lévy, chercheurs au CNRS, pour le compte de l'Open Society Institute, New York, 2009, p. 10.

(2) Id.

cet égard, MM. Jobard et Lévy faisaient remarquer que « *l'attention accrue que la police accorde à certaines personnes peut entraîner une augmentation des conflits avec [celle-ci], lourds de conséquences à la fois pour la sécurité du public et pour celle des fonctionnaires eux-mêmes. Une relation police-public insatisfaisante suscite une **méfiance envers la police et ne prédispose pas les gens à la soutenir, ce qui diminue son efficacité en matière de prévention et de détection des crimes et des délits**. Les contrôles de police ont d'ailleurs été des éléments déterminants à l'arrière-plan d'émeutes urbaines majeures au Royaume-Uni, aux États-Unis et en France. Les effets négatifs du contrôle au faciès en France se sont reflétés dans une série d'émeutes violentes qui ont ébranlé la France au cours des deux dernières décennies, les plus récentes étant celles de 2005 et 2007. Ils se font sentir aussi dans les altercations quotidiennes qui ont lieu entre la police et les jeunes d'origine immigrée ; et dans la perte de confiance envers le système de la justice pénale française* » ⁽¹⁾.

En outre, les **propos déplacés** tenus par les personnels de la police et de la gendarmerie nationales – insultes, propos humiliants, homophobes, ou encore à caractère racial ou religieux – et le **tutoiement** demeurent, hélas, trop fréquents. En 2013, les premiers constituaient le deuxième motif de saisine du Défenseur des droits dans le domaine de la déontologie de la sécurité ⁽²⁾. Aussi le Défenseur des droits a-t-il jugé opportun, dans un communiqué d'avril 2014, d'appeler l'attention sur le fait que « *le nombre important de réclamations relatives à ce grief [était] une source d'inquiétude* » et que la récurrence de ce même grief apparaissait « *révélatrice de son importance pour la population* » ⁽³⁾. Il est évident que ces propos peuvent provoquer un **sentiment d'humiliation** chez ceux qui en sont victimes, ce qui ne saurait être toléré, et qu'ils favorisent également la propagation d'une forme de rejet des forces de sécurité dans leur ensemble.

b. Un effort des pouvoirs publics à prolonger

i. De nouvelles obligations pour les forces de l'ordre

Face à la dégradation de la qualité de la relation entre les forces de sécurité et la population, les gouvernements successifs ne sont pas restés inactifs (la police de proximité en est une illustration déjà ancienne). Le ministère de l'intérieur a d'ailleurs fait de l'amélioration de cette relation l'une de ses priorités et a mis en place **plusieurs actions concrètes**.

(1) Ibid., p. 11.

(2) En 2013, les propos déplacés représentaient 18,9 % des saisines (derrière les violences – 25 %), d'après le rapport d'activité annuel de 2013 du Défenseur des droits (p. 27).

(3) <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/la-deontologie-de-la-securite/actualites/deontologie-de-la-securite-le-point?action=print?action=print>

UNE INITIATIVE DÉJÀ ANCIENNE : LA POLICE DE PROXIMITÉ

Mentionnée dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et instaurée à partir de 1998 sous l'impulsion de M. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur, la police de proximité fut une **doctrine d'emploi de la police nationale**, qui devait permettre de « *réaffirmer la présence de la sécurité publique dans les quartiers déshérités et, pour les policiers, de participer à la vie de ces derniers sans se contenter de "simples passages en voitures" ou "de répondre aux appels d'urgence"* » ⁽¹⁾.

La doctrine d'action de la police de proximité reposait sur cinq modes d'intervention :

- la **territorialisation de l'action policière** : un maillage territorial de chaque circonscription de sécurité publique (CSP) fut défini selon des réalités de quartier. Les policiers de proximité devaient connaître leur terrain d'intervention et être connus des habitants ;
- la **responsabilisation des agents** à tous les niveaux ;
- la **polyvalence des agents** : les policiers de proximité devaient être des généralistes ;
- le **contact permanent avec les autres acteurs locaux**. La police de proximité devait conclure des partenariats avec les acteurs locaux (élus, administrations, associations...) et s'impliquer, d'une manière générale, dans la vie de la cité ;
- l'établissement d'une **relation privilégiée avec la population** : « *les besoins de la population [devaient] être identifiés et une communication sur les actions menées [devait] être engagée. De plus, les déplacements sur le terrain (notamment pour les prises de plainte) [devaient] être privilégiés* » ⁽²⁾.

La conduite d'une action de proximité se traduit par la mise en place de plusieurs dispositifs : participation des policiers de proximité aux réunions de quartiers organisées par les municipalités et les organismes de logement social, présence dans les établissements scolaires pour informer sur le rôle de la police et sensibiliser au respect de la loi, présence aux abords des centres sociaux et des marchés ⁽³⁾.

(1) Alain Bauer et Christophe Souleze, Les politiques publiques de sécurité, Presses universitaires de France, *Que sais-je*, Paris, 2011, p. 64.

(2) Ibid., pp. 66-67.

(3) Ibid., p. 69.

Il apparaît tout à fait positif, à cet égard, que le nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, requière des policiers et des gendarmes l'usage du **vouvoiement** ⁽¹⁾. Plus généralement, les dispositions introduites dans le code de la sécurité intérieure par le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres I^{er}, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la

(1) Cette disposition est codifiée au deuxième alinéa de l'article R. 434-14 du code de la sécurité intérieure.

sécurité intérieure apportent des **précisions bienvenues au sujet des contrôles d'identité.**

ARTICLE R. 434-16 DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

« 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 signallement 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 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. »

Par ailleurs, afin de prévenir les abus qui avaient pu voir le jour lors de certains contrôles d'identité, le Défenseur des droits avait recommandé **le rétablissement du matricule sur les uniformes des personnels** afin, notamment, de faciliter la contestation des pratiques illicites ⁽¹⁾. Dans son rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité d'octobre 2012, il faisait remarquer que *« la possibilité d'identification par un matricule visible est une garantie pour le citoyen s'il est victime du comportement d'un représentant des forces de l'ordre et, plus largement, d'une personne exerçant des fonctions dans le domaine de la sécurité, alors qu'aujourd'hui nombre de réclamations ou d'enquêtes ne peuvent aboutir, faute d'identification de l'auteur des faits reprochés. Cela permettrait aussi la mise hors de cause de policiers lorsque la réclamation ne ressortirait pas comme fondée »* ⁽²⁾. Ce dernier point est important. En effet, s'il n'est pas acceptable que les policiers et les gendarmes s'écartent des prescriptions qui régissent leur action, il n'est pas non plus tolérable qu'ils fassent l'objet de plaintes infondées.

Votre rapporteur se félicite que la recommandation du Défenseur des droits ait été prise en compte dans le nouveau code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales et que l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure dispose que *« sauf exception justifiée par le service auquel [le policier ou le gendarme] appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son **identification individuelle** »*.

(1) Le matricule avait été supprimé des uniformes des policiers en 1984 mais n'avait, en revanche, jamais été apposé sur l'uniforme des gendarmes.

(2) Défenseur des droits, op. cit., p. 34.

S'il sait que les syndicats de la police nationale se sont opposés à cette nouvelle obligation, il est, de son côté, satisfait de cette évolution, qu'il ne considère absolument pas comme la manifestation d'une quelconque défiance à l'égard des personnels mais plutôt comme un moyen de mieux encadrer leur action.

Dans cette même perspective, il voit dans l'utilisation de **caméras-piétons**, actuellement en cours d'expérimentation dans les ZSP et dans certains « quartiers sensibles », un moyen susceptible de sécuriser les interventions de voie publique, tout particulièrement lors des contrôles d'identité, et d'apaiser les relations entre les forces de sécurité et la population ⁽¹⁾. Il se réjouit que les premiers résultats aient été positifs, ainsi que le lui ont confirmé, notamment, les gendarmes rencontrés dans l'Hérault, très satisfaits de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif ⁽²⁾. Il souhaite par conséquent qu'il soit déployé, *in fine*, sur l'ensemble du territoire, après avoir été mis en place, en priorité, dans l'ensemble des ZSP ainsi que dans les « quartiers sensibles » situés en dehors de ces zones.

Proposition n° 30

Étendre le dispositif des caméras-piétons :

- à court terme, à l'ensemble des zones de sécurité prioritaires et aux « quartiers sensibles » situés en dehors de ces zones ;
- à moyen terme, à l'ensemble du territoire.

Enfin, votre rapporteur estime que l'état insatisfaisant de la relation entre les forces de sécurité et la population procède parfois de la **méconnaissance**, par les policiers et les gendarmes, de l'environnement dans lequel ils interviennent. S'il serait bien évidemment erroné d'en faire une généralité – majoritaires sont les personnels de la police et de la gendarmerie qui connaissent parfaitement le territoire sur lequel ils exercent –, ce cas de figure n'en reste pas moins une réalité, notamment dans certains « quartiers sensibles ». Pour remédier à cette difficulté, sans doute serait-il judicieux de prévoir que **chaque prise de fonction devrait être accompagnée d'une formation ou d'un stage**, effectué en partie sur le terrain, de façon à favoriser l'adaptation des personnels à leur environnement et de les préparer « *aux échanges qu'ils ont avec le public* » ⁽³⁾.

(1) À la fin de l'année 2013, 238 caméras étaient affectées dans les services de police intervenant dans les ZSP et 528 dans les unités de gendarmerie.

(2) Déplacement du 11 septembre 2014.

(3) Défenseur des droits, rapport annuel d'activité de 2013, juin 2014, p. 102.

Proposition n° 31

Soumettre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales à une formation ou à un stage, effectué en partie sur le terrain, à l'occasion de chaque changement de poste.

ii. Une progression dans l'utilisation des outils numériques

Votre rapporteur est convaincu que le resserrement des liens entre les forces de sécurité et la population passe aussi par la voie d'une plus grande « **interaction digitale** ». De réels progrès ont été réalisés en la matière. L'ouverture au public d'une **plate-forme Internet de signalement des manquements déontologiques**, gérée par l'inspection générale de la police nationale (IGPN), va dans le bon sens. La mise en place de la « pré-plainte en ligne », dont votre rapporteur fera état plus loin, également. Par ailleurs, les actions de communication des forces de sécurité à destination du public, notamment par l'intermédiaire des **réseaux sociaux** (*Facebook, Twitter*), doivent être encouragées. Ces réseaux apparaissent comme de puissants relais pour faire connaître l'action des policiers et des gendarmes, prévenir les comportements à risque, alerter sur l'évolution de la délinquance et sur les principales formes d'atteintes aux personnes et aux biens au sein des différents territoires, mais aussi, de manière plus ciblée, informer sur le recrutement, relayer les avis de recherche, etc.

Il faut toutefois aller plus loin et tirer tous les bénéfices de ces nouveaux outils afin de rapprocher davantage la police et la gendarmerie de nos concitoyens et d'améliorer, en définitive, la **qualité du service public de la sécurité**. L'application pour smartphones dédiée à la prévention des cambriolages dans les habitations et les commerces conçue par le groupement de gendarmerie de l'Hérault, mise en place depuis avril 2013, en est un bon exemple. Intitulée « Stop cambriolages », elle est proposée gratuitement à l'ensemble des utilisateurs de smartphones sur plusieurs plates-formes et permet d'alerter les utilisateurs en temps réel de tout fait permettant d'éviter la réitération de cambriolages.

LES QUATRE OBJECTIFS DE L'APPLICATION « STOP CAMBRIOLAGES » DE LA GENDARMERIE DE L'HÉRAULT

- **Alerter les usagers**

Grâce au développement de la technologie des « push », il est désormais possible d'**envoyer des notifications d'alerte pour inciter les utilisateurs à se prémunir contre les cambriolages**. Cette fonctionnalité est à rapprocher des dispositifs « alertes SMS » réservés aux commerçants, mais concerne un public plus large. Les messages et les envois sont réalisés par un des officiers du groupement, à l'instar des SMS adressés aux commerçants.

Ce fonctionnement intrusif implique que l'utilisateur accepte les notifications en cochant la case correspondante dans la page de « personnalisation ».

- **Informer les utilisateurs**

La **page d'accueil** permet aux usagers de recevoir des informations générales. Ces informations sont générées par un flux d'actualités alimenté par un officier de l'Hérault depuis le site web de la préfecture.

La **page « prévention »** permet d'informer les usagers en leur apportant tous les conseils pratiques pour se prémunir contre les cambriolages. Deux rubriques sont consacrées à ces conseils : l'une pour les particuliers, l'autre pour les commerçants. On y retrouve plusieurs informations utiles : comment protéger son domicile ; les bonnes pratiques ; que faire en cas d'absence durable.

La **page « brigade »** permet de trouver l'unité de gendarmerie dont dépend le lieu où l'intéressé se situe, soit en saisissant manuellement le lieu de la commune, soit en se géolocalisant. Enfin, après avoir enregistré le lieu, l'application se connecte automatiquement à *Google Maps* pour diriger l'intéressé vers la brigade choisie.

- **Guider les victimes**

Lorsqu'un cambriolage a eu lieu, il est important, pour l'enquête, que le site soit laissé en l'état. C'est pourquoi la **page « conseils aux victimes »** répertorie tous les conseils afin de faciliter le travail des enquêteurs, qu'il s'agisse d'un cambriolage d'habitation ou d'un vol à main armée dans un commerce.

Enfin, l'appel du « 17 » est facilité et permet d'expliquer aux usagers qu'ils seront automatiquement mis en contact avec le service compétent de la police ou de la gendarmerie nationale.

- **Faciliter les inscriptions aux opérations tranquillités vacances (OTV)**

La **page « départ en vacances »** présente le fonctionnement du dispositif « OTV » et rappelle l'intérêt de s'y inscrire lorsque l'on s'absente durablement de son domicile.

Pour faciliter l'inscription aux OTV, l'application permet de télécharger le formulaire puis de le compléter chez soi avant de prendre rendez-vous à la brigade pour le déposer.

L'application « Stop cambriolages » est également développée dans les départements suivants : Ain, Alpes-Maritimes, Doubs, Eure, Gers, Gironde, Indre, Indre-et-Loire, Landes, Maine-et-Loire, Haute-Marne, Morbihan, Moselle, Oise, Orne, Haut-Rhin, Rhône, Seine-Maritime, Tarn-et-Garonne.

Ce type d'outils présente un intérêt réel, notamment dans la perspective de la **prévention du sentiment d'insécurité**. Aussi votre rapporteur appelle-t-il de ses vœux, d'une part, la mise en place de cette application dans l'ensemble des départements concernés par les cambriolages, et, d'autre part, le développement d'applications du même ordre pour mieux prévenir d'autres infractions.

Proposition n° 32

Amplifier les actions de communication de la police et de la gendarmerie nationales sur les réseaux sociaux.

Encourager le développement d'outils numériques innovants (application pour smartphones notamment) destinés à renforcer l'« interaction digitale » entre les forces de sécurité et la population.

iii. Des citoyens encore trop peu mobilisés

Votre rapporteur regrette que **la notion de « résolution de problèmes », laquelle consiste à rechercher les causes des problèmes de sécurité par la mobilisation croisée des forces de sécurité et de la communauté, soit si peu développée dans notre pays**. Elle a pourtant donné de bons résultats dans certains États, notamment au Canada. Au Québec, cette approche a ainsi « *permis aux organisations policières de réduire considérablement certains problèmes liés à la sécurité publique* »⁽¹⁾. Votre rapporteur n'ignore pas qu'elle impliquerait un changement de méthode de travail de grande ampleur et qu'il serait certainement irréaliste de vouloir en faire, à court terme, le nouveau paradigme de l'action des forces de sécurité. Néanmoins, sa promotion n'en demeure pas moins nécessaire dans le but de renforcer la coproduction de sécurité. Dans cette perspective, il serait sans doute utile que le ministère de l'intérieur installe une mission d'expertise, au sein de laquelle seraient représentés l'ensemble des acteurs intéressés ainsi que des chercheurs, afin de réfléchir aux moyens de faire entrer la notion de « résolution de problèmes » dans les pratiques de la police et de la gendarmerie nationales. Des actions concrètes pourraient ensuite être mises en œuvre, sous la forme d'expérimentations, dans les ZSP.

Proposition n° 33

Installer une mission d'expertise sur les moyens d'introduire la notion de « résolution de problèmes » dans les pratiques des forces de sécurité.

Mettre en œuvre quelques actions concrètes, sous la forme d'expérimentations, dans les zones de sécurité prioritaires.

Si notre pays accuse un retard certain dans ce domaine, force est de reconnaître que des initiatives destinées à **faire du citoyen un acteur de la sécurité publique** ont vu le jour au cours des années récentes.

(1) Lionel Prévost, « Survol historique sur la résolution de problèmes », Intersection, n° 25, mars 2004, p. 3.

Votre rapporteur a déjà mentionné les **enquêtes locales de satisfaction** conduites dans les ZSP ⁽¹⁾. Cette initiative, tout à fait intéressante, doit être étendue à l'ensemble des départements, tant les observations de la population sur l'action des policiers et des gendarmes sont une source d'information précieuse dans la perspective d'une amélioration de la qualité du service public de la sécurité.

Proposition n° 34

Organiser régulièrement, sur l'ensemble du territoire, des enquêtes locales de satisfaction de la population portant sur son appréciation de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

Il souhaite par ailleurs faire état d'un autre dispositif, nommé « **participation citoyenne** » ou « **voisins vigilants** », qui lui apparaît véritablement susceptible de resserrer le lien entre les forces de sécurité et la population et, plus généralement, de recréer du lien social au sein des territoires.

Lancé pour la première fois en France en 2006 et inspiré des expériences de « *neighbourhood watch* » mises en œuvre aux États-Unis et en Grande-Bretagne notamment, il consiste à « *associer les élus et la population d'un quartier ou d'une commune à la sécurité de leur propre environnement, dans le cadre d'un dispositif partenarial encadré par la police ou la gendarmerie* » et vise à promouvoir les « *bonnes pratiques citoyennes de nature à renforcer la solidarité entre habitants et à accroître l'efficacité des missions de prévention de proximité conduites par les forces de sécurité* » ⁽²⁾. Mis en place par l'intermédiaire de conventions dans **plus de 300 communes**, en particulier celles touchées par les cambriolages, ce dispositif est apprécié par la plupart des gendarmes que la mission a rencontrés, notamment dans les Bouches-du-Rhône, même si quelques militaires ont tenu à souligner qu'il peinait à se développer dans certaines communes, en raison de l'opposition des élus. Si votre rapporteur n'est pas, quant à lui, opposé à l'extension du dispositif, il souhaite rappeler qu'il est impératif de bien l'encadrer afin de prévenir toutes dérives. Il convient de veiller, notamment, à ce que les parties prenantes ne s'arrogent pas des prérogatives dont seule la puissance publique est détentrice et à ce que les habitants s'en tiennent à des actions telles que la surveillance mutuelle des habitations en l'absence de leurs occupants, le signalement de démarcheurs trop insistants, le signalement d'incivilités...

D'après le ministère de l'intérieur, la « participation citoyenne » aurait « *permis, là où elle a pu être évaluée, une baisse significative de la délinquance, notamment des atteintes aux biens* » ⁽³⁾. Si l'on ne peut que se féliciter d'un tel

(1) Voir supra, le b du 1 du B du I.

(2) Réponse du 7 mai 2013 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 16899, XIV^e législature) de M. Jean-Claude Perez, député de l'Aude.

(3) Réponse à la question écrite (n° 16899, XIV^e législature) précitée.

résultat, il n'en reste pas moins qu'une **évaluation exhaustive** du dispositif, destinée à identifier tant les bonnes que les mauvaises pratiques et à adapter en conséquence les conventions qui l'encadrent, serait sans doute utile.

Proposition n° 35

Évaluer le dispositif de « participation citoyenne ».

iv. L'insuffisance de la recherche

Enfin, votre rapporteur considère que le **travail de recherche** sur la thématique de la relation entre les forces de sécurité et la population est aujourd'hui très insuffisant. À l'instar du Défenseur des droits, il regrette « *qu'en dépit d'un constat partagé sur la dégradation des relations police/public, aucun travail d'envergure n'a[it] jamais été initié par les pouvoirs publics pour analyser les pratiques et mesurer les effets des modes d'intervention des forces de l'ordre auprès de la population* »⁽¹⁾. Les résultats de ces travaux serviraient pourtant certainement, d'une part, à **mieux identifier et comprendre les causes de la rupture** entre les forces de sécurité et la population, et, d'autre part, à définir **les actions idoines susceptibles d'y remédier**.

Proposition n° 36

Lancer un programme de recherche sur la thématique de la relation entre les forces de sécurité et la population afin de disposer d'une analyse scientifique de la situation.

2. Améliorer l'accueil du public et la prise en charge des victimes

Le resserrement des liens entre les forces de sécurité et la population implique également l'amélioration tant de l'accueil du public (**a**) que de la prise en charge des victimes (**b**).

a. L'accueil du public

L'accueil du public dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie occupe une place centrale dans la réflexion sur l'amélioration de la relation entre les forces de sécurité et la population. Cette question n'est d'ailleurs pas nouvelle. Dans son rapport d'information de 2003 sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure, le sénateur Aymeri de Montesquiou faisait remarquer, à juste titre, que

(1) Défenseur des droits, rapport relatif aux relations police/citoyens et aux contrôles d'identité, octobre 2012, p. 16.

l'accueil, « *première image des forces de sécurité* », représente le « *premier contact avec les forces de l'ordre pour des citoyens parfois en détresse* » ⁽¹⁾.

Depuis plusieurs années, différentes initiatives ont vu le jour dans le but d'améliorer cet accueil. Le ministère de l'intérieur a notamment, à la suite de l'adoption de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, élaboré une **charte consacrée à l'accueil du public et à l'assistance aux victimes**.

**CHARTER DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR CONSACRÉE À L'ACCUEIL DU PUBLIC
ET À L'ASSISTANCE AUX VICTIMES DANS LES COMMISSARIATS DE POLICE
ET LES BRIGADES DE GENDARMERIE**

Article 1

L'accueil du public constitue une priorité majeure pour la Police nationale et la Gendarmerie nationale.

Article 2

L'assurance d'être écouté à tout moment par une unité de la Gendarmerie nationale ou un service de la Police nationale, d'être assisté et secouru constitue un droit ouvert à chaque citoyen.

Article 3

La qualité de l'accueil s'appuie sur un comportement empreint de politesse, de retenue et de correction. Elle se traduit par une prise en compte immédiate des demandes du public.

Article 4

Les victimes d'infractions pénales bénéficient d'un accueil privilégié.

Article 5

Les services de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions pénales, quel que soit le lieu de commission.

Article 6

Tout signalement d'une disparition de personne fait l'objet d'une attention particulière et d'un traitement immédiat.

Article 7

Les services de la Police nationale et les unités de la Gendarmerie nationale veillent à informer le plaignant des actes entrepris à la suite de sa déposition et de leurs résultats.

Article 8

Dans le seul but d'identifier les auteurs d'infractions, des informations relatives aux victimes peuvent être enregistrées dans certains fichiers de police judiciaire.

(1) Rapport d'information (n° 25, session ordinaire de 2003-2004) de M. Aymeri de Montesquiou au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure, octobre 2013, p. 133.

Toute victime peut :

- obtenir communication de ces données,
- demander, en cas d'erreur, leur rectification ou leur suppression.

Ces droits s'exercent indirectement auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) 8, rue Vivienne 75083 PARIS CEDEX 02.

Le procureur de la République territorialement compétent peut aussi être saisi.

Sur simple demande orale ou écrite, une notice* détaillant les modalités pratiques de ces droits est remise aux victimes.

En cas de condamnation définitive de l'auteur, la victime peut aussi s'opposer à la conservation dans le fichier des informations la concernant en s'adressant au service de Police ou de Gendarmerie compétent mentionné dans la notice susvisée.

* La notice d'information est diffusée à l'ensemble des services de Police et unités de Gendarmerie.

Si l'élaboration de cette charte fut une réelle avancée, il n'en reste pas moins que, aujourd'hui encore, l'accueil du public ne se fait pas toujours dans des conditions satisfaisantes. Ainsi le constat fait par le sénateur il y a une dizaine d'années conserve-t-il une part d'actualité : *« dans la plupart des unités visitées, que ce soit en gendarmerie ou en police, les salles d'accueil sont rarement adaptées pour recevoir et orienter les visiteurs de façon optimale : peu spacieuses et souvent vétustes, elles ne permettent pas toujours de garantir un minimum de confidentialité. Certaines salles ne comportent parfois que trois ou quatre chaises : selon le nombre de personnes, il n'est pas rare de voir les demandeurs debout. Dans un grand nombre de brigades de gendarmerie, c'est un petit vestibule qui fait office de salle d'attente, où chacun est rendu témoin des problèmes des autres. »* ⁽¹⁾ La mission a fait le même constat, à plusieurs reprises.

Qui plus est, la disposition actuelle des locaux ne garantit pas toujours la **sécurité des usagers**. Il arrive par exemple qu'il n'y ait aucune séparation entre les personnes venues pour déposer plainte ou obtenir un simple renseignement et les individus interpellés.

Votre rapporteur a pleinement conscience de la **contrainte budgétaire** qui pèse sur la capacité d'investissement de la police et de la gendarmerie nationales dans le domaine immobilier ⁽²⁾. Il sait que le montant de l'enveloppe consacrée à ces dépenses est loin d'être suffisant au regard des besoins actuels et futurs. Il lui est toutefois apparu indispensable d'appeler l'attention sur la nécessité de dégager, chaque année, les crédits nécessaires au financement, *a minima*, des opérations immobilières les plus urgentes, notamment dans le but d'améliorer les conditions d'accueil du public, et de réfléchir, ensuite, à la définition d'un nouveau mode de financement du parc immobilier des forces de sécurité ⁽³⁾.

(1) Id.

(2) Voir supra, le 2 du C du II de la première partie.

(3) Voir la proposition n° 9.

b. La prise en charge des victimes

La prise en charge des victimes fait l'objet d'une attention toute particulière de la part de l'actuelle majorité, ainsi que l'a redit Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, devant la mission. **L'amélioration de la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et de l'aide aux victimes** constitue d'ailleurs l'un des trois programmes de la **nouvelle stratégie de prévention de la délinquance 2013-2017**, validée par la circulaire du Premier ministre du 4 juillet 2013 ⁽¹⁾, qui a succédé au plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012.

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales « *a pour objet d'améliorer la prise en charge des victimes par l'institution judiciaire tout au long de leur parcours judiciaire, du dépôt de la plainte jusqu'à l'aboutissement de la procédure d'indemnisation* » ⁽²⁾. Cette définition rappelle que les forces de sécurité ont toute leur place dans la prise en charge des victimes. L'article R. 434-20 du code de la sécurité intérieure, issu du code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, dispose à cet égard que le policier ou le gendarme, sans se départir de son impartialité, « *accorde une attention particulière aux victimes et veille à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Il garantit la confidentialité de leurs propos et déclarations* ». Votre rapporteur se félicite que ce principe soit inscrit dans notre droit.

Il se félicite également que la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ait abouti à **renforcer la protection**, à tous les stades de la procédure judiciaire, dont les victimes font l'objet.

Son article 24 a ainsi réécrit l'article 707 du code de procédure pénale portant dispositions générales relatives à l'exécution des sentences pénales de façon à y préciser qu'au cours de l'exécution de la peine, la victime aurait désormais le droit :

— « *de saisir l'autorité judiciaire de toute atteinte à ses intérêts* » ;

— « *d'obtenir la réparation de son préjudice, par l'indemnisation de celui-ci ou par tout autre moyen adapté, y compris, s'il y a lieu, en se voyant proposer une mesure de justice restaurative* » ;

(1) Circulaire 2084/13/SG du 4 juillet 2013 du Premier ministre relative à la stratégie nationale de prévention de la délinquance.

(2) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de Mme Nathalie Nieson au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes de la mission « justice » pour 2014 (tome VII), octobre 2013, p. 10.

— « d’être informée, si elle le souhaite, de la fin de l’exécution d’une peine privative de liberté (...) » ;

— « à la prise en compte, s’il y a lieu, de la nécessité de garantir sa tranquillité et sa sûreté ».

Le dernier alinéa du nouvel article 707 précise enfin que « l’autorité judiciaire est tenue de garantir l’intégralité de ces droits tout au long de l’exécution de la peine, quelles qu’en soient les modalités ».

L’article 26 de la loi du 15 août 2014 a, quant à lui, consacré dans la loi – à l’article 706-15-4 du code de procédure pénale – le principe de **la mise en place d’un bureau d’aide aux victimes (BAV), chargé de les informer et de répondre aux difficultés qu’elles sont susceptibles de rencontrer tout au long de la procédure pénale, au sein de chaque tribunal de grande instance (TGI)**. Votre rapporteur tient d’ailleurs à saluer la décision prise par Mme la garde des Sceaux de généraliser l’installation des BAV ⁽¹⁾. L’extension de ce dispositif lancé en 2009 ⁽²⁾ a été rapide – 50 BAV au 31 décembre 2012, 129 au 1^{er} août 2013 – et devrait être achevée dès la fin de cette année.

Votre rapporteur voit dans la généralisation des BAV une preuve supplémentaire de la volonté du Gouvernement d’améliorer la prise en charge des victimes, quelque peu mise à mal entre 2010 et 2012, période au cours de laquelle **la baisse des crédits alloués au réseau d’associations d’aide aux victimes a conduit à la réduction de leur nombre** ⁽³⁾. L’actuelle majorité a fort heureusement mis fin à la diminution de l’enveloppe budgétaire consacrée à l’action « aide aux victimes » : dès 2013, les crédits ont augmenté de 25 % en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ⁽⁴⁾ et, en 2014, ils ont de nouveau progressé de 6 % par rapport à l’exercice précédent ⁽⁵⁾.

Ces éléments montrent bien que l’amélioration de la prise en charge des victimes est au cœur des préoccupations de l’actuelle majorité. Toutefois, cette prise en charge demeure perfectible, ainsi que l’ont fait remarquer les associations d’aide aux victimes entendues par la mission ⁽⁶⁾.

(1) Voir la circulaire NOR : JUST1301453C du 9 janvier 2013 de la garde des Sceaux, ministre de la justice, relative à la présentation des bureaux d’aide aux victimes et des conditions de mise en œuvre de leur généralisation.

(2) Les bureaux d’aide aux victimes (BAV) ont d’abord été mis en place, sous forme expérimentale, dans douze tribunaux de grande instance (TGI).

(3) Le nombre d’associations est ainsi passé de 180 en 2010 à 173 depuis 2012.

(4) Avis (n° 258, XIV^e législature) de Mme Nathalie Nieson au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République sur les crédits de l’accès au droit et à la justice et de l’aide aux victimes de la mission « justice » pour 2013 (tome VII), octobre 2012, p. 9.

(5) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de Mme Nathalie Nieson précité, p. 10.

(6) Table ronde réunissant l’institut national d’aide aux victimes et de médiation (INAVEM), l’association d’aide aux parents d’enfants victimes (APEV), l’association pour la protection contre les agressions et les crimes sexuels (APACS) et l’association nationale pour la reconnaissance des victimes (ANPRV), le 20 mai 2014.

Les victimes, comme l'ensemble des usagers, pâtissent en effet des **conditions d'accueil** offertes par certains commissariats de police et brigades de gendarmerie, au sein desquels la confidentialité des propos tenus, voire, dans certains cas, la sécurité des personnes, ne sont pas toujours parfaitement garanties.

Par ailleurs, et votre rapporteur le souligne pour le regretter, les victimes éprouvent parfois des **difficultés à faire enregistrer leur plainte**. Dans son rapport annuel d'activité de l'année 2013, le Défenseur des droits soulignait ainsi que certaines victimes « *se voient opposer des conditions à l'enregistrement de leur plainte, ce que les textes ne prévoient pas* »⁽¹⁾. En 2013, le grief portant sur le refus de recueillir les plaintes des victimes avait d'ailleurs été soulevé dans 9,6 % des saisines reçues par l'autorité constitutionnelle indépendante. Pourtant, les services de police et de gendarmerie sont tenus, en application de l'article 15-3 du code de procédure pénale, « *de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent* ». Cette obligation, qui s'applique quel que soit le lieu de la commission des faits ou le lieu de domiciliation de la victime, fut également rappelée par l'article 5 de la charte de la police et de la gendarmerie nationales relative à l'accueil du public et à l'assistance aux victimes⁽²⁾.

Il s'agit d'un point fondamental. En effet, les refus d'enregistrement de plaintes peuvent avoir un effet désastreux sur l'image du service public de la sécurité. Il importe par conséquent de rappeler aux personnels leurs obligations en la matière, comme l'a fait le directeur central de la sécurité publique dans une note de service du 22 mars 2013. Votre rapporteur considère que l'envoi de notes de ce type, à intervalles réguliers, par les directeurs d'administration centrale du ministère de l'intérieur, ne serait sans doute pas inutile.

Sur ce point, le dispositif de la « **pré-plainte en ligne** », expérimenté depuis 2008 et généralisé au cours du premier trimestre de l'année 2013, constitue un pas en avant ; il est également de nature à moderniser la relation entre le service public de la sécurité et la population⁽³⁾. Ce dispositif, réservé aux atteintes aux biens dont la victime ne connaît pas le ou les auteurs (dégradation, escroquerie, vol, etc.), lui permet d'effectuer facilement et immédiatement sa déclaration sur Internet à l'adresse <https://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr/> et d'obtenir un rendez-vous auprès du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie de son choix pour signer sa plainte.

D'après le ministère de l'intérieur, la généralisation de la « pré-plainte en ligne » a suscité un « *fort intérêt* » et une « *réelle satisfaction* » de la part des

(1) Défenseur des droits, op. cit., p. 102.

(2) Voir *supra*, le a du présent 2.

(3) Le téléservice « pré-plainte en ligne » a été expérimenté à partir de novembre 2008 dans les départements de la Charente-Maritime et des Yvelines.

usagers ⁽¹⁾. Entre le 7 janvier et le 20 mars 2013, **plus de 20 000 déclarations de ce type avaient été faites sur Internet** (17 546 pour la police nationale et 3 080 pour la gendarmerie nationale). Plus de 62 % de ces pré-plaintes avaient donné lieu à un dépôt de plainte effectif, dont plus de la moitié dans les vingt-quatre heures suivant l’envoi de la pré-plainte et 95 % dans un délai inférieur à une semaine ⁽²⁾.

Si ces premiers résultats sont encourageants et si l’évaluation de l’expérimentation lancée en 2008, de même que les enquêtes de terrain et les sondages de satisfaction alors réalisés se sont révélés positifs, il n’en reste pas moins nécessaire de procéder à une évaluation plus approfondie du dispositif désormais opérationnel sur l’ensemble du territoire.

Proposition n° 37

Évaluer le dispositif de « pré-plainte en ligne ».

Enfin, votre rapporteur estime que l’amélioration de la prise en charge des victimes – et, plus généralement, de l’ensemble des usagers – passe par **la poursuite du déploiement des intervenants sociaux dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie**.

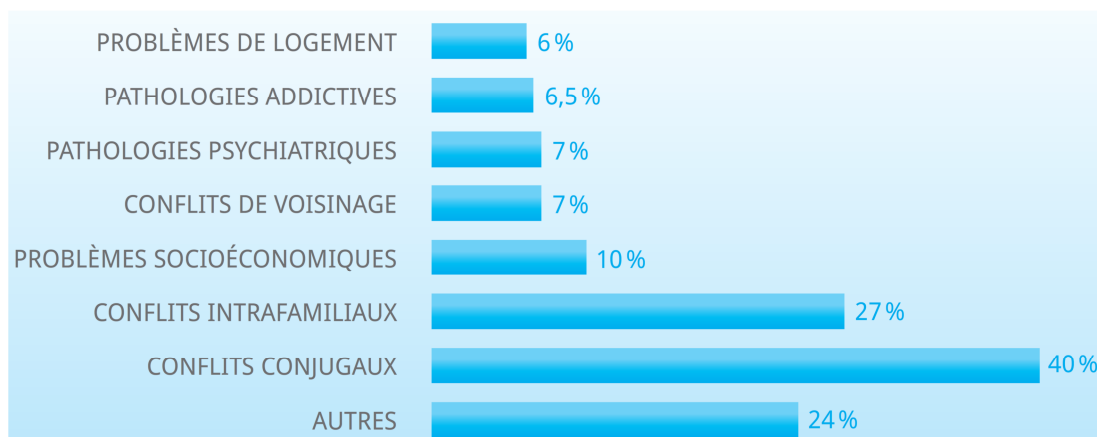
Les intervenants sociaux, employés par les conseils départementaux, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou encore des associations, participent à l’**accueil**, à l’**écoute** et à l’**orientation** des victimes d’infractions ou des personnes en détresse et sont chargés d’**informer directement et rapidement les services sociaux** compétents des situations sociales dégradées dont ils prennent connaissance. Ils interviennent également au bénéfice des personnes mises en cause, notamment mineures. Le tableau ci-après montre la diversité des problématiques auxquelles se trouvent confrontés les intervenants sociaux.

(1) Réponse du 9 juillet 2013 du ministère de l’intérieur à la question écrite (n° 21061, XIV^e législature) de M. Philippe Meunier, député du Rhône.

(2) Id.

PROBLÉMATIQUES DES PERSONNES ACCUEILLIES PAR LES INTERVENANTS SOCIAUX

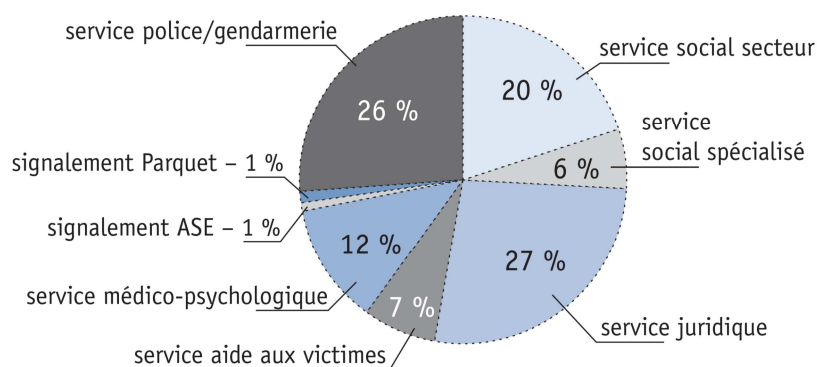
(données de 2009)



Source : Association nationale d'intervention sociale en commissariat et gendarmerie, Les intervenants sociaux en commissariat de police et groupement de gendarmerie.

En résumé, leur présence permet de **faire le lien entre les usagers du service public de la sécurité et les professionnels de la sphère sociale** (services sociaux départementaux, associations d'aide aux victimes, etc.) mais aussi, lorsque cela s'avère nécessaire, **l'autorité judiciaire**.

TYPE D'ORIENTATION DES PERSONNES REÇUES PAR LES INTERVENANTS SOCIAUX



Source : Les intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie, *guide pratique réalisé par la délégation interministérielle à la ville*, Les Éditions de la DIV, novembre 2008, p. 83.

Pour votre rapporteur, cette présence au sein des locaux de la police et de la gendarmerie est indispensable. En effet, il est évident qu'« *en raison de la spécificité de leurs missions et de la formation qu'ils ont reçue à cet effet, le policier comme le gendarme, malgré toute l'attention qu'ils portent aux attentes de leurs interlocuteurs, se sentent parfois démunis face à certaines situations sociales et ne sont ainsi pas en mesure de proposer un accompagnement vers les services appropriés* »⁽¹⁾. Les témoignages recueillis par la mission auprès des

(1) Les intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie, *guide pratique réalisé par la délégation interministérielle à la ville*, Les Éditions de la DIV, novembre 2008, p. 7.

policiers et des gendarmes confirment que la présence d'intervenants sociaux à leur côté est tout à fait pertinente et doit, à ce titre, être renforcée⁽¹⁾. Dans un document remis à votre rapporteur, le directeur général de la gendarmerie nationale se prononçait ainsi en faveur de l'accroissement de leur nombre dans les unités de gendarmerie, dans le but de « *consolider la capacité d'écoute et de réponse aux sollicitations du public* ».

Votre rapporteur ne peut que faire sien cet objectif. Il n'ignore toutefois pas que le recrutement d'intervenants sociaux est subordonné à la signature d'une convention entre l'État – qui finance le dispositif par l'intermédiaire du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) –, le département et, le cas échéant, la commune, en application de l'article L. 121-1-1 du code de l'action sociale et des familles. Il souhaite que l'État et les collectivités territoriales continuent de se mobiliser sur ce sujet afin que le nombre d'intervenants sociaux présents aux côtés des policiers et des gendarmes puisse croître dans les prochaines années.

Proposition n° 38

Poursuivre le déploiement d'intervenants sociaux dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie.

3. Renforcer la présence des forces de sécurité sur la voie publique et encourager la fidélisation

La présence des policiers et des gendarmes sur la voie publique, ainsi que leur connaissance du terrain, sont des facteurs essentiels de la proximité avec la population.

Néanmoins, la proportion des forces de sécurité disponibles pour intervenir sur la voie publique est limitée, comme l'ont souligné MM. Alain Bauer et Christophe Souleux dans une étude publiée en avril 2010⁽²⁾ qui concluait que « *pour les trois services de sécurité publique [police nationale, gendarmerie nationale et préfecture de police de Paris], entre les effectifs réalisés totaux et ceux disponibles pour intervenir sur la voie publique, ceux-ci peuvent être divisés de moitié environ* ». Afin de déterminer les effectifs disponibles pour intervenir sur la voie publique, les auteurs avaient en effet déduit des effectifs réalisés totaux les effectifs départementaux, transversaux ou affectés en unités spécialisées, ainsi que les effectifs indisponibles et les effectifs incompressibles liés au fonctionnement des services. Ils précisait que la nuit, la présence sur la voie publique était essentiellement assurée, s'agissant de la police nationale, par les brigades

(1) Au mois de juin 2013, on en comptait 175 dans les services de police et de gendarmerie nationales (dont 27 mutualisés entre les deux forces). Voir la réponse du 18 juin 2013 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 18318, XIV^e législature) de Mme Catherine Beaubatie, députée de la Haute-Vienne.

(2) Alain Bauer et Christophe Souleux, Où sont les policiers et les gendarmes ? 10 ans après, avril 2010.

anti-criminalité (BAC), les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) et le service « police secours » et que pour leur part, les brigades de gendarmerie pouvaient mettre en place des patrouilles de nuit en fonction du contexte local.

La question de la présence de nuit, sur la voie publique, des forces de sécurité est un enjeu particulièrement important. Il convient en effet de veiller à ce que cette présence soit adaptée, au sein de chaque territoire, aux horaires auxquels le risque de commission d'actes de délinquance est le plus élevé. Dans ce contexte, votre rapporteur estime nécessaire d'évaluer l'organisation de la présence de nuit des forces de sécurité sur la voie publique et son adéquation aux besoins de sécurité.

Proposition n° 39

Évaluer l'organisation de la présence de nuit, sur la voie publique, de la police et de la gendarmerie nationales et son adéquation aux besoins de sécurité.

Quelles sont les marges d'action pour dégager des effectifs pouvant être présents sur la voie publique ? Cette question est étroitement liée à celle de l'organisation territoriale des forces de sécurité, déjà évoquée plus haut ⁽¹⁾. En effet, la simplification de l'organisation des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) peut permettre de redéployer des effectifs dans les circonscriptions de sécurité publique (CSP). Au sein même des CSP, il est également possible de fermer la nuit des commissariats dont l'activité est faible et de créer en contrepartie des patrouilles de voie publique. M. Claude Baland, alors directeur général de la police nationale, avait indiqué lors de son audition que ce type de solution pouvait être mis en œuvre lorsqu'il était accepté par les élus locaux.

Le profil des policiers et des gendarmes a également une influence sur la relation de proximité avec la population. Leur connaissance du territoire et de la population joue un rôle important dans cette relation mais aussi sur l'efficacité de leur action, tant dans son volet préventif que répressif.

La question de la fidélisation ne se pose pas dans les mêmes termes pour la police et pour la gendarmerie. En effet, l'obligation de logement des gendarmes est un facteur favorisant leur intégration à la population, bien que, comme l'a fait remarquer M. Christian Mouhanna, directeur adjoint du CESDIP, lors de son audition, la réorganisation territoriale de la gendarmerie ait incité à la mobilité ⁽²⁾. Le général Philippe Mazy, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, a indiqué à la mission d'information qu'en 2012, 24 000 ordres de mutation fonctionnelle avaient été pris, dont 15 500 avec changement de

(1) Voir supra, le d du 1 du A du présent I.

(2) Audition du 3 décembre 2013.

résidence, ce qui, a-t-il estimé, représentait une garantie du maillage territorial, certaines brigades étant peu attractives.

S'agissant de la police nationale, la fidélisation se heurte à certains obstacles, évoqués par M. Claude Baland lors de son audition. Des mesures ont pourtant été mises en œuvre, en particulier pour encourager la fidélisation en Île-de-France, par les décrets du 23 décembre 2004 et du 14 décembre 2009 ⁽¹⁾. Le délai minimum dans le premier secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) pour bénéficier d'un avancement a été porté à huit ans, au lieu de cinq auparavant, dans le cadre des concours nationaux à affectation régionale en Île-de-France mais, dans la pratique, beaucoup de membres du corps d'encadrement et d'affectation (CEA) demandent un changement de poste dans un délai plus court.

Des avantages sont également prévus s'agissant de l'avancement pour les agents affectés dans des secteurs difficiles (secteurs et unités d'encadrement prioritaire) ⁽²⁾. Enfin, une indemnité de fidélisation a été créée en 1999 au bénéfice des fonctionnaires actifs des services de police affectés en secteur difficiles ⁽³⁾. Au 1^{er} janvier 2013, pour les gradés et gardiens de la paix, son barème s'échelonnait de 202 euros annuels la troisième année à 1 805 euros annuels à compter de la onzième année.

Malgré ces différentes mesures, selon les informations communiquées par le ministère de l'intérieur à votre rapporteur, 80 % des nouveaux gardiens de la paix sont originaires de province et 60 % sont affectés en Île-de-France à leur sortie d'école.

Parallèlement, des efforts ont été faits pour encourager le recrutement d'adjoints de sécurité (ADS) dans les quartiers difficiles, afin d'offrir une formation aux jeunes concernés et de diversifier le recrutement ⁽⁴⁾. Le dispositif des ADS, créé en 1997, permet le recrutement, pour un contrat de trois ans renouvelable une fois, de jeunes âgés de 18 à 30 ans issus de milieux défavorisés ou de « quartiers sensibles » dans le cadre de la promotion de l'égalité des chances. Aucune condition de diplôme n'est exigée. Les jeunes recrutés bénéficient d'une formation de quatorze semaines dispensée par les écoles nationales de police ou les centres de formation de la police. Ils assistent ensuite les fonctionnaires des services opérationnels dans leurs missions de surveillance générale, de prévention et de répression ainsi que d'accueil du public et

(1) Décret n° 2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale et décret n° 2009-1551 du 14 décembre 2009 modifiant le décret n° 2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

(2) Il s'agit de l'un des huit départements d'Île-de-France ou de l'une des circonscriptions suivantes : Amiens, Beauvais, Creil, Dreux, Givors, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Roubaix, Rouen, Tourcoing, Vitrolles.

(3) Décret n° 99-1055 du 15 décembre 1999 portant attribution d'une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

(4) Voir le rapport d'information (n° 3999, XIII^e législature) de M. Guy Geoffroy au nom de la mission d'information sur la diversité du recrutement dans la gendarmerie et la police nationales, novembre 2011.

d'assistance aux victimes. Parallèlement, le dispositif des cadets de la République, créé en 2004, qui s'adresse au même public, permet aux jeunes de bénéficier d'une formation d'un an les préparant au concours de gardien de la paix.

E. PROLONGER LA RÉFLEXION SUR LA SÉCURITÉ PRIVÉE

Naturellement, la réflexion sur lutte contre l'insécurité sur tout le territoire implique avant tout de réfléchir aux moyens susceptibles d'être mobilisés pour adapter la politique de sécurité publique aux besoins et aux attentes de la population. Néanmoins, il est apparu nécessaire d'inclure la sécurité privée dans cette réflexion, compte tenu de l'importance prise par ce secteur au cours des années récentes. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite, après avoir rappelé quelques éléments de contexte (1), faire état des pistes de réforme d'un secteur encore trop peu encadré (2).

1. La sécurité privée en quelques chiffres

Au cours de la décennie écoulée, le secteur de la sécurité privée, regroupant des activités telles que la surveillance humaine, le transport de fonds ou encore la sécurité aéroportuaire, a connu un développement marqué sous l'effet, principalement, de l'apparition de besoins nouveaux qu'il n'appartenait pas à la sécurité publique de prendre en charge ⁽¹⁾. De 1998 à 2010, le nombre de sociétés a progressé, en moyenne, de 6,4 % par an, le chiffre d'affaires du secteur de 5,5 % par an et les effectifs salariés de 6,6 % par an ⁽²⁾. En 2010, la clientèle d'entreprises représentait 77 % du chiffre d'affaires des entreprises du secteur, le reste de la clientèle se répartissant également entre particuliers, d'une part, et administrations publiques et collectivités territoriales, d'autre part ⁽³⁾.

Fort de **150 000 agents** et d'un **chiffre d'affaires de plus de 6 milliards d'euros**, le secteur est aujourd'hui plus professionnalisé qu'il ne l'était il y a encore quelques années. Ainsi que l'a rappelé devant la mission M. Jean-Louis Blanchou, ancien délégué interministériel à la sécurité privée ⁽⁴⁾, un véritable dialogue existe désormais entre l'État et les acteurs de la sécurité privée, un organe de régulation, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé en 2011, un code de déontologie a vu le jour en 2012, les

(1) La montée en puissance des effectifs employés par les entreprises de sécurité privée n'est pas corrélée à la réduction des effectifs des forces de sécurité nationales, mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Sur ce point, voir supra, le 1 du C du II de la première partie.

(2) Marina Robin et Bénédicte Mordier, « La sécurité, un secteur en pleine expansion », INSEE Première, n° 1432, janvier 2013, p. 1.

(3) Ibid., p. 2.

(4) Le décret n° 2014-278 du 28 février 2014 a créé le poste de délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'intérieur, qui s'est substitué à celui de délégué interministériel à la sécurité privée, créé par le décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée.

formations ont été progressivement renforcées et une charte de bonnes pratiques d'achat entre les donneurs d'ordres et les prestataires de services a été élaborée⁽¹⁾.

**LES MISSIONS DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ
PRÉVUES À L'ARTICLE L. 632-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

« Le Conseil national des activités privées de sécurité, personne morale de droit public, est chargé :

« 1° D'une mission de police administrative. Il délivre, suspend ou retire les différents agréments, autorisations et cartes professionnelles prévus par le présent livre ;

« 2° D'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un code de déontologie de la profession approuvé par décret en Conseil d'État. Ce code s'applique à l'ensemble des activités mentionnées aux titres Ier et II ;

« 3° D'une mission de conseil et d'assistance à la profession.

« Le Conseil national des activités privées de sécurité remet au ministre de l'intérieur un rapport annuel dans lequel est établi le bilan de son activité. Il peut émettre des avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables. Toute proposition relative aux conditions de travail des agents de sécurité privée est préalablement soumise à la concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs. »

Toutes ces avancées furent salutaires. Toutefois, l'encadrement des activités de sécurité privée souffre encore de lacunes qu'il appartient aux pouvoirs publics de corriger. Ce problème n'est pas nouveau. En effet, dès 1982, le rapport Bonnemaison suggérait de renforcer l'encadrement d'un secteur qui employait déjà environ 50 000 personnes réparties dans 600 à 650 sociétés de gardiennage et de surveillance.

2. Mieux encadrer les activités de sécurité privée

Au cours des années récentes, la délégation interministérielle à la sécurité privée a conduit un important travail de réflexion dans le cadre de la préparation d'un projet de loi qui, à ce jour, n'a toujours pas été déposé sur le bureau d'une des deux assemblées. Elle a ainsi formulé de nombreuses propositions, dont certaines furent reprises devant la mission par M. Jean-Louis Blanchou. Votre rapporteur, convaincu que la professionnalisation du secteur de la sécurité privée doit se poursuivre, souhaiterait faire état de celles qui ont retenu son attention.

i. Renforcer la coopération avec les forces de sécurité publique

À l'instar de M. Jean-Louis Blanchou, il estime qu'il serait sans doute pertinent que **les forces de sécurité publique soient informées des contrats de**

(1) Audition du 3 juin 2014.

prestation faisant intervenir des entreprises de sécurité privée – dès lors qu’une durée déterminée ou qu’un seuil de personnes engagées dans le cadre de ces contrats serait atteint – afin que les premières soient, d’une part, averties de la présence des secondes sur la voie publique, et, d’autre part, que les interactions entre les deux parties soient facilitées.

D’une manière générale, les échanges d’informations entre forces de sécurité publique et entreprises privées de sécurité devraient être renforcés, notamment pour permettre à ces dernières de bénéficier d’informations utiles à la sécurité des personnes et des biens qu’elles protègent.

Afin de créer les conditions d’une meilleure coopération entre les forces régaliennes et les entreprises de sécurité privée, il pourrait utilement être recouru à la signature de **conventions de coopération** – auxquelles seraient parties l’entreprise de sécurité privée, le préfet et le maire – dont l’objet serait de renforcer la sécurité dans les emprises privées et sur la voie publique à proximité immédiate. Ces conventions préciseraient notamment la nature et les lieux d’exécution des missions des agents privés de sécurité et détermineraient les modalités selon lesquelles ces mêmes agents pourraient être conduits à échanger des informations, à signaler des infractions ou à solliciter l’intervention de la police et de la gendarmerie nationales.

Proposition n° 40

Accroître les échanges d’informations entre les forces de sécurité publique et les entreprises de sécurité privée dans le but de renforcer la protection des personnes et des biens dont ces dernières ont la charge.

ii. Consolider la formation des agents

Pour votre rapporteur, de réels progrès pourraient encore être réalisés dans ce domaine. Ainsi, sans doute serait-il pertinent, d’une part, de **subordonner l’activité de formation à l’agrément préalable du prestataire**, et, d’autre part, de **créer une obligation de certification des organismes de formation** fondée sur la fiabilité des examens et des contrôles de compétences et de connaissances qu’ils organisent. La certification devrait permettre de s’assurer de la qualité pédagogique des formateurs, de leur moralité, du respect des programmes, de la capacité de l’entreprise de formation à disposer de l’ensemble des matériels des plateaux techniques nécessaires, etc.

Proposition n° 41

Subordonner l’activité de formation dispensée aux agents de sécurité privée à l’agrément préalable du prestataire et créer une obligation de certification des organismes de formation.

iii. Créer une obligation de garantie financière pour les entreprises de sécurité privée

À ce jour, il apparaît que la création d'une entreprise de sécurité privée obéit à un formalisme limité. Or, cette situation a pu conduire certains prestataires indécidés à mettre sur pied des entreprises éphémères ayant massivement recours au travail dissimulé avant de disparaître au bout de quelques mois ou de quelques années sans s'être toujours, qui plus est, acquittées de leur dette envers l'État. La mise en place de cette **obligation de garantie financière** pourrait permettre le paiement de pénalités en cas de manquement professionnel en même temps qu'elle rendrait plus difficile la disparition de ces entreprises, qui nuisent indiscutablement à la réputation du secteur tout entier.

Proposition n° 42

Créer une obligation de garantie financière pour les entreprises de sécurité privée.

iv. Mettre en place un système de qualification des entreprises

Le recours à la sous-traitance est monnaie courante dans le secteur de la sécurité privée, ce qui ne va pas toujours sans soulever des interrogations quant à la qualité ou même à la régularité juridique des prestations fournies. Or, la bonne information des donneurs d'ordres et des clients sur la capacité des entreprises de sécurité privée à fournir un service par définition sensible semble primordiale. La création d'un système de **qualification des entreprises**, qui pourrait prendre la forme d'une certification de leur niveau de compétence, favoriserait cette bonne information, de même qu'elle permettrait aux entreprises en question de se positionner sur certains types de prestations, le tout dans la perspective de la mise en place d'un **marché plus transparent**. Pour M. Jean-Louis Blanchou, cette évolution serait propice à la diversification de l'offre ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des prestations fournies. Elle offrirait notamment davantage de garanties aux personnes physiques ou morales ayant recours aux services de sécurité privée pour des missions d'une particulière sensibilité.

Proposition n° 43

Mettre en place un dispositif destiné à certifier le niveau de compétence des entreprises prestataires de services de sécurité privée.

v. Utiliser une partie des recettes du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) pour financer la prévention de la délinquance

À l'occasion de son audition, M. Jean-Louis Blanchou a expliqué à la mission que le montant de la part de la cotisation payée par les entreprises de

sécurité privée (intitulée contribution sur les activités privées de sécurité) – correspondant à 0,5 % de leur chiffre d'affaires – affectée au CNAPS était supérieur au besoin de financement de l'établissement public⁽¹⁾. Dès lors, il a proposé qu'une partie du « trop-perçu » soit affectée à un fonds de modernisation qui aurait vocation à financer une partie des actions de formation des agents ou certaines opérations de communication au bénéfice des entreprises de sécurité privée. Votre rapporteur est favorable à cette proposition mais considère que les sommes disponibles pourraient également être affectées au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Qui plus est, il souhaiterait que la part des recettes versée au budget général de l'État provenant de cette même contribution – celle qui n'est pas affectée au CNAPS – serve, elle aussi, à financer la prévention de la délinquance et qu'elle soit, à cette fin, affectée au FIPD. Si, en dépit de ces évolutions, les crédits affectés au FIPD demeuraient insuffisants, votre rapporteur estime qu'il pourrait alors être envisagé d'augmenter le montant de ladite contribution – à 0,6 % ou 0,7 % – même s'il est bien conscient que l'impact de cette modification devrait faire l'objet d'une expertise préalable.

Proposition n° 44

Attribuer la part du montant de la contribution sur les activités privées de sécurité non utilisée pour le financement du Conseil national des activités privées de sécurité à un fonds destiné à financer des actions en faveur de la modernisation du secteur (formation des agents, opérations de communication, etc.) ainsi qu'au Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

II. ACCENTUER LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

La prévention de la délinquance, définie par le sociologue Gilbert Berlioz, lors de son audition, comme « *l'ensemble des mesures non coercitives utilisées pour éviter la réalisation d'infractions* » peut intervenir à différents niveaux⁽²⁾. On distingue classiquement la prévention primaire qui vise à agir sur les différents facteurs socio-économiques de la délinquance de façon générale (éducation, emploi...), la prévention secondaire qui cible certaines personnes ou groupes de personnes plus exposées au risque de délinquance et la prévention tertiaire qui concerne la récidive. En outre, la prévention situationnelle vise à empêcher qu'un événement ait lieu en agissant directement sur les circonstances de cet événement (par la vidéoprotection par exemple).

Comme l'a rappelé M. Pierre N'Gahane, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), devant la mission

(1) En 2013, le montant total de la contribution sur les activités privées de sécurité s'élevait à 27 940 050 euros ; 13 800 000 euros ont été reversés par l'État au Conseil national des activités privées de sécurité.

(2) Audition du 20 novembre 2013.

d'information, la politique de prévention de la délinquance se situe au confluent de plusieurs autres champs d'action, dans les domaines de l'éducation, de l'action économique et sociale, de la sécurité et de la justice ⁽¹⁾. De ce fait, elle implique l'intervention de nombreux acteurs, dont les actions doivent être coordonnées, au plan national comme au plan local. Ces acteurs ne disposent d'ailleurs pas toujours d'une vision claire de leur mission. Les représentantes de l'Union syndicale des magistrats (USM) ont ainsi estimé qu'il conviendrait de mieux définir les contours de l'intervention du parquet dans les instances de prévention de la délinquance ⁽²⁾.

Par ailleurs, la prévention de la délinquance est trop souvent l'objet de préjugés idéologiques qui l'opposent à la répression et l'accusent de laxisme. Pour la mission d'information, il convient de sortir de ces débats stériles et d'affirmer le caractère indissociable de la politique de sécurité et de la politique de prévention de la délinquance.

L'approfondissement des efforts en faveur de la prévention de la délinquance suppose de rendre plus cohérente la gouvernance de cette politique (A), de renforcer la « prévention humaine » (B), de mener à bien l'évaluation de la vidéoprotection et de développer la formation des personnels chargés de son exploitation (C) et, enfin, de disposer de financements supplémentaires (D).

A. RENDRE PLUS COHÉRENTE LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

La mission d'information souhaite la mise en œuvre d'une véritable gouvernance locale de la politique de prévention de la délinquance, actuellement trop étatique. En effet, si le maire joue un rôle central dans cette politique au niveau local (1), il convient de mieux l'associer à la déclinaison départementale de la stratégie nationale de prévention de la délinquance (2).

1. Le rôle central du maire dans la politique de la prévention de la délinquance au niveau local...

C'est à la suite des recommandations du rapport Bonnemaïson de 1982 que le rôle du maire dans la politique de prévention de la délinquance au niveau local s'est développé. Les premières structures partenariales de prévention de la délinquance ont résulté d'un décret du 8 juin 1983 ⁽³⁾. Celui-ci prévoyait la création de conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), ancêtres des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), par les conseils municipaux s'ils l'estimaient nécessaire. Les CCPD

(1) Audition du 28 janvier 2014.

(2) Audition du 17 juin 2014.

(3) Décret n° 83-459 du 8 juin 1983 portant création d'un Conseil national et relatif aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance.

réunissaient autour du maire l'ensemble des acteurs concernés par la prévention de la délinquance. Un Conseil national de prévention de la délinquance, composé de maires, de parlementaires et de représentants associatifs et syndicaux, et doté d'un pouvoir de proposition, était également institué auprès du Premier ministre.

En 1997, à la suite du colloque de Villepinte sur la politique de sécurité, la création des contrats locaux de sécurité (CLS) a visé à mettre en œuvre une approche globale de la prévention de la délinquance et de la sécurité et à organiser un partenariat élargi en matière de sécurité au niveau des communes ou des agglomérations.

En 2002, les CLSPD ont été créés pour succéder aux CCPD ⁽¹⁾.

L'article 1^{er} de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, selon lequel *« sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre »* a donc consacré le rôle central en matière de politique de prévention de la délinquance que le maire avait déjà dans la pratique.

Les maires disposent aujourd'hui de **différents instruments pour remplir leur rôle de « pivot » de la politique de prévention de la délinquance dans la commune.**

- Les **CLSPD** ⁽²⁾ sont devenus obligatoires dans les villes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible (ZUS), en application de la loi du 5 mars 2007. Présidés par les maires, les CLSPD constituent le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Ils peuvent élaborer une stratégie territoriale de sécurité ou proposer des actions de prévention ponctuelles, dont ils assurent le suivi et l'évaluation.

Les CLSPD ou CISPDP peuvent constituer en leur sein des **groupes de travail à vocation thématique ou territoriale**. En pratique, des « cellules de veille » composées de professionnels sont parfois créées. Selon une estimation réalisée par la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance dans le rapport qu'elle a consacré aux coordonnateurs de CLSPD ⁽³⁾, les deux tiers des CLSPD disposent d'un coordonnateur. Les coordonnateurs, qui peuvent avoir un statut de fonctionnaire ou de contractuel, ont pour mission de faire fonctionner les différentes instances partenariales de prévention de la délinquance et de développer des relations avec les différents partenaires de cette

(1) Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002

(2) Voir supra, l'encadré sur les CLSPD dans le b du 1 du B du I.

(3) Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, La coordination des politiques locales de prévention et de sécurité : le rôle des coordonnateurs, janvier 2013.

politique (préfecture, forces de sécurité, justice, conseil général, Éducation nationale, etc.). Ils jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement des CLSPD et l'animation de la politique de prévention de la délinquance au niveau local.

Les coordonnateurs de CLSPD entendus par la mission d'information ⁽¹⁾ ont insisté sur la nécessité d'une reconnaissance de leur métier, expliquant que l'hétérogénéité de leur positionnement au sein des collectivités territoriales ainsi que de leurs missions nuisait à la légitimité et à la crédibilité de leur profession. Ils ont fait part de leur souhait que soit élaborée, en lien avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), une fiche-métier sur les coordonnateurs de CLSPD. La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance constatait, dans son rapport déjà cité, que la fiche-métier du répertoire des métiers territoriaux à laquelle le métier de coordonnateur était rattaché était celle de chef de projet « développement territorial » et que les outils spécifiques et les modes d'intervention de la prévention de la délinquance n'y étaient pas abordés. Elle proposait donc *« la création d'une fiche-métier spécifique qui pourrait aider les employeurs locaux à mieux identifier le périmètre et les enjeux du métier »* ⁽²⁾.

Votre rapporteur souhaite reprendre cette proposition, susceptible de favoriser la reconnaissance du métier de coordonnateur de CLSPD et de consolider les missions des coordonnateurs.

Proposition n° 45

Élaborer une fiche-métier du Centre national de la fonction publique territoriale sur les coordonnateurs de conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, l'article L. 132-5 du code de la sécurité intérieure, qui résulte de la loi du 5 mars 2007, prévoit la possibilité pour les CLSPD de créer en leur sein un ou plusieurs groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique. Il précise que *« les faits et informations à caractère confidentiel échangés dans le cadre de ces groupes de travail ne peuvent être communiqués à des tiers. L'échange d'informations est réalisé selon les modalités prévues par un règlement intérieur établi par le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance sur la proposition des membres du groupe de travail »*.

Néanmoins, les difficultés concernant l'échange d'informations nominatives entre les partenaires de la politique de prévention de la délinquance ont été mentionnées par plusieurs personnes entendues comme un obstacle à la conduite des actions locales. Ces difficultés concernent en particulier la

(1) Table ronde du 12 février 2014.

(2) Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, op. cit., p. 94.

communication d'informations par les travailleurs sociaux et par certains services du ministère de la justice (protection judiciaire de la jeunesse – PJJ, service pénitentiaire d'insertion et de probation – SPIP). Cette question représente un enjeu important dans les politiques locales de prévention de la délinquance, du fait de leur dimension nécessairement partenariale et de la nécessité de pouvoir aborder les situations individuelles dont le traitement relève de différents acteurs.

LES ÉCHANGES D'INFORMATIONS NOMINATIVES ENTRE PARTENAIRES DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Une distinction doit être faite entre les informations à caractère secret et les informations confidentielles.

S'agissant **des informations à caractère secret**, l'article 226-13 du code pénal dispose que *« la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende »*. Cet article ne définit ni les faits couverts par le secret professionnel ni les personnes soumises au secret professionnel par leur profession ou leur fonction.

En application de l'article L. 221-6 du code de l'action sociale et des familles, les **personnes participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance** sont tenues au secret professionnel en raison de leurs fonctions. Sont également soumis au secret professionnel les **membres des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**, en application de l'article D. 581 du code de procédure pénale.

L'article 226-14 du code pénal prévoit que le secret professionnel n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret, ainsi que dans trois hypothèses :

- la révélation aux autorités judiciaires, médicales ou administratives de privations ou de sévices infligés à un mineur ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ;
- la révélation par le médecin au procureur de la République, avec l'accord de la victime, des sévices ou privations sur le plan physique ou psychique, constatés dans l'exercice de sa profession ;
- la révélation, au préfet, par les professionnels de la santé ou de l'action sociale, du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une.

Par ailleurs, l'article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles pose différentes exceptions au secret professionnel. Lorsqu'un professionnel de l'action sociale constate que l'aggravation des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou d'une famille appelle l'intervention de plusieurs professionnels, il en informe le maire de la commune de résidence et le président du conseil général. Par ailleurs, les professionnels de l'action sociale qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret.

Les dispositions de l'article L. 121-6-2, qui visent la communication d'informations au maire et au président du conseil général ou le partage d'informations entre professionnels de l'action sociale, ne s'appliquent pas aux échanges d'informations dans le cadre des groupes de travail à vocation thématique ou territoriale des CLSPD. Les informations pouvant être échangées dans ce cadre en application de l'article L. 132-5 du code de la sécurité intérieure sont donc **des informations à caractère confidentiel**, et non à caractère secret. L'absence de définition juridique des informations à caractère confidentiel est l'une des difficultés principales dans l'application de ces dispositions. Dans son avis du 17 juillet 2014 sur l'échange d'informations et le partenariat dans le cadre de la prévention de la délinquance, le Conseil supérieur du travail social observait que « [le confidentiel est] *un ensemble subjectif qui se situe au-delà de ce qui est public ou évident, et qui s'étend de ce qui est banal, commun, jusqu'à ce qui est personnel, intime, privé, voire secret. Il comprend le nom et certaines caractéristiques administratives permettant d'identifier une personne* ».

Tous les professionnels de l'action sociale sont soumis à une obligation de discrétion, l'article L. 311-3 du code de l'action sociale et des familles garantissant à toute personne prise en charge par les établissements et services sociaux et médico-sociaux la confidentialité des informations la concernant.

Les difficultés rencontrées par les acteurs de la prévention de la délinquance s'expliquent par la complexité de l'interprétation des différentes dispositions relatives au secret professionnel et aux informations confidentielles. À cet égard, M. Richard Pierre, président du comité national de liaison des acteurs de la prévention spécialisée (CNLAPS) a souligné devant la mission d'information qu'il convenait en pratique de trouver un équilibre entre le secret professionnel et le partage d'informations ⁽¹⁾.

Afin de remédier aux difficultés se posant au sein des CLSPD, une première charte déontologique type pour l'échange d'informations a été élaborée en 2010 par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD). Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, un groupe de travail interministériel et partenarial a été chargé d'élaborer une nouvelle charte déontologique type, afin de clarifier les possibilités d'échanges d'informations. Celle-ci a été publiée en juillet 2014, accompagnée d'un guide méthodologique.

La charte prévoit que l'échange d'informations peut porter sur des situations difficiles, personnelles ou familiales, au regard du risque de délinquance afin de s'assurer qu'elles sont bien prises en compte par l'une des institutions concernées. Sont en revanche exclues les informations plus précises comme celles relatives à l'histoire personnelle ou familiale, aux détails du travail social et éducatif en cours, aux éléments sur d'éventuelles procédures judiciaires en cours. Les informations confidentielles ne peuvent être communiquées à des tiers. Les

(1) Table ronde du 13 mai 2014.

personnes intéressées sont informées de l'échange d'informations à caractère confidentiel les concernant.

Les **stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance**, appelées à se substituer aux contrats locaux de sécurité de première et de deuxième générations créés respectivement par les circulaires du 28 octobre 1997 et du 4 décembre 2006 sont un instrument important de l'action des CLSPD. Comme l'a indiqué à la mission M. Raphaël Le Méhauté, secrétaire général du comité interministériel des villes ⁽¹⁾, ces stratégies ont vocation, comme les contrats locaux de sécurité, à constituer le volet « sécurité et prévention de la délinquance » des futurs contrats de ville qui seront conclus au premier semestre 2015. Afin d'encourager leur développement, dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance pour 2009-2012, le CIPD a publié en mars 2012 un guide méthodologique.

Néanmoins, la mise en œuvre de ces stratégies se heurte à plusieurs obstacles :

— la forte demande par les maires d'un soutien de l'État, à travers des engagements formalisés, comme le soulignait le rapport annuel de 2013 au Parlement du CIPD ;

— leur absence d'existence au plan réglementaire, l'article D. 132-7 du code de la sécurité intérieure relatif aux CLSPD faisant toujours référence au contrat local de sécurité ;

— plus globalement, le manque de lisibilité de ces instruments du fait de leur coexistence avec les contrats locaux de sécurité (CLS).

● La loi du 5 mars 2007 a ouvert la possibilité pour le conseil municipal de créer **un conseil pour les droits et les devoirs des familles (CDDF)**, présidé par le maire ou son représentant et dont la composition est fixée librement par chaque commune ; le CDDF peut comprendre des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des personnes œuvrant dans les domaines de l'action sociale, sanitaire et éducative, de l'insertion et de la prévention de la délinquance. Ces conseils ont un rôle consultatif ; ils sont le cadre d'un dialogue avec les familles rencontrant des difficultés dans l'éducation de leurs enfants et peuvent formuler des recommandations. La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a rendu obligatoire la création de CDDF dans les communes de plus de 50 000 habitants.

La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a évalué le dispositif des CDDF dans un rapport de novembre 2011 ⁽²⁾ et formulé diverses recommandations à partir des bonnes pratiques qu'elle a

(1) Audition du 7 mai 2014.

(2) Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, Trois dispositifs de responsabilisation parentale dans le cadre de la prévention de la délinquance, novembre 2011.

identifiées. Elle a notamment préconisé que les CDDF s'appuient sur un dispositif de repérage des faits susceptibles d'y être traités, dans le cadre d'une cellule de veille des CLSPD, que leur mise en œuvre s'accompagne d'actions de soutien à la parentalité et d'actions de réussite éducative, ainsi que d'un suivi individualisé du jeune et de sa famille en lien avec le conseil général.

- Afin de lui donner des moyens supplémentaires d'exercer son rôle en matière de prévention de la délinquance, la loi du 5 mars 2007 a également renforcé **l'information du maire**.

Tout d'abord, il doit être informé par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie nationale de toutes les infractions causant un trouble à l'ordre public dans la commune. Il est informé, à sa demande, par le procureur de la République, des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites, ainsi que des jugements devenus définitifs ou des décisions d'appel lorsque ces infractions sont concernées ⁽¹⁾.

Par ailleurs, il doit également être informé par l'inspecteur d'académie en cas d'absentéisme scolaire important d'un élève (plus de quatre demi-journées en un mois) et par les chefs d'établissements des exclusions temporaires ou définitives ⁽²⁾.

Le maire et le président du conseil général sont informés par les travailleurs sociaux ou par un coordonnateur désigné parmi eux de la situation des personnes et des familles dont l'aggravation des difficultés sociales, éducatives et matérielles appelle l'intervention de plusieurs professionnels ⁽³⁾.

Le maire peut, lorsque le défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur comporte un risque pour l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics, proposer un accompagnement parental, après avoir vérifié que la famille ne fait pas l'objet d'une autre mesure d'accompagnement.

- Enfin, la loi du 5 mars 2007 a officialisé la pratique du **rappel à l'ordre**. Selon l'article L. 132-7 du code de la sécurité intérieure, « *lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L.2122-18 du code général des collectivités territoriales peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur **au rappel des dispositions qui s'imposent** à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie. Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur* ».

(1) Article L. 2211-3 du code général des collectivités territoriales.

(2) Article L. 131-8 du code de l'éducation.

(3) Article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles.

Contrairement au rappel à la loi prononcé par le procureur de la République ⁽¹⁾, il ne s'agit pas d'une alternative aux poursuites pénales et cette procédure ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de l'action publique ; elle vise cependant principalement à apporter une réponse à des faits n'entraînant pas nécessairement de qualification pénale.

Plusieurs élus entendus par la mission d'information ont fait part de leur expérience de cette pratique. Pour M. Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François, représentant l'Association des petites villes de France (APVF), il est important que les rappels à l'ordre fassent l'objet d'une préparation par les services de prévention car ils peuvent provoquer des réactions violentes des familles ⁽²⁾. M. Bernard Rivaillé, adjoint au maire de Lormont, membre du Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU), a souligné l'efficacité des rappels à l'ordre pratiqués dans sa commune en nombre limité : les jeunes concernés n'ont jamais récidivé et beaucoup ont été réintégrés dans la vie sociale de leur quartier. Enfin, M. Jean-Luc Deroo, alors maire d'Halluin et membre du FFSU, a estimé que les rappels à l'ordre contribuaient à la prévention de la récidive, en permettant aux auteurs de reconnaître leur faute, en les mettant en contact avec l'autorité et en créant la possibilité d'un dialogue avec le jeune et sa famille ⁽³⁾.

Le rapport que la mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance a consacré au rappel à l'ordre en 2012 ⁽⁴⁾ a mis en avant le caractère indispensable d'un dialogue entre les maires et les procureurs de la République. Dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012, le CIPD a élaboré un protocole type, validé par la Chancellerie, permettant de délimiter le champ des rappels à l'ordre afin de garantir leur conformité avec les pouvoirs de l'autorité judiciaire. La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance constatait cependant dans son rapport, sur la base d'une étude menée auprès d'un échantillon de maires, que la signature de protocoles avec le parquet ne s'était pas encore généralisée.

Lorsque ces conventions sont signées, le dispositif semble efficace, ainsi qu'en témoigne la pratique développée par le parquet de Lille. M. Frédéric Fèvre, procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Lille, a présenté à la mission d'information, lors de son déplacement à Lille ⁽⁵⁾, le dispositif qu'il a développé avec 32 communes de la métropole lilloise, sur la base d'une convention type qu'il a élaborée et signée avec les maires de ces communes. Celle-ci définit le champ du rappel à l'ordre : les faits portant atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans la commune,

(1) Article 41-1 du code de procédure pénale.

(2) Table ronde du 17 décembre 2013.

(3) Audition du 5 février 2014.

(4) *Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance*, Le rappel à l'ordre par le maire : impact de la légalisation d'une pratique ancienne, décembre 2012.

(5) Déplacement du 2 juin 2014.

commis par des mineurs et des majeurs, principalement les conflits de voisinage, l'absentéisme scolaire, la présence constatée de mineurs non accompagnés dans des lieux publics à des heures tardives, certaines atteintes légères à la propriété publique, les « incivilités », les incidents aux abords des établissements scolaires, certaines contraventions aux arrêtés du maire portées à sa connaissance, certaines nuisances sonores, certains écarts de langage. Afin de coordonner le rappel à l'ordre avec les réponses pénales pouvant être apportées par le parquet, la convention prévoit que le maire consulte préalablement le parquet sur son opportunité. Elle prévoit également le suivi de la mesure dans le cadre des réunions du CLSPD. Ce dispositif s'est révélé très efficace, 96 % des mineurs concernés n'ayant pas récidivé.

Votre rapporteur souligne l'intérêt du dispositif du rappel à l'ordre, qui permet d'apporter une réponse à des actes de faible gravité et de prévenir la récidive. Il souhaite donc que cette pratique puisse se développer dans les communes. La signature de conventions entre les procureurs de la République et les maires permet d'organiser le dialogue nécessaire entre ces acteurs ; ce cadre est en outre susceptible de favoriser le développement du recours aux rappels à l'ordre.

Proposition n° 46

Encourager le développement du rappel à l'ordre, notamment grâce à la signature de conventions entre les maires et les procureurs de la République.

2. ...implique de l'associer à la déclinaison départementale de la politique de prévention de la délinquance

En application de l'article D. 132-2 du code de la sécurité intérieure, le **comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD)**, qui est présidé par le Premier ministre et comprend les différents ministres concernés par la politique de prévention de la délinquance ⁽¹⁾, **fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et veille à leur mise en œuvre**. En octobre 2009, le CIPD avait adopté un premier plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes pour la période 2010-2012. Le 27 mai 2013 a été adoptée une nouvelle **stratégie nationale de prévention de la délinquance pour la période 2013-2017**, qui a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 4 juillet 2013.

(1) Le ministre de l'intérieur, le garde des Sceaux, ministre de la justice, le ministre de la défense, le ministre de l'éducation nationale, le ministre chargé de la santé, le ministre chargé de la cohésion sociale, le ministre chargé des transports, le ministre chargé de l'outre-mer et le ministre chargé de la jeunesse.

La stratégie nationale 2013-2017 comprend trois programmes d'action :

- un programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance ;
- un programme d'actions pour améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes ;
- un programme d'actions pour améliorer la tranquillité publique.

Le programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance concerne la prévention secondaire (en direction de publics ciblés) et tertiaire (prévention de la récidive). Il s'appuie sur le repérage des jeunes par les différents acteurs de la prévention au niveau local ; l'organisation d'échanges d'informations confidentielles au sein des groupes de travail des CLSPD et la désignation de référents pour le suivi des jeunes concernés.

Il comprend des actions pour prévenir le premier passage à l'acte délinquant, comme des chantiers éducatifs, des actions de « parcours citoyen » ou de prise en charge globale dans différentes structures (pôle d'accueil préventif, espace de socialisation ou plateforme de réinsertion). En matière de prévention de la récidive, les actions sont conduites par les communes en lien avec le parquet, la PJJ et les SPIP. S'agissant des primo-délinquants, elles concernent l'apprentissage de la citoyenneté, le rapport à l'autorité ou la réalisation de travaux de réparation. Pour les jeunes déjà suivis par la justice pénale, elles visent l'insertion sociale et professionnelle.

Le programme d'actions pour améliorer la prévention des violences faites aux femmes, des violences intrafamiliales et l'aide aux victimes vise à mieux coordonner les différents dispositifs existants et à les compléter par des actions correspondant aux différentes phases d'intervention : repérage, accueil, protection et accompagnement des victimes.

Enfin, le **programme d'actions pour améliorer la tranquillité publique** s'appuie sur des schémas locaux de tranquillité publique faisant intervenir la prévention situationnelle ainsi que des moyens humains (la médiation sociale par exemple). Les schémas, élaborés au sein des CLSPD, doivent définir des stratégies globales, à partir de l'identification des lieux et des périodes où les risques sont particulièrement élevés.

Le plan départemental de prévention de la délinquance fixe les priorités de l'État en matière de prévention de la délinquance, dans le respect de la stratégie nationale ⁽¹⁾. Il est arrêté par le préfet après consultation du procureur de la République et du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Créé par le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006, ce conseil est

(1) Article D. 132-13 du code de la sécurité intérieure.

présidé par le préfet et comprend le président du conseil général et le procureur de la République, qui en sont les vice-présidents, des magistrats, des représentants des services de l'État, des représentants des collectivités territoriales ainsi que des représentants d'associations, établissements ou organismes et des personnalités qualifiées. Les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de prévention de la délinquance sont informés par le préfet des priorités du plan départemental.

Il est paradoxal, alors que la loi du 5 mars 2007 a consacré le rôle central des maires en matière de prévention de la délinquance, que ceux-ci ne soient pas, dans les textes, associés à l'élaboration du plan départemental de prévention de la délinquance. S'agissant de la mise en œuvre de la stratégie nationale 2013-2017, la circulaire du 4 juillet 2013 demandait aux préfets d'organiser une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux concernés mais elle ne désignait pas explicitement les maires. Votre rapporteur considère qu'il convient de rendre obligatoire l'association des maires à l'élaboration des plans départementaux.

Proposition n° 47

Prévoir, dans les circulaires relatives à la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, l'association systématique des maires à l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance.

B. RENFORCER LA « PRÉVENTION HUMAINE »

L'accentuation des efforts en matière de prévention de la délinquance doit se traduire en priorité par le renforcement de la « prévention humaine », c'est-à-dire par des actions faisant intervenir des professionnels, qu'il s'agisse de la médiation sociale (1) ou de la prévention spécialisée (2).

1. La médiation sociale

La médiation sociale est généralement définie comme « *un processus de création et de réparation du lien social et de règlement des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions, de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose* » ⁽¹⁾.

Les premières actions de médiation sociale se sont développées dans les « quartiers sensibles » dans les années quatre-vingt, à partir d'initiatives citoyennes de femmes, les « femmes-relais », puis avec le soutien de l'État, notamment dans le cadre de la politique de la ville et au moyen d'emplois aidés (emplois-jeunes, adultes-relais).

(1) Définition adoptée en septembre 2000 lors d'un séminaire organisé à Créteil par la délégation interministérielle à la ville dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Les médiateurs sociaux interviennent aujourd'hui dans des contextes variés : dans l'espace public pour rappeler les règles et gérer les comportements à risque, dans les transports en commun, pour prévenir les tensions, dans le logement social pour résoudre les conflits et les troubles de voisinage, ou encore en milieu scolaire pour améliorer les relations avec les familles ou les élèves en difficulté. On estime que 10 000 à 12 000 personnes exercent actuellement cette activité sur l'ensemble du territoire. Les structures les employant sont diverses. Il s'agit majoritairement d'associations mais des villes ou des agglomérations, des bailleurs sociaux, des régies ou des sociétés de transport peuvent faire le choix d'employer directement des médiateurs dans différentes missions.

En 2008, une étude portant sur cinq structures de médiation sociale dans les villes d'Angoulême, Chalon-sur-Saône, Lille, Marseille et Niort ⁽¹⁾ a mis en évidence l'utilité sociale des actions menées. En matière de tranquillité publique, les interventions des médiateurs avaient par exemple permis une baisse des incivilités et des dégradations de l'ordre de 30 % et une diminution du sentiment d'insécurité. Au plan économique, des coûts importants avaient pu être évités s'agissant des dégradations, des procédures judiciaires ou encore des interruptions de trafic ou des déviations de lignes dans les transports en commun.

Quel doit être le champ de l'intervention des médiateurs sociaux par rapport à celui des forces de sécurité ? M. Jean-Yves Gérard, président du réseau des villes correspondants de nuit et de la médiation sociale, a estimé lors de son audition que les interventions des médiateurs étaient plus efficaces que celles des forces de l'ordre pour la régulation des conflits de basse intensité et s'est prononcé pour une extension de ces interventions dans le champ pénal, citant les conflits de voisinage, l'occupation illicite des halls d'immeubles ou les situations d'alcoolisation dans l'espace public ⁽²⁾.

Votre rapporteur est convaincu que **le développement du recours à la médiation peut fortement contribuer à la tranquillité publique et à la prévention de la délinquance** mais que différentes conditions sont nécessaires pour garantir l'utilité de l'intervention des médiateurs sociaux.

Celle-ci doit **s'inscrire dans une stratégie territoriale** définie par les instances locales de gouvernance de la prévention de la délinquance (maires, CLSPD) et associant tous les partenaires locaux. Cette stratégie doit fixer les différents objectifs des interventions de médiation et permettre une continuité de ces actions sur les différentes parcelles du territoire.

Par ailleurs, la professionnalisation du métier de médiateur social est un enjeu important, sur lequel ont insisté plusieurs personnes entendues. En effet, les débuts de la médiation sociale ont été marqués par l'expérience des « grands frères », dans laquelle les jeunes recrutés n'étaient pas formés et avaient

(1) *Ministère du logement et de la ville, Évaluation de l'utilité sociale de cinq structures de médiation sociale, sous la direction d'Hélène Duclos et Jean-Édouard Grésy, mars 2008.*

(2) *Audition du 13 mai 2014.*

des missions mal définies, ce qui a joué un rôle négatif pour l'image de la médiation sociale.

Comme l'a souligné devant la mission d'information M. Laurent Giraud, directeur du réseau France Médiation ⁽¹⁾, le métier de médiateur est aujourd'hui en voie de structuration. Une charte de référence de la médiation sociale définissant ses objectifs et ses missions, ainsi qu'un cadre déontologique d'intervention et les conditions de son efficacité, a été adoptée en 2001 par le comité interministériel des villes (CIV). En 2009, un référentiel regroupant les missions de médiation sociale en neuf activités a été défini. À la suite de recommandations adoptées par le CIV sur la reconnaissance des métiers de la médiation sociale, fondées sur une réflexion menée en 2010-2011 par un groupe de travail interministériel et interpartenarial ⁽²⁾, le décret du 13 octobre 2012 a intégré les missions de médiation sociale au sein de la filière « animation » de la fonction publique territoriale et reconnu les diplômes de la médiation sociale, particulièrement pour les cadres d'emplois des animateurs territoriaux et des adjoints territoriaux d'animation. Parallèlement, une fiche unique sur la médiation sociale dans le répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi relative à la médiation sociale a été publiée par Pôle Emploi au deuxième trimestre 2012.

Cependant, les recommandations relatives à la formation n'ont pas été mises en œuvre. **La qualité de la formation et du recrutement des médiateurs sociaux est pourtant essentielle.** Différents diplômes et certifications existent actuellement du niveau V (CAP) au niveau II (licence ou maîtrise) mais il conviendrait de **développer une filière de formation spécifique** les articulant ainsi que des passerelles vers d'autres certifications. Par ailleurs, la professionnalisation des structures d'emploi est une condition de la qualité du recrutement et de l'intervention des médiateurs sociaux. À cet égard, le développement de réseaux professionnels, comme le réseau des villes correspondants de nuit et de la médiation sociale et le réseau France Médiation, constitue une évolution très positive.

Enfin, **la question de la pérennité des emplois et des financements se pose.** Le métier de médiateur social est souvent exercé de façon temporaire, sur des postes qui ne sont pas spécifiquement identifiés dans les différents statuts dont ils relèvent. Un tiers des postes de médiateurs sociaux est occupé par des adultes-relais, soit 4 200 postes ⁽³⁾. Créé en 2000, le dispositif des adultes-relais s'adresse aux personnes âgées de plus de 30 ans, sans emploi et résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Les adultes-relais ont des fonctions de médiateurs sociaux dans les quartiers prioritaires et sont employés majoritairement par des associations. L'aide de l'État est attribuée dans le cadre d'une convention conclue pour une durée de trois ans avec l'employeur. L'État

(1) Audition du 11 juin 2014.

(2) Médiation sociale : pour la reconnaissance d'un métier, rapport du groupe de travail interministériel et interpartenarial, éditions du CIV, décembre 2011.

(3) Le Gouvernement a annoncé en mars 2014 la création de 500 postes supplémentaires.

finance également des emplois de médiation sociale par le biais d'autres contrats aidés, ainsi que dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et du FIPD. Comme le soulignait le rapport du groupe de travail piloté par le SGCIV, *« depuis 20 ans, l'État est le principal financeur des emplois de la médiation sociale par le biais des contrats aidés. De leur côté, les collectivités locales se sont également fortement engagées. Cependant, la médiation sociale restera une activité fragile tant qu'elle dépendra d'un financement unique, a fortiori exclusivement public »*.

Différentes pistes pour développer le financement de la médiation sociale ont été évoquées par les représentants d'associations et de réseaux d'associations entendus. M. Jean-Yves Gérard a jugé souhaitable de développer des financements privés, par exemple par des mutuelles ou des sociétés d'assurances, en faisant valoir l'impact de la médiation sociale sur la réduction des risques. M. Xavier Rochefort, directeur de l'association ALTM-Lyon, a cité l'exemple des villes d'Angoulême, de Bordeaux et de Lyon, où des mutualisations existent entre communes, bailleurs sociaux, entreprises, pour financer des actions de médiation sociale ⁽¹⁾.

Votre rapporteur considère que le développement souhaitable de la médiation sociale nécessite de disposer de financements pérennes, au-delà des financements de la politique de la ville et des emplois aidés. Les financements croisés entre structures publiques et privées, dans le cadre de mutualisations, ouvrent à cet égard des perspectives intéressantes. De telles solutions témoignent en outre de la conduite d'une stratégie territoriale transversale, de nature à favoriser l'efficacité des actions de médiation sociale.

Proposition n° 48

Favoriser la professionnalisation de la médiation sociale :

— en développant l'offre de formation, notamment en créant une filière de formation spécifique permettant l'articulation entre les diplômes et certifications et le développement de passerelles vers d'autres certifications ;

— en pérennisant les emplois de médiateurs sociaux, grâce au renforcement du financement public, notamment dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, et au développement de mutualisations entre acteurs publics et privés (communes, bailleurs sociaux, entreprises de transport, etc.).

(1) Audition du 11 juin 2014.

2. La prévention spécialisée

La prévention spécialisée est définie par les articles L. 121-2 et L. 221-1-2 du code de l'action sociale et des familles.

DISPOSITIONS DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES DÉFINISSANT LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Article L. 121-2

« Dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale le département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre une ou plusieurs des formes suivantes :

« 1° Actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale ;

« 2° **Actions dites de prévention spécialisée** auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;

« 3° Actions d'animation socio-éducatives ;

« 4° Actions de prévention de la délinquance.

« Pour la mise en œuvre des actions mentionnées au 2° ci-dessus, le président du conseil général habilite des organismes publics ou privés dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9. »

Article L. 221-1-2

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

(...)

« 2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment celles visées au 2° de l'article L. 121-2 ; »

(...)

La prévention spécialisée **relève de la compétence des départements**, au titre de l'aide sociale à l'enfance mais la conduite d'actions de prévention spécialisée n'est pas obligatoire selon l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

Les actions de prévention spécialisée sont conduites par des éducateurs en prévention spécialisée, dans l'espace public (« éducateurs de rue ») ou au sein de clubs de prévention spécialisée. Les éducateurs proposent aux jeunes différentes

activités (dialogues informels dans la rue ; activités sportives, culturelles ; chantiers éducatifs ; accompagnement lors de démarches administratives, etc.) à finalité éducative. Les différents participants à la table ronde organisée par la mission sur les éducateurs en prévention spécialisée ⁽¹⁾ ont insisté sur le fait que la prévention de la délinquance n'était pas l'objectif premier de la prévention spécialisée, qui est la protection de l'enfance.

Alors que la médiation sociale cible certains lieux et certaines situations, la prévention spécialisée permet un suivi individuel des jeunes ; les deux types d'action sont donc complémentaires. Il convient de développer la continuité des interventions entre ces différents professionnels. La conclusion prochaine par le comité national de liaison des acteurs de la prévention spécialisée (CNLAPS), France Médiation et le réseau des villes correspondants de nuit et de la médiation sociale d'une convention de partenariat s'inscrit dans cette perspective.

Les éducateurs en prévention spécialisée sont majoritairement employés par des associations, plus rarement directement par des conseils généraux. La prévention spécialisée souffre depuis quelques années d'une « crise des vocations » des éducateurs. Lors de la table ronde, différentes explications ont été apportées. Tout d'abord, la formation des éducateurs spécialisés est globale, elle n'offre pas de module spécifique aux étudiants désirant s'orienter vers la prévention spécialisée. S'agissant de la formation en alternance, l'appareil de formation n'est pas suffisamment structuré (on compte plus de 450 établissements) pour assurer la diversité des lieux de stages. Enfin, les étudiants se détournent de la prévention spécialisée en raison de l'incertitude des débouchés, celle-ci étant rarement valorisée par les conseils généraux. Leurs choix en faveur d'autres filières peuvent aussi s'expliquer par une préférence pour l'exercice de leur activité dans un contexte plus structuré (par exemple, dans des instituts médico-éducatifs, des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques, des centres éducatifs fermés).

Votre rapporteur regrette cette évolution. Il estime que **la création d'un module de formation spécifique à la prévention spécialisée au sein de la formation des éducateurs spécialisés** est nécessaire afin de mieux identifier cette filière et de la valoriser.

Proposition n° 49

Créer un module de formation spécifique à la prévention spécialisée au sein de la formation des éducateurs spécialisés.

(1) Mme Caroline Bachschmidt, sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires au ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, M. Jean-Marie Vauchez, président de l'Organisation nationale des éducateurs spécialisés, M. Richard Pierre, président du Comité national de liaison des acteurs de la prévention spécialisée (CNLAPS) et M. Éric Riederer, coordonnateur national du CNLAPS.

Par ailleurs, votre rapporteur s'inquiète du désengagement financier de certains départements, le cas du département du Loiret, qui a complètement supprimé le financement de la prévention spécialisée depuis le 1^{er} janvier 2014, représentant un extrême, pour l'instant isolé. M. Romain Colas, vice-président du conseil général de l'Essonne, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF) ⁽¹⁾, a indiqué devant la mission d'information que les départements subissaient une très forte contrainte budgétaire du fait de l'augmentation de leurs dépenses sociales et qu'il convenait selon lui de poser la question des financements pérennes de la prévention spécialisée dans les territoires. Face à cette situation, votre rapporteur estime nécessaire de dresser un état des lieux du financement de la prévention spécialisée par les départements, qui puisse servir de base à une réflexion sur les moyens d'assurer un financement de long terme.

Proposition n° 50

Dresser un état des lieux du financement de la prévention spécialisée par les départements qui pourra servir de base à une réflexion sur le financement de long terme.

C. MENER À BIEN L'ÉVALUATION DE LA VIDÉOPROTECTION ET DÉVELOPPER LA FORMATION DES PERSONNELS CHARGÉS DE SON EXPLOITATION

Depuis plusieurs années, la vidéoprotection des espaces publics s'est fortement développée. Lors de son audition, M. Luc Strehaiano, président de la commission nationale de la vidéoprotection, a estimé à environ 50 000 le nombre de caméras de voie publique ⁽²⁾. Le recours à la vidéoprotection est cependant très inégal selon les communes, certaines ayant fait le choix de ne pas installer de caméras ou d'en installer en nombre très limité, tandis que d'autres ont mis en place de vastes dispositifs. À Nice par exemple, où la mission d'information s'est rendue, 980 caméras sont installées dans la ville, soit une proportion d'une caméra pour 400 habitants ⁽³⁾.

Ces inégalités entre communes s'expliquent en partie par le coût élevé de la vidéoprotection. Selon le ministère de l'intérieur, le coût moyen d'investissement par caméra s'élève à 13 800 euros en zone de police et 8 650 euros en zone de gendarmerie ⁽⁴⁾. Par ailleurs, l'exploitation des dispositifs de vidéoprotection génère des coûts de fonctionnement importants, intégrant notamment les rémunérations des agents affectés au visionnage et à l'analyse des images, que la Cour des comptes avait estimés à 7 400 euros par caméra et par an

(1) Audition du 10 juin 2014.

(2) Audition du 11 février 2014.

(3) Déplacement du 13 janvier 2014.

(4) Réponse du 11 février 2014 du ministère de l'intérieur à la question écrite (n° 40747, XIV^e législature) de M. Sergio Coronado, député des Français établis hors de France.

en moyenne dans son rapport public thématique de 2011 sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique.

Depuis 2007, l'État a apporté une aide financière importante aux projets de vidéoprotection des communes et des EPCI, principalement par l'intermédiaire du FIPD.

**FINANCEMENT PAR L'ÉTAT DE DISPOSITIFS DE VIDÉOPROTECTION
DANS LES COMMUNES (2007-2013)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de communes aidées	246	293	377	616	485	338	315
Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) aidés	16	19	40	N.C.	41	29	21
Nombre de caméras installées	Non recensé	2 500 (source Acsé)	4 961 (source Acsé)	5 761	5 223	3 297 (31/07/12)	3 809
Crédits du FIPD consacrés aux projets de vidéoprotection (déduction faite des frais de gestion de l'Acsé) (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	29,7	29,7	29,7	19,24
Plan de relance (en millions d'euros)	—	—	—	2	2	—	—
Crédits FIPD consacrés aux communes et EPCI (en millions d'euros)	13,4	11,7	15,4	24,98	29,5	16,9 (31/07/12)	19,24

NB : les données de 2007, 2008 et 2009 sont incomplètes car les crédits pour la vidéoprotection, alors attribués par les préfets, n'étaient pas spécifiquement identifiés par le ministère.

Source : ministère de l'intérieur.

Compte tenu du coût élevé de la vidéoprotection pour les collectivités territoriales et pour l'État, **votre rapporteur regrette qu'aucune évaluation scientifique de son efficacité en matière de prévention et d'élucidation ne soit disponible à ce jour**, alors même que la Cour des comptes avait recommandé d'engager une telle évaluation dans son rapport précité. **Il espère que les travaux engagés par un prestataire désigné en mars 2014 à la suite d'un appel d'offres du ministère de l'intérieur portant sur l'évaluation de la vidéoprotection, qui doivent s'achever en juin 2015, permettront de disposer d'éléments objectifs.**

Le régime législatif de la vidéoprotection est défini par les articles L. 251-1 à L. 254-1 du code de la sécurité intérieure. L'installation d'un système de vidéoprotection est soumise à une autorisation du préfet de département (ou du préfet de police à Paris), après avis d'une commission départementale présidée par un magistrat. Lorsque le dispositif est installé à des fins de prévention de la délinquance, il doit se limiter à « *la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants* ». Les

opérations de vidéoprotection de voie publique ne doivent pas permettre de visualiser les images de l'intérieur des immeubles d'habitation.

Les agents chargés de l'exploitation des systèmes de vidéoprotection ne sont pas systématiquement des policiers municipaux en fonction, ainsi que la mission l'a constaté en se rendant sur le terrain, et peuvent avoir des statuts divers : anciens policiers municipaux, fonctionnaires communaux des filières techniques, agents de surveillance de la voie publique (ASVP)... Ils ne disposent pas toujours d'une formation professionnelle adaptée. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'intérieur, des formations sont actuellement dispensées par plusieurs organismes : le CNFPT, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les groupements d'établissements (Greta). La communauté d'agglomération de la vallée de Montmorency met par ailleurs à disposition un centre de supervision urbain (CSU) réservé à la formation, au financement duquel l'État a contribué dans le cadre du FIPD.

Néanmoins, le développement de l'offre de formation spécifique et l'obligation pour les opérateurs de suivre une formation préalable à leur prise de fonctions permettraient de renforcer les garanties déontologiques et la qualité de l'exploitation des systèmes de vidéoprotection.

Proposition n° 51

Développer l'offre de formation pour les opérateurs de vidéoprotection et rendre obligatoire le suivi d'une formation avant leur prise de fonctions.

D. DOTER LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE DE MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

Le FIPD, créé par l'article 5 de la loi du 5 mars 2007 pour « *financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville* », est le principal instrument financier de la politique de prévention de la délinquance⁽¹⁾. Depuis 2013, les crédits de la prévention de la délinquance ont été regroupés au sein du FIPD, par l'intégration des crédits de la politique de la ville qui y étaient consacrés (programme 147). Ce regroupement doit rendre plus lisible le financement de la prévention de la délinquance et simplifier sa gouvernance, le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) étant devenu l'unique instance de pilotage des crédits et de la mise en œuvre des orientations gouvernementales.

(1) Outre le FIPD, la prévention de la délinquance bénéficie d'autres financements de l'État, reposant sur treize programmes budgétaires relevant des différents ministères membres du CIPD. Ces financements sont présentés dans un document de politique transversale annexé chaque année au projet de loi de finances.

L'article 5 de la loi du 5 mars 2007 définit les sources de financement du FIPD :

— un montant prélevé sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation déterminé par la loi de finances ;

— la part des crédits délégués par l'État à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) destinée à financer des actions de prévention de la délinquance.

Le CIPD détermine les orientations et coordonne l'utilisation des crédits du FIPD. En application des orientations fixées annuellement par une circulaire du secrétaire général du CIPD, le conseil d'administration de l'Acsé délègue les crédits aux préfetures.

RESSOURCES ET CRÉDITS CONSOMMÉS DU FIPD DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ressource							
Produit des amendes	50	35	35	35	35	35	45
Transferts budgétaires				13,7	15	15	11,5
Plan de relance			2				
Total	50	35	37	48,7	50	50	50
Emploi							
Vidéoprotection	13,4	11,7	17	28,9	28,6	24,7	19,3*
Hors vidéoprotection	30,7	25,8	19,6	19,5	20,3	20,6	37,2*
Total	44,1	37,5	36,6	48,4	48,9	45,3	56,5*

Nota : les crédits disponibles qui n'ont pas été engagés ont donné lieu à des reports.

* Estimation.

Source : projet de loi de finances pour 2014.

En 2013, dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance, **les priorités du FIPD, qui concernaient auparavant la vidéoprotection, ont été réorientées en faveur des actions de prévention sociale**, en particulier celles concernant la prévention de la délinquance des mineurs et des jeunes majeurs. La proportion des crédits consacrés à la vidéoprotection, qui au cours de la période 2009-2012 a pu atteindre 58 % du total des crédits du FIPD (environ 30 millions d'euros), a été réduite dans le cadre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 à environ 34 %.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DU FIPD ENTRE 2012 ET 2013

Rubriques FIPD	2012		2013	
	Montants 2012 (en millions d'euros)	% montants en 2012	Montants 2013 (en millions d'euros)	% montants en 2013
Vidéoprotection	24,7	55 %	20,2	37 %
Prévention de la délinquance des jeunes	4,5	10 %	11,6	21 %
Médiation visant à la tranquillité publique	1,8	4 %	4,5	8 %
Prévention de la récidive	3,1	7 %	4,6	8 %
Prévention situationnelle (hors vidéoprotection)	0,4	1 %	0,1	0 %
Aide aux victimes, lutte contre les violences intrafamiliales et faites aux femmes	8,7	19 %	11,1	20 %
Soutien et ingénierie de projets	1,5	3 %	1,1	2 %
Autres actions de prévention de la délinquance	0,6	1 %	1,8	3 %
Total	45,3	100 %	55,0	100 %

Source : CIPD.

Par ailleurs, à la suite de l'intégration des crédits de la politique de la ville, le CIPD a décidé que 75 % des crédits du FIPD devraient financer des projets concernant des ZSP ou des quartiers de la politique de la ville. Cette priorité a été maintenue dans le cadre de la programmation du FIPD pour 2014.

- Le FIPD a permis de financer en **2013** 4 400 actions de prévention de la délinquance (hors vidéoprotection) pour un montant total de 34,9 millions d'euros, dont 33 % ont visé la prévention de la délinquance des jeunes et 32 % l'aide aux victimes, la lutte contre les violences intrafamiliales et contre les violences faites aux femmes. Globalement, ces actions ont bénéficié d'un financement supplémentaire de 2,9 millions d'euros par rapport à 2012 (si l'on prend en compte pour 2012 les crédits du FIPD et la part du programme 147 « politique de la ville »).

En 2013, les crédits du FIPD ont permis de financer 359 projets de vidéoprotection (dont 336 concernant des collectivités territoriales) pour un montant de 19,3 millions d'euros. 3 809 nouvelles caméras ont été installées. Parmi ces projets, 51 ont concerné des ZSP, pour l'installation de 709 caméras.

- En **2014**, le FIPD est doté de 54,6 millions d'euros, dont 45 millions d'euros issus du produit des amendes routières et 9,6 millions d'euros de concours budgétaires ministériels. Les actions de prévention hors vidéoprotection seront financées à hauteur de 35 millions d'euros et la vidéoprotection à hauteur de 19 millions d'euros. La circulaire du secrétaire général du CIPD relative à l'orientation pour l'emploi des crédits du FIPD pour 2014 inclut, en annexe, une nomenclature des projets susceptibles de bénéficier de financements, déclinée par programme d'actions.

Les crédits hors vidéoprotection peuvent bénéficier principalement aux collectivités territoriales et aux associations mais également aux organismes d'HLM, aux opérateurs de transports et aux établissements publics et, à titre exceptionnel, aux services de l'État sous forme de prestations de services. Le taux de cofinancement ne peut être supérieur à 80 %.

Une enveloppe de 19 millions d'euros est consacrée à la vidéoprotection. Les conditions d'emploi des crédits du FIPD pour la vidéoprotection prévoient des taux de subvention pouvant aller de 20 % à 40 %, sauf dans les ZSP où les projets de vidéoprotection de voie publique sont financés à hauteur de 50 %. Les crédits peuvent financer les projets portés par les collectivités territoriales, mais aussi par les établissements d'enseignement et les bailleurs sociaux.

- En 2015, il est prévu que le FIPD soit doté de 52,9 millions d'euros, dont 46 % seront alloués au programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance, 19 % au programme relatif à la prévention des violences intrafamiliales, à la prévention des violences faites aux femmes et à l'aide aux victimes et 35 % au programme d'action pour améliorer la tranquillité publique (vidéoprotection).

Pour votre rapporteur, **les montants alloués par l'État au financement de projets locaux de prévention de la délinquance depuis 2007 restent largement insuffisants**. L'augmentation des crédits du FIPD pour 2013, abstraction faite de l'intégration des crédits de la politique de la ville, sera plus limitée pour les exercices 2014 et 2015. En outre, du fait de la priorité accordée depuis 2013 aux ZSP et aux quartiers de la politique de la ville, le volume de crédits disponibles pour les autres territoires est devenu très limité. Des besoins existent cependant dans ces territoires, confrontés à leurs propres problématiques, comme l'a souligné devant la mission d'information M. Luc-Etienne Molière, directeur de la prévention des risques et de la tranquillité urbaine à Brest métropole océane ⁽¹⁾.

Un doublement des crédits du FIPD permettrait une véritable montée en puissance de la politique de prévention de la délinquance, conformément à la réorientation opérée depuis 2013. Les crédits supplémentaires pourraient en particulier permettre le financement d'actions de médiation sociale et de prévention spécialisée, compte tenu de leur rôle central dans la prévention de la délinquance, ainsi que des postes de coordonnateurs de CLSPD et d'intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie.

Il conviendrait parallèlement de faire évoluer les sources de financement du FIPD. Actuellement, celui-ci est majoritairement alimenté par **une part des amendes forfaitaires de la police de la circulation** (45 millions d'euros en 2014). Le reste du produit des amendes est affecté à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFTIF) et au compte d'affectation

(1) Table ronde du 12 février 2014.

spéciale (CAS) « contrôle de la circulation et du stationnement routiers », qui bénéficie pour 2014 de recettes s'élevant à 1,72 milliard d'euros. Les dépenses concernent quatre programmes : les radars, le fichier national du permis de conduire, le contrôle et la modernisation de la politique de circulation et de stationnement, la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières. Une fois ces programmes financés, le solde est reversé au budget général de l'État (452,06 millions d'euros en 2014).

Votre rapporteur considère qu'il paraît envisageable, dans ce contexte, d'**augmenter la part du produit des amendes routières affectée au FIPD**. Il convient par ailleurs de **développer de nouvelles sources de financement**. Dans cette perspective, il souhaiterait, comme il l'a évoqué plus haut, qu'une partie de la contribution sur les activités privées de sécurité soit destinée à financer la politique de prévention de la délinquance à travers le FIPD ⁽¹⁾.

Proposition n° 52

Doubler les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance en augmentant la part des amendes forfaitaires de la police de la circulation qui y est affectée et en recourant à de nouvelles sources de financement.

III. RECHERCHER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DANS LA RÉPRESSION

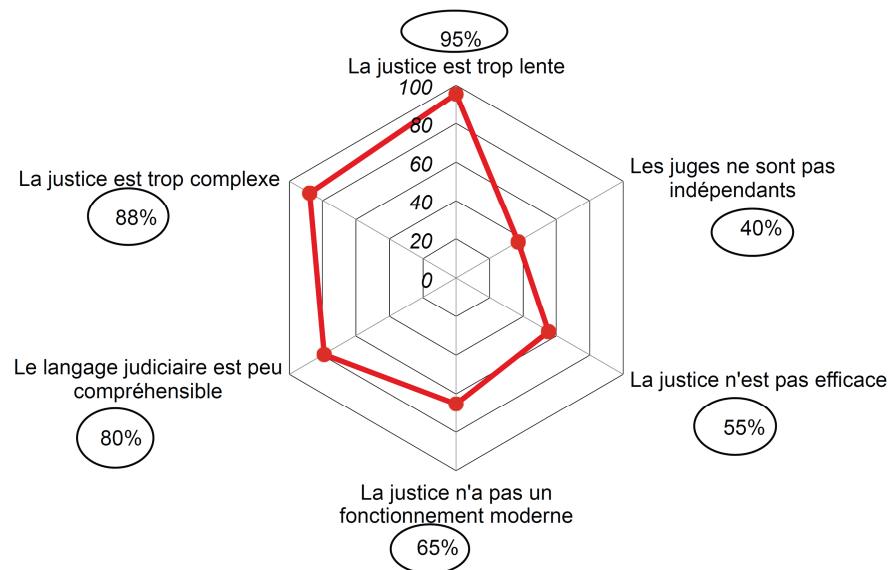
Si la recherche d'une plus grande adaptation du service public de la sécurité aux réalités locales et aux attentes de la population, d'une part, et l'accentuation des efforts en faveur de la prévention de la délinquance, d'autre part, constituent les deux premiers piliers d'une politique de sécurité publique plus efficace, l'amélioration de la réponse pénale en constitue naturellement le troisième. Nombreuses sont les personnes entendues qui, à l'occasion des auditions comme des déplacements effectués par la mission, ont insisté sur la **difficulté de notre système judiciaire à faire face au flux des dossiers** qui lui parviennent ainsi que sur la nécessité, en conséquence, de redéfinir en partie le cadre juridique de la répression de certaines infractions, afin de les **sanctionner plus efficacement**.

Aujourd'hui, nul ne peut ignorer que les décisions de justice laissent parfois nos concitoyens perplexes ; nul ne peut ignorer non plus que l'opinion des Français sur la justice est, dans l'ensemble, négative. À cet égard, d'après Mme Laurette Cretin, statisticienne à la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la justice, « *une très grande majorité des Français interrogés sur le fonctionnement de la justice et son besoin de réforme exprime*

(1) Voir la proposition n° 44.

une **opinion relativement critique sur la justice** : 87 % estiment que la justice a besoin d'être réformée. Plus de la moitié (58 %) considèrent que la justice en France fonctionne mal, et 16 % déclarent même qu'elle fonctionne très mal » ⁽¹⁾. Ces chiffres sont très proches de ceux observés à l'occasion d'une précédente enquête réalisée en 2001 : 57 % des personnes interrogées considéraient alors que la justice fonctionnait mal et 43 % manifestaient un manque de confiance dans la justice (contre 45 % en 2013) ⁽²⁾.

OPINION DES FRANÇAIS SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE



Champ : population générale de plus de 18 ans.

Lecture : 95 % des Français estiment que la justice est trop lente.

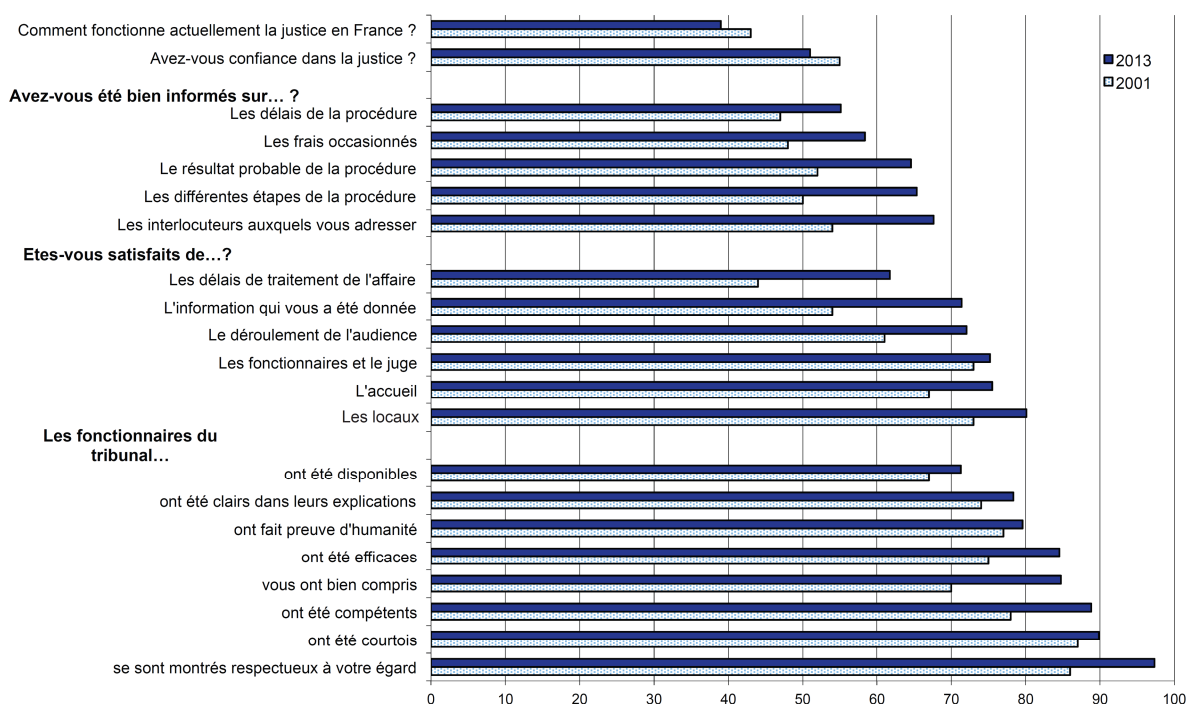
Source : ministère de la justice, « L'opinion des Français sur la justice », Infostat Justice, n° 125, janvier 2014, p. 1.

Cette très légère détérioration de l'opinion générale des Français sur la justice peut d'ailleurs apparaître surprenante dans la mesure où **la satisfaction des justiciables augmente** pendant la même période. En 2013, près des trois quarts d'entre eux s'estimaient ainsi satisfaits du juge (73 %), du procureur de la République lorsqu'ils en avaient rencontré un (73 %) ou encore des fonctionnaires du tribunal (77 %). 72 % déclaraient être satisfaits du déroulement de l'audience et 80 % se disaient satisfaits ou très satisfaits de l'accueil et des locaux.

(1) Ministère de la justice, « L'opinion des Français sur la justice », Infostat Justice, n° 125, janvier 2014, p. 1.

(2) Ibid., pp. 5-6.

POURCENTAGE D'OPINIONS FAVORABLES EN 2001 ET 2013 EN RÉPONSE AUX DIFFÉRENTES QUESTIONS



Champ : ensemble des justiciables.

Lecture : 39 % des justiciables considèrent que la justice en France fonctionne bien ou très bien ; ils étaient 43 % à partager cet avis en 2001.

Source : ministère de la justice, « L'opinion des Français sur la justice », Infostat Justice, n° 125, janvier 2014, p. 6.

Il apparaît donc que « le jugement des Français sur la justice ne semble pas changer après un contact avec [celle-ci] : en effet, le regard porté sur la justice est sensiblement le même, que la personne soit un justiciable ou non, et ce quelle que soit la nature de ce contact. Plus encore, même lorsqu'ils jugent positivement l'expérience personnelle qu'ils ont eue avec la justice, les justiciables ont tendance à garder une image négative de la justice et de son fonctionnement » ⁽¹⁾.

Ces quelques chiffres sont le reflet d'une réalité bien connue : notre justice ne parvient pas à répondre efficacement, dans des délais satisfaisants, à l'ensemble des affaires dont elle est saisie. La justice pénale ne fait guère exception. Celle-ci n'est d'ailleurs saisie que d'une partie des infractions commises, en raison de la faiblesse du taux d'élucidation de certains faits de délinquance de proximité – de l'ordre de 10 % pour les cambriolages par exemple –, ainsi que l'a rappelé M. Robert Gelli, alors procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre et président de la conférence nationale des procureurs de la République, devant la mission ⁽²⁾.

Avant de faire état des pistes susceptibles d'être explorées dans le but d'améliorer la réponse pénale, votre rapporteur estime indispensable de rappeler

(1) Ibid., pp. 6-7.

(2) Audition du 13 mai 2014.

que les difficultés auxquelles notre système judiciaire est confronté trouvent en grande partie leur origine dans l'**insuffisance structurelle des moyens mis à sa disposition**. À cet égard, c'est à juste titre que la commission de modernisation de l'action publique, présidée par M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation ⁽¹⁾, soulignait dans son rapport sur la refondation du ministère public que les comparaisons internationales sont, en la matière, « *tristement édifiantes* ». Rappelons que « *dans son rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens de 2012, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ) [classait] la France, avec un budget annuel hors aide juridictionnelle consacré à la justice de 0,18 % du PIB, au 40ème rang sur 47 pays expertisés, la moyenne européenne étant de 0,32 %* » ⁽²⁾.

En 2010, on comptait, en France, **trois procureurs pour 100 000 habitants** alors que dans l'ensemble des pays étudiés, il y en avait **onze pour 100 000 habitants en moyenne** ⁽³⁾. Assez logiquement, « *c'est en France que le nombre moyen d'affaires pénales reçues par procureur est le plus élevé, avec plus de 2 500 affaires* » ⁽⁴⁾ alors que dans les autres pays expertisés, ce nombre s'élevait, la même année, à 615 affaires en moyenne. De leur côté, les magistrats du siège sont, eux aussi, proportionnellement moins nombreux en France : d'après un document transmis à votre rapporteur par l'Union syndicale des magistrats (USM) ⁽⁵⁾, notre pays compterait à ce jour **10,7 magistrats du siège pour 100 000 habitants** alors que la moyenne européenne se situerait à **21,6 pour 100 000 habitants**.

Votre rapporteur se félicite de la **récente augmentation des crédits alloués au budget de la justice** ainsi que de la **progression du nombre d'emplois créés dans les juridictions**. Ces évolutions tout à fait positives méritent d'être soulignées. En effet, comme le rappelait notre collègue Jean-Yves Le Bouillonnet dans l'introduction de son avis sur les crédits de la mission « justice » pour 2014, « *alors que, dans le cadre d'une ambitieuse politique de redressement de nos comptes publics, les dépenses de l'État [devaient diminuer d']1,5 milliard d'euros en 2014 – hors service de la dette et pensions –, le budget de la Justice, qui demeure un des ministères prioritaires de l'action gouvernementale, [voyait] dans le même temps ses crédits progresser d'1,7 %* » ⁽⁶⁾. Cette augmentation, qui fut en réalité d'1,4 % en crédits de

(1) M. Jean-Louis Nadal a été nommé président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par le décret du 19 décembre 2013.

(2) Commission de modernisation de l'action publique, sous la présidence de M. Jean-Louis Nadal, Refonder le ministère public, rapport à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice, novembre 2013, p. 22.

(3) Ibid., p. 23.

(4) Id.

(5) La mission a par ailleurs entendu Mmes Véronique Léger et Céline Parisot, secrétaires nationales de l'Union syndicale des magistrats (USM), le 17 juin 2014.

(6) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Yves Le Bouillonnet au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la justice administrative et judiciaire de la mission « justice » pour 2014 (tome VIII), octobre 2013, p. 5.

paiement, faisait suite à une hausse, plus importante encore, de **4,3 %** en 2013. Les effectifs devaient, quant à eux, augmenter de **535 emplois** en 2014, soit plus encore que dans le cadre du précédent budget où ils avaient déjà été augmentés de **480 emplois** ⁽¹⁾.

De manière plus précise, les crédits de paiement ouverts au titre du programme « justice judiciaire » ont progressé, en 2014, d'1,4 % par rapport à 2013 et les effectifs ont augmenté, sur la même période, à hauteur de 271 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Dès 2013, les crédits de paiement du même programme budgétaire avaient crû de 3,6 % par rapport à 2012 tandis que 278 ETPT avaient été créés ⁽²⁾.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME
« JUSTICE JUDICIAIRE » ENTRE 2013 ET 2015**

Actions du programme « justice judiciaire »	Crédits ouverts en LFI pour 2013	Crédits ouverts en LFI pour 2014	Évolution entre 2013 et 2014	Crédits demandés pour 2015
Traitement et jugement des contentieux civils	952 863 075	949 969 018	– 0,3 %	928 054 748
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 007 370 754	1 002 540 120	– 0,4 %	961 552 759
Cassation	58 501 960	58 473 412	– 0,04 %	58 521 767
Enregistrement des décisions judiciaires	14 016 320	12 213 840	– 12,8 %	12 152 746
Soutien	920 258 615	945 587 366	+ 2,7 %	978 404 965
Formation	82 127 072	111 538 411	+ 30 %	111 584 201
Support à l'accès au droit et à la justice	30 567 153	30 033 589	– 1,7 %	28 623 546
Total	3 065 704 949	3 110 355 756	+ 1,4 %	3 078 894 732

Source : loi de finances initiale pour 2014 et projet de loi de finances pour 2015.

L'effort consenti par le Gouvernement doit être prolongé. En effet, malgré les récentes créations nettes de postes, la question des effectifs est loin d'être réglée. Dans son avis précité, M. Jean-Yves Le Bouillonnet rappelait que les praticiens qu'il avait eu l'occasion de rencontrer avaient tous regretté que les créations de postes n'aient pas été « *à la hauteur des réductions intervenues au cours des exercices précédents (...) alors même que la charge de travail [n'avait] cessé de s'accroître* » ⁽³⁾ et que quelque 1 400 magistrats partiraient en retraite d'ici 2017.

Les magistrats rencontrés par votre rapporteur lui ont fait part, de façon récurrente, de leur grande difficulté à faire face au flux des affaires en raison de l'**insuffisance des effectifs**. Le procureur de la République près le TGI de

(1) Id.

(2) Avis (n° 258, XIV^e législature) de M. Jean-Yves Le Bouillonnet au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la justice administrative et judiciaire de la mission « justice » pour 2013 (tome VIII), octobre 2012, pp. 9 et 13.

(3) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Yves Le Bouillonnet précité, p. 15.

Versailles, M. Vincent Lesclous, entendu à l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ puis à l'occasion du déplacement de la mission dans la ville des Mureaux ⁽²⁾, a par exemple indiqué que le parquet de Versailles connaissait un déficit de vingt-sept postes et, qu'en conséquence, le maintien de certains services n'était pas garanti. Cet exemple est loin d'être une exception. Néanmoins, faut-il s'en étonner lorsque l'on sait que le nombre de postes localisés dans les parquets a stagné depuis 2006 alors que « *la charge de travail juridictionnel comptabilisable est parallèlement en hausse de 25 % [depuis cette date], cette évaluation étant par ailleurs (...) inférieure à la charge réelle, faute d'indicateurs performants et exhaustifs* » ⁽³⁾ ?

En définitive, il apparaît que les juridictions souffrent actuellement d'une réelle **pénurie de magistrats**, liée à l'insuffisance structurelle du nombre de postes ainsi qu'à la vacance de nombre d'entre eux ⁽⁴⁾. Pour prévenir cette pénurie, Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, faisait remarquer devant les députés à l'occasion de son audition dans le cadre de la préparation du budget pour 2014, qu'il aurait fallu « *ouvrir 300 postes [de magistrats] par an en moyenne au cours des six dernières années* ». Or, ajoutait-elle, « *pendant la législature précédente, entre 80 et 120 postes seulement étaient ouverts chaque année* » ⁽⁵⁾.

Ces chiffres, rappelés par Mme la garde des Sceaux devant la mission, donnent un aperçu du retard accumulé et de l'effort qui reste à fournir, d'autant que la bonne application des dispositions de la récente loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales – au premier rang desquelles la **peine de contrainte pénale** et la **procédure de libération sous contrainte** ⁽⁶⁾ – impliquera la poursuite des recrutements de magistrats comme de **personnels pénitentiaires d'insertion et de probation**. Votre rapporteur se félicite, à cet égard, que le Gouvernement se soit engagé à créer 1 000 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) d'ici 2017 et que 300 postes aient d'ores et déjà été créés en 2014. Cet effort témoigne de la volonté de l'actuelle majorité de conduire une politique pénale crédible et efficace.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits alloués à la mission « justice », trop longtemps sous-abondée, ne saurait faire oublier les **conditions de travail** qui caractérisent encore aujourd'hui certaines juridictions, trop souvent confrontées à

(1) Audition du 13 mai 2014.

(2) Déplacement du 20 juin 2014.

(3) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 23.

(4) L'Union syndicale des magistrats (USM) évalue le nombre de postes vacants à 500 en 2014, soit près de 5,5 % des postes localisés en juridictions.

(5) Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, par la commission élargie à l'ensemble des députés sur les crédits de la mission « justice » pour 2014, le 24 octobre 2013.

(6) Voir le rapport (n° 1974, XIV^e législature) de M. Dominique Raimbourg au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1413) relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, mai 2014.

un **manque de moyens purement inadmissible**. À cet égard, M. Jean-Yves Le Bouillonnet appelait à juste titre « *l'attention du Gouvernement sur la nécessité de conforter les moyens de fonctionnement des juridictions judiciaires, dont la situation s'est dégradée depuis plusieurs années (...)* » ⁽¹⁾ et illustrait son propos en ces termes : « *nombre de juridictions doivent réduire les périodes de chauffage, faute de crédits pour remplir les cuves ; fonctionnaires et magistrats se voient refuser l'attribution de codes à jour, sans pour autant bénéficier systématiquement d'accès à des bases de données en ligne ; le papier manque parfois pour imprimer les jugements... Nombre de magistrats et de fonctionnaires (...) ont souligné le fait que la date de cessation des paiements dans les juridictions ne cesse d'être anticipée d'année en année (...).* » ⁽²⁾ Mme Dominique Moyal, procureure de la République près le TGI d'Aix-en-Provence, a également insisté devant la mission sur le mauvais état du parc immobilier du tribunal et a précisé, à cette occasion, qu'il s'agissait de locaux provisoires, dans lesquels le personnel travaillait toutefois depuis maintenant trente ans... ⁽³⁾

Ces quelques éléments ne peuvent toutefois surprendre lorsque l'on sait que la justice ne représente, en 2014, qu'à **peine plus de 2,5 % du budget de l'État** ⁽⁴⁾. Or, pour votre rapporteur, la modernisation de notre justice passe, notamment, par un **effort budgétaire soutenu et pérenne**. Il voit dans la hausse des crédits le moyen de combler le déficit de moyens humains mais aussi d'améliorer les conditions de travail dans les tribunaux. Il y va de l'efficacité et, partant, de la crédibilité de notre justice.

Proposition n° 53

Prolonger l'effort budgétaire en faveur de la mission « justice » de façon à combler le déficit de moyens humains et à améliorer les conditions matérielles de travail de l'ensemble des personnels.

Votre rapporteur ne souhaite pas s'en tenir à la question de l'ajustement des crédits alloués à la justice car il considère que la recherche d'une plus grande efficacité dans la répression ne peut être abordée sous le seul angle budgétaire. Celle-ci nécessite, en effet, l'adaptation de la réponse pénale **(A)** et le renforcement du dialogue entre les magistrats et l'ensemble des partenaires de la justice **(B)**.

(1) Avis (n° 1435, XIV^e législature) de M. Jean-Yves Le Bouillonnet précité, p. 13.

(2) Id.

(3) Déplacement du 12 septembre 2014.

(4) La justice représentait 2,39 % du budget de l'État en 2008, 2,49 % en 2011 et 2,64 % en 2013.

A. ADAPTER LA RÉPONSE PÉNALE : UN ENJEU ESSENTIEL DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

La modernisation du service public de la justice n'est pas uniquement tributaire des crédits qui lui sont consacrés chaque année. En matière pénale, elle implique également de **repenser le cadre juridique de la répression de certaines infractions** compte tenu de l'inadaptation de la réponse pénale actuelle. Les pistes sont nombreuses et la réflexion très riche. Votre rapporteur a souhaité faire état de celles qui, à ses yeux, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Pour lui, la recherche d'une plus grande efficacité dans la sanction des comportements qui sont aujourd'hui mal appréhendés par le droit pénal passe essentiellement par la modification de l'échelle de certaines peines (1) et par le recours à la transaction pénale, dispositif récemment étendu par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales (2).

1. Sanctionner plus efficacement certaines infractions

Si votre rapporteur voit dans la contraventionnalisation de certains délits – également appelée « décorrectionnalisation » – le moyen de les sanctionner plus efficacement et, partant, de mieux lutter contre l'insécurité (a), il est, en revanche, réservé face à toute forme de dépénalisation (b).

a. Recourir à la contraventionnalisation...

Votre rapporteur a bien conscience que la modification de l'échelle des peines et, en particulier, la contraventionnalisation de certaines infractions délictuelles pour lesquelles la sanction apparaît aujourd'hui inadaptée, n'est pas une proposition inédite. Néanmoins, la question de la transformation de la réponse pénale, composante essentielle de l'amélioration de la lutte contre la délinquance, s'est rapidement imposée comme l'un des principaux axes de réflexion de la mission. C'est pourquoi votre rapporteur estime nécessaire d'y consacrer quelques développements.

À titre liminaire, rappelons que plusieurs rapports récemment publiés ont conclu à l'intérêt de procéder à la contraventionnalisation de certaines infractions.

La **mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale**, dont M. Dominique Raimbourg était président-rapporteur et M. Sébastien Huyghe vice-président et co-rapporteur, appelait ainsi, dans la proposition n° 6 de son rapport, à « *transformer en contraventions de cinquième classe certains délits tels que l'usage de stupéfiants, la conduite sans permis ou malgré sa suspension, le défaut d'assurance et la conduite sous l'emprise de l'alcool ou de stupéfiants* » ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'information (n° 652, XIV^e législature) de MM. Dominique Raimbourg, président et rapporteur, et Sébastien Huyghe, vice-président et co-rapporteur, au nom de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, janvier 2013, p. 63.

De son côté, la **commission de modernisation de l'action publique**, présidée par M. Jean-Louis Nadal, suggérait, dans la proposition n° 29 de son rapport sur la refondation du ministère public, remis à Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, de transformer en contraventions de la cinquième classe :

— « les délits de défaut de permis de conduire et de défaut d'assurance, qui constituaient des contraventions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, étant observé que le défaut d'assurance n'est passible d'aucune peine d'emprisonnement ;

— le délit de conduite d'un véhicule malgré injonction de restituer le permis de conduire résultant du retrait de la totalité des points, dont le régime paraît devoir suivre le régime de la conduite sans permis ;

— le délit de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool supérieur ou égal à 0,40 milligramme et inférieur à 0,80 milligramme [par litre] » ⁽¹⁾.

Enfin, le **groupe de travail dirigé par M. Didier Marshall**, premier président de la cour d'appel de Montpellier, appelait, dans la proposition n° 9.2 de son rapport sur *Les juridictions du XXI^e siècle*, également remis à Mme la garde des Sceaux, à engager une réflexion « sur le traitement de certains contentieux, notamment en matière de sécurité routière, pour lesquels des réponses diversifiées et ne reposant pas toutes sur l'intervention du juge existent et méritent d'être généralisées dans un souci de lisibilité et d'harmonisation » ⁽²⁾.

Il ressort à cet égard des résultats de l'étude déjà citée de Mme Laurette Cretin que si les Français considèrent majoritairement (58 %) qu'en matière pénale, le juge ou le procureur de la République doit intervenir lorsqu'une infraction a été commise, « près des trois quarts (...) se disent d'accord sur le fait de ne pas recourir au juge de façon systématique mais seulement " dans les cas les plus graves ou les plus complexes " » ⁽³⁾.

Nombre d'interlocuteurs de la mission, comme le directeur général de la gendarmerie nationale ou le préfet de police des Bouches-du-Rhône ⁽⁴⁾, se sont par ailleurs dits favorables au principe de la contraventionnalisation sans pour autant toujours proposer d'y recourir pour les mêmes infractions. En matière de contentieux routier, certains, à l'instar du Syndicat des commissaires de la police nationale, se sont montrés favorables à la contraventionnalisation de la première occurrence de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique, alors que d'autres, comme le Syndicat indépendant des commissaires de police ou l'Union syndicale

(1) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 53.

(2) Les juridictions du XXI^e siècle, rapport à Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice du groupe de travail présidé par M. Didier Marshall, décembre 2013, p. 42.

(3) Laurette Cretin, op. cit., p. 3.

(4) Déplacement à Marseille, le 12 septembre 2014.

des magistrats (USM), s’y sont montrés hostiles ou nettement plus réservés. Pour cette dernière, seule la contraventionnalisation des infractions de défaut d’assurance et de blessures involontaires ayant entraîné une brève incapacité totale de travail (ITT) sans violation manifestement délibérée d’une obligation de prudence ou de sécurité pourrait être envisagée.

Par ailleurs, alors que le Syndicat de la magistrature (SM) faisait remarquer, dans des observations écrites remises à votre rapporteur, que la question de la pertinence du maintien en vigueur de l’actuel régime répressif des infractions d’outrage et de rébellion méritait d’être posée, il ne fait guère de doute que les forces de sécurité seraient opposées à la décorrectionnalisation de ces comportements ⁽¹⁾. La modification du cadre juridique de la répression de ces deux infractions n’apparaît d’ailleurs pas opportune.

Votre rapporteur n’ignore pas que la contraventionnalisation de certaines infractions empêcherait de placer en garde à vue les personnes soupçonnées de les avoir commises ⁽²⁾, ainsi que l’a notamment rappelé M. Thierry Poquet-du-Haut-Jussé, procureur de la République près le TGI de Rennes ⁽³⁾. L’USM soulignait quant à elle, dans un document transmis à votre rapporteur, que la contraventionnalisation de l’usage de stupéfiants – à laquelle il n’est pas favorable – aurait l’inconvénient de ne plus permettre le placement en garde à vue des consommateurs, dont les déclarations aident parfois les enquêteurs à identifier les réseaux.

Votre rapporteur est bien conscient des conséquences qu’aurait la contraventionnalisation sur les procédures d’enquête. Il sait aussi que l’opinion publique pourrait interpréter cette mesure comme une forme de laxisme, ce qu’elle n’est pas. Il demeure en effet convaincu que la recherche d’un plus grand pragmatisme dans la répression passe par la redéfinition partielle de l’échelle des peines. À cet égard, un recours accru à l’amende contraventionnelle, dès lors que celle-ci serait forfaitisée (voir *infra*), présenterait le double avantage de favoriser la rapidité et, par là-même, l’efficacité et la crédibilité de la réponse pénale face à certains types de délinquance – dans nombre de ressorts, les convocations devant les tribunaux interviennent plusieurs mois après la commission des faits – et de désengorger, en partie, les tribunaux. Ceci permettrait de recentrer l’activité des magistrats du parquet comme du siège sur les affaires pour lesquelles leur intervention a une plus-value réelle, d’après

(1) Aux termes du deuxième alinéa de l’article 433-5 du code pénal, l’outrage est puni de six mois d’emprisonnement et de 7 500 euros d’amende lorsqu’il est adressé à une personne dépositaire de l’autorité publique. De son côté, la rébellion, consistant à opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l’autorité publique, est punie d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende, en application du premier alinéa de l’article 433-7 du même code.

(2) En application du premier alinéa de l’article 62-2 du code de procédure pénale, « la garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l’autorité judiciaire, par laquelle une personne à l’encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu’elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d’une peine d’emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs ».

(3) Déplacement à Rennes, le 22 avril 2014.

M. Paul-André Breton, président du TGI de Lyon et président de la conférence nationale des présidents de TGI ⁽¹⁾. **Votre rapporteur voit en effet dans la contraventionnalisation un moyen de prévenir l'asphyxie de notre système judiciaire, qui souffre aujourd'hui d'un malaise profond, et non pas la traduction d'un affaiblissement volontaire de l'intensité de la répression.**

Avant de faire état des infractions qui pourraient utilement être contraventionnalisées, votre rapporteur souhaite appeler l'attention sur la nécessité de rendre juridiquement et matériellement possible **le recours à la procédure de l'amende forfaitaire pour sanctionner les contraventions de la cinquième classe**. Le cadre légal existe : en effet, depuis la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, l'article 529 du code de procédure pénale autorise le recours à cette procédure « *pour les contraventions dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État* », c'est-à-dire pour l'ensemble des contraventions, alors qu'il la réservait, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, aux contraventions des quatre premières classes.

Toutefois, **le décret d'application nécessaire à la définition des infractions concernées et à la fixation du montant de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée n'a pas été publié à ce jour**. Soucieux d'en comprendre les raisons, votre rapporteur a interrogé, par écrit, le ministre de l'intérieur ainsi que la garde des Sceaux. Il a ainsi appris qu'un projet de décret, dans lequel les montants de l'amende et de l'amende majorée étaient respectivement fixés à 270 euros et 750 euros, avait été rédigé au début de l'année 2013 mais que plusieurs points – transfert de charge sur les forces de sécurité, détermination des modalités de mise en œuvre de la contestation des contraventions, adaptation des outils informatiques – n'avaient pu être tranchés.

Il lui a néanmoins été répondu que le projet de décret d'application envisageait de sanctionner par la voie de l'amende forfaitaire les contraventions de la cinquième classe suivantes :

— la violation des dispositions réglementant le commerce de certains matériels susceptibles d'être utilisés pour porter atteinte à l'intimité de la vie privée (article R. 625-9 du code pénal) ;

— la violation des dispositions réglementant la vente ou l'échange de certains objets mobiliers (articles R. 635-3, R. 635-4 et R. 635-5 du code pénal) ;

— l'abandon d'ordures ou d'épaves de véhicules (article R. 635-8 du code pénal) ;

(1) Audition du 20 mai 2014.

— les dessins, levés ou enregistrements effectués sans autorisation dans une zone d'interdiction fixée par l'autorité militaire (article R. 645-2 du code pénal) ;

— le refus de restitution de signes monétaires contrefaits ou falsifiés (article R. 645-9 du code pénal) ;

— le bruit de voisinage (articles R. 1337-6 et R. 1337-9 du code de la santé publique).

En outre, le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que la forfaitisation de l'amende pourrait aussi être envisagée pour les contraventions de la cinquième classe suivantes :

— la circulation sur les voies ouvertes à la circulation publique ou les lieux ouverts à la circulation publique ou au public avec un cyclomoteur, une motocyclette, un tricycle à moteur ou un quadricycle à moteur non soumis à réception (les quads par exemple) (article L. 321-1-1, alinéa 1^{er}, du code de la route) ;

— l'excès de vitesse d'au moins 50 km/h (article R. 413-14-1 du code de la route) ⁽¹⁾ ;

— la détention ou le transport d'appareil, de dispositif ou de produit destiné à déceler ou perturber les instruments de constatation des infractions routières (article R. 413-15 du code de la route) ;

— la circulation des véhicules à moteur en dehors des voies classées dans le domaine public routier de l'État, des départements et des communes, des chemins ruraux et des voies privées ouvertes à la circulation publique des véhicules à moteur (1^o de l'article R. 362-2 du code de l'environnement) ;

— le fait de chasser sur le terrain d'autrui sans le consentement du propriétaire ou du détenteur du droit de chasse (1^o du I de l'article R. 428-1 du code de l'environnement) ;

— le fait de chasser sans être titulaire d'un permis de chasser valable ou d'une autorisation de chasser (1^o et 2^o du I de l'article R. 428-3 du code de l'environnement) ;

— la vente de produits ou prestation de services ne respectant pas les modalités d'information du consommateur sur les prix et conditions particulières de vente (article R. 113-1, alinéa 2, du code de la consommation).

L'absence de publication de ce décret est regrettable. En effet, l'amende forfaitaire présente l'avantage de pouvoir être acquittée, en application de l'article 529-1 du code de procédure pénale, *« soit entre les mains de l'agent*

(1) Cette infraction donne lieu à plus de 15 000 condamnations par an.

verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction⁽¹⁾, soit auprès du service indiqué dans l'avis de contravention dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les quarante-cinq jours qui suivent cet envoi ». Pour les infractions dont la liste est fixée par l'article R. 48-1 du code de procédure pénale (par exemple, les contraventions réprimées par le code de la route entraînant ou non un retrait des points affectés au permis de conduire), **le montant de l'amende est déterminé par voie réglementaire et non pas par le tribunal de police au regard des circonstances de l'espèce**. Seules les affaires faisant l'objet d'une contestation par la personne mise en cause donnent lieu à un examen par le ministère public ou par la juridiction de jugement.

Notons qu'aux termes du premier alinéa de l'article 529 du même code, « l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive », ce qui signifie que la première condamnation ne peut être assimilée au premier terme de la récidive.

L'ARTICLE R. 49 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

« Le montant de l'amende forfaitaire prévue par l'article 529 est fixé ainsi qu'il suit :

« 1° 4 euros pour les contraventions aux dispositions du code de la route commises par les piétons et 17 euros pour les contraventions en matière d'arrêt et de stationnement prévues par les articles R. 417-1 à R. 417-6 du même code ;

« 2° 11 euros pour les autres contraventions de la 1^{ère} classe ;

« 3° 35 euros pour les contraventions de la 2^e classe ;

« 4° 68 euros pour les contraventions de la 3^e classe ;

« 5° 135 euros pour les contraventions de la 4^e classe. »

L'ARTICLE R. 49-7 DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

« Le montant de l'amende forfaitaire majorée est fixé ainsi qu'il suit :

« 1° 7 euros pour les contraventions aux dispositions du code de la route commises par les piétons ;

« 2° 33 euros pour les autres contraventions de la 1^{ère} classe ;

« 3° 75 euros pour les contraventions de la 2^e classe ;

(1) Pour cela, il est nécessaire que l'agent verbalisateur soit porteur d'un carnet de quittances à souches. Le paiement de l'amende est alors effectué « en espèce, au moyen d'un chèque ou, si l'agent dispose du matériel à cette fin, par carte bancaire et donne lieu à la délivrance immédiate d'une quittance extraite du carnet à souches » (article R. 49-2 du code de procédure pénale).

« 4° 180 euros pour les contraventions de la 3^e classe ;

« 5° 375 euros pour les contraventions de la 4^e classe. »

À l'instar de la commission de modernisation de l'action publique, votre rapporteur considère que le mécanisme de forfaitisation *« présente le mérite d'être rapide, prévisible et économe en temps policier et judiciaire »*⁽¹⁾. L'application de la procédure de l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe était d'ailleurs présentée par ladite commission comme un prérequis à la contraventionnalisation des infractions au code de la route qu'elle appelait de ses vœux : *« la Commission entend (...) subordonner ce changement de régime juridique à la condition que les nouvelles contraventions créées soient traitées dans le cadre de l'établissement par les forces de l'ordre d'un procès-verbal électronique »*⁽²⁾, *télétransmis au centre national de traitement de Rennes, en vue de la mise en œuvre de la procédure de l'amende forfaitaire.* »⁽³⁾

En définitive, votre rapporteur estime, tout comme plusieurs magistrats entendus par la mission, que le recours à la procédure de l'amende forfaitaire pour sanctionner certaines contraventions de la cinquième classe serait de nature à **réprimer plus rapidement et donc plus efficacement les infractions concernées**. Le recours à cette procédure aurait aussi l'avantage d'éviter que la contraventionnalisation ne se traduise par un transfert de charge des tribunaux correctionnels vers les tribunaux de police.

Votre rapporteur sait que la Chancellerie conduit une réflexion sur le sujet et estime qu'il est temps d'en traduire les conclusions dans notre droit. Aussi appelle-t-il le Gouvernement à publier, sans tarder, le décret d'application qui fait aujourd'hui défaut.

Proposition n° 54

Publier le décret d'application nécessaire à l'extension du recours à la procédure de l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe.

Votre rapporteur ne souhaite pas s'en tenir à cette proposition. Comme il l'a évoqué plus haut, il considère que **l'adaptation de la réponse pénale suppose de modifier l'échelle des peines, afin de sanctionner plus efficacement les infractions pour lesquelles le régime des poursuites comme la nature des sanctions apparaissent inadéquats**. Plusieurs infractions au code de la route, d'une part, et l'occupation illicite des parties communes des immeubles, d'autre

(1) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 53.

(2) Le procès-verbal électronique, prévu au II de l'article R. 49-1 du code de procédure pénale, est un procès-verbal réalisé sous forme numérique et traité par le centre national de traitement de Rennes ; il donne lieu à l'expédition d'un avis de contravention au domicile du contrevenant.

(3) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 53.

part, pourraient ainsi utilement faire l'objet d'une peine contraventionnelle plutôt que correctionnelle.

i. Les infractions au code de la route

Pour votre rapporteur, les délits routiers font partie des infractions pour lesquelles la réponse pénale actuelle n'apparaît pas adaptée.

En 2012, ils représentaient, d'après les chiffres du ministère de la justice, 36 % des délits sanctionnés. De manière plus précise, on comptait 133 300 infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (soit 43 % des infractions routières), 78 225 infractions de conduite sans permis ou malgré sa suspension (soit 25,3 % de ces mêmes infractions) et 51 015 infractions de défaut d'assurance ou de plaques d'immatriculation (soit 16,5 %) ⁽¹⁾.

L'ARTICLE L. 221-2 DU CODE DE LA ROUTE (EXTRAITS)

« I. – Le fait de conduire un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

(...)

« II. – Toute personne coupable de l'infraction prévue au présent article encourt également les peines complémentaires suivantes :

« 1° La confiscation obligatoire du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée ;

« 2° La peine de travail d'intérêt général selon des modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code et à l'article 20-5 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

« 3° La peine de jours-amende dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal ;

« 4° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de cinq ans au plus ;

« 5° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

« III. – L'immobilisation peut être prescrite, dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3. »

(1) *Ministère de la justice, sous-direction de la statistique et des études, Les condamnations en 2012, décembre 2013, pp. 7-8.*

L'ARTICLE L. 224-16 DU CODE DE LA ROUTE

« I. – Le fait pour toute personne, malgré la notification qui lui aura été faite d'une décision prononçant à son encontre la suspension, la rétention, l'annulation ou l'interdiction d'obtenir la délivrance du permis de conduire, de conduire un véhicule à moteur pour la conduite duquel une telle pièce est nécessaire est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende.

« II. – Toute personne coupable du délit prévu au présent article encourt également les peines complémentaires suivantes :

« 1° La confiscation obligatoire du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est le propriétaire. La juridiction peut toutefois ne pas prononcer cette peine, par une décision spécialement motivée. La confiscation n'est pas obligatoire lorsque le délit a été commis à la suite d'une des mesures administratives prévues aux articles L. 224-1, L. 224-2 et L. 224-7 ;

« 2° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension ne pouvant pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle.

« 3° La peine de travail d'intérêt général selon des modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code et à l'article 20-5 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

« 4° La peine de jours-amende dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal ;

« 5° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de cinq ans au plus ;

« 6° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière.

« III. – Toute personne coupable du délit prévu au présent article, dans les cas où il a été commis à la suite d'une décision de suspension ou de rétention du permis de conduire, encourt également la peine complémentaire d'annulation de ce permis, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus.

« IV. – L'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3.

« V. – Le délit prévu au présent article, dans le cas où il a été commis à la suite d'une décision de suspension ou de rétention du permis de conduire, donne lieu de plein droit à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire. »

L'ARTICLE L. 234-1 DU CODE DE LA ROUTE

« I. – Même en l'absence de tout signe d'ivresse manifeste, le fait de conduire un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende.

« II. – Le fait de conduire un véhicule en état d'ivresse manifeste est puni des mêmes peines.

« III. – Dans les cas prévus au I et II du présent article, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3.

« IV. – Ces délits donnent lieu de plein droit à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire.

« V. – Les dispositions du présent article sont applicables à l'accompagnateur d'un élève conducteur. »

L'ARTICLE L. 324-2 DU CODE DE LA ROUTE

« I. – Le fait, y compris par négligence, de mettre ou de maintenir en circulation un véhicule terrestre à moteur ainsi que ses remorques ou semi-remorques sans être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile conformément aux dispositions de l'article L. 211-1 du code des assurances est puni de 3 750 euros d'amende.

« II. – Toute personne coupable de l'infraction prévue au présent article encourt également les peines complémentaires suivantes :

« 1° La peine de travail d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code ;

« 2° La peine de jours-amende dans les conditions fixées aux articles 131-5 et 131-25 du code pénal ;

« 3° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension ne pouvant pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle ;

« 4° L'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus ;

« 5° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de cinq ans au plus ;

« 6° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;

« 7° La confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre

l'infraction, s'il en est le propriétaire.

« III. – L'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues aux articles L. 325-1 à L. 325-3. »

Ces infractions, nombreuses, nécessitent *« dans leur immense majorité, la rédaction d'une procédure complète par un policier ou un gendarme, un appel à la permanence du parquet en vue d'une décision d'orientation, une transmission de la procédure au bureau d'ordre et, selon le cas, un audience devant le tribunal correctionnel ou la mise en œuvre de la procédure d'ordonnance pénale, de composition pénale ou de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité »*⁽¹⁾. Notons que la part des délits routiers traités en application de procédures simplifiées ou non contradictoires est en hausse : en 2011, 10,7 % des infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique avaient été jugées par le tribunal correctionnel tandis que 54,02 % avaient fait l'objet d'une ordonnance pénale, 24,17 % d'une composition pénale et 11,08 % d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁽²⁾. En tout état de cause, les sanctions prononcées *« obéissent (...), de manière plus ou moins transparente, à des barèmes qui ne laissent – parfois en raison même de contraintes légales – qu'une place résiduelle à l'individualisation, ce qui pose inévitablement la question de la raison d'être de l'intervention du juge »*⁽³⁾.

Qui plus est, pour de nombreux praticiens, **l'intervention du tribunal correctionnel n'a qu'une faible valeur ajoutée** dans la mesure où le jugement, qui a souvent lieu plusieurs mois après la décision de suspension du permis de conduire prise par le préfet en application du premier alinéa de l'article L. 224-2 du code de la route, se borne généralement à confirmer la suspension du permis de conduire et à prononcer une peine d'amende.

De surcroît, la répression des infractions au code de la route donne lieu *« notamment en matière de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique, à un cumul de sanctions administratives et pénales de même nature, en l'occurrence des suspensions du permis de conduire, les interventions successives et redondantes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire étant la cause d'une illisibilité certaine de la réponse apportée par les pouvoirs publics à ces comportements »*⁽⁴⁾.

En définitive, le contentieux routier est bel et bien devenu un contentieux de masse qui *« contribue, pour une large part, à l'évolution du rôle du ministère public vers un rôle de véritable gestionnaire de flux de procédure, en lui faisant perdre de vue sa mission première d'exercice individualisé de l'action*

(1) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 53.

(2) Ibid., p. 50.

(3) Ibid., p. 51.

(4) Id.

publique » ⁽¹⁾. Or, lorsque l'on sait que la grande majorité des infractions routières traitées par les parquets sont des affaires simples, dont l'élucidation ne pose pas de difficulté et pour lesquelles l'administration de la preuve de la culpabilité est généralement aisée, il apparaît que le régime répressif de cette catégorie d'infractions pourrait utilement être aménagé.

À cette fin, votre rapporteur fait sienne la proposition de la commission de modernisation de l'action publique consistant à transformer en contraventions de la cinquième classe les infractions de défaut de permis de conduire (article L. 221-2 du code de la route), de défaut d'assurance (article L. 324-2 du code de la route) et de conduite d'un véhicule malgré injonction de restituer le permis de conduire résultant du retrait de la totalité des points (article L. 224-16 du code de la route) ⁽²⁾.

En revanche, il ne souhaite pas reprendre telle quelle la proposition consistant à décorrectionnaliser l'infraction de conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par la présence dans l'air expiré d'un taux d'alcool supérieur ou égal à 0,40 milligramme par litre et inférieur à 0,80 milligramme par litre.

Cette solution, qui reviendrait à fixer au double du seuil actuel le seuil au-delà duquel l'infraction demeurerait un délit, présenterait l'inconvénient de **complexifier le cadre juridique de la répression de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique**. En effet, la première occurrence de cette infraction serait alors tantôt passible :

— d'une **contravention de la quatrième classe**, dès lors que la concentration d'alcool dans le sang serait égale ou supérieure à 0,20 gramme par litre ou que la concentration d'alcool dans l'air expiré serait égale ou supérieure à 0,10 milligramme par litre tout en étant inférieure à 0,40 milligramme par litre ⁽³⁾ ;

— d'une **contravention de la cinquième classe**, dès lors que la concentration d'alcool dans le sang serait égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou que la concentration d'alcool dans l'air expiré serait égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre tout en étant inférieure à 0,80 milligramme par litre ;

— de **deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende**, soit les peines prévues à ce jour par le I de l'article L. 234-1 du code de la route, dès lors que la concentration d'alcool dans le sang serait égale ou supérieure à 1,6 gramme par litre ou que la concentration d'alcool dans l'air expiré serait égale ou supérieure à 0,80 milligramme par litre.

(1) Ibid., p. 50.

(2) Voir la proposition n° 29 du rapport de la commission de modernisation de l'action publique sur la refondation du ministère public, pp. 50-55.

(3) Il s'agit de la peine prévue à ce jour par le 1° du I de l'article R. 234-1 du code de la route.

Votre rapporteur serait davantage favorable, dans un souci de simplicité et de lisibilité de la norme pénale, à la **contraventionnalisation de la première occurrence de la conduite sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre**. La première occurrence de conduite sous l'empire d'un état alcoolique serait donc passible d'une contravention de la quatrième classe ou d'une contravention de la cinquième classe, suivant la concentration d'alcool dans le sang ou dans l'air expiré, ainsi que cela figure dans le tableau ci-après.

**LA RÉFORME PROPOSÉE DE LA RÉPRESSION DE LA CONDUITE
SOUS L'EMPIRE D'UN ÉTAT ALCOOLIQUE**

Première occurrence	Concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,20 gramme par litre / concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,10 milligramme par litre mais inférieure à 0,40 milligramme par litre.	Amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (amende déjà forfaitisée). <i>Pas de modification du cadre juridique.</i>
	Concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre / concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre.	Amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (amende à forfaitiser). <i>Modification du cadre juridique.</i>
Répétition de l'infraction	Concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,20 gramme par litre / concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,10 milligramme par litre mais inférieure à 0,40 milligramme par litre.	Amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (amende déjà forfaitisée). <i>Pas de modification du cadre juridique.</i>
	Concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre / concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre.	Deux ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende (peines prévues à ce jour par l'article L. 234-1 du code de la route en cas de primo-infraction). <i>Maintien des peines en vigueur mais création d'un délit d'habitude de conduite sous l'empire d'un état alcoolique.</i>

Toutefois, de façon à conserver au régime répressif un caractère dissuasif, votre rapporteur souhaite que **la durée de la suspension du permis de conduire susceptible d'être prononcée par le préfet**, lorsque l'état alcoolique est établi au moyen d'un appareil homologué, aujourd'hui fixée à six mois en application du premier alinéa de l'article L. 224-2 du code de la route, soit portée à **un an**.

Par ailleurs, afin d'éviter que la contraventionnalisation des infractions identifiées ne se traduise par un report de la charge de travail des tribunaux correctionnels sur les tribunaux de police, dont l'effet positif serait somme toute très limité, votre rapporteur voit dans la **forfaitisation** des amendes et, partant,

dans l'utilisation du procès-verbal électronique, un complément nécessaire à la modification de l'échelle des sanctions qu'il propose.

En tout état de cause, votre rapporteur n'appelle de ses vœux la décorrectionnalisation que de la première occurrence des infractions mentionnées plus haut car il estime utile de **conserver aux magistrats leur compétence en cas de renouvellement du comportement incriminé**. Cependant, la procédure de l'amende forfaitaire étant exclusive de l'application des règles de la récidive, celle-ci ne pourrait, par construction, être constituée par la répétition de l'infraction. Or, il apparaît tout à fait nécessaire de prévoir que la commission répétée du même fait prohibé entraîne une aggravation de la sanction. C'est pourquoi il pourrait être envisagé de créer **un délit d'habitude** de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de conduite sans permis ou malgré sa suspension et de défaut d'assurance, délit qui, dans chacun des cas, serait constitué par la répétition – dès la seconde occurrence – du fait incriminé dans un délai fixé par la loi ⁽¹⁾. Le délit d'habitude serait alors puni des peines principales et complémentaires prévues en l'état actuel du droit en cas de primo-infraction (voir *supra*).

Votre rapporteur a conscience que la modification qu'il appelle de ses vœux impliquerait la conservation, sous forme numérique, de l'ensemble des informations relatives aux condamnations pour les infractions en question, de façon à ce que leur éventuelle répétition soit sanctionnée en application d'une peine délictuelle et non pas contraventionnelle. Il sait que l'adaptation des logiciels informatiques soulève parfois de réelles difficultés de mise en œuvre. Toutefois, il semble que ces informations pourraient être conservées par l'intermédiaire du **système national des permis de conduire**, géré par le ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur n'ignore pas que la contraventionnalisation des infractions routières qu'il propose n'ira pas sans soulever des interrogations ni susciter des critiques. Il demeure toutefois convaincu qu'une évolution du cadre juridique est possible et, à plus forte raison, souhaitable. En effet, cette modification devrait favoriser l'homogénéisation de la réponse pénale en matière d'infractions au code de la route, supprimerait le cumul des sanctions administrative et judiciaire de suspension du permis de conduire, réduirait le temps de traitement de la procédure par les services de police et de gendarmerie et diminuerait la charge de travail des magistrats du parquet comme du siège ainsi que des personnels de greffe.

(1) Ce délai pourrait être égal à cinq ans, comme en matière de récidive légale délictuelle.

Proposition n° 55

Sanctionner la première occurrence des infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de conduite sans permis de conduire ou malgré sa suspension et de défaut d'assurance par une contravention de la cinquième classe et forfaitiser le montant de l'amende.

Créer un délit d'habitude afin de sanctionner, dès la seconde occurrence, la répétition, dans un délai fixé par la loi, des infractions susmentionnées. Ce délit serait puni, pour chacune des infractions, des peines prévues à ce jour par le code de la route en cas de primo-infraction.

Autoriser le préfet à prononcer la suspension du permis de conduire pour une durée maximale d'un an et non plus de six mois en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

ii. L'occupation illicite des parties communes des immeubles

Si la contraventionnalisation des délits routiers ne saurait être envisagée qu'à la condition que le décret d'application nécessaire à l'extension du recours à la procédure de l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe soit publié ⁽¹⁾, **vosre rapporteur souhaite en revanche que le régime répressif de l'infraction d'occupation illicite des parties communes des immeubles, prévue au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation, soit modifié rapidement.**

L'ARTICLE L. 126-3 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

« Le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende.

« Lorsque cette infraction est accompagnée de voies de fait ou de menaces, de quelque nature que ce soit, elle est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

« Les personnes coupables des infractions prévues aux deux premiers alinéas encourent également, à titre de peine complémentaire, une peine de travail d'intérêt général. »

(1) Il ne paraît pas opportun, notamment pour des raisons de cohérence avec le droit en vigueur, de rendre ces infractions passibles d'une contravention autre que la contravention de la cinquième classe.

Véritable nuisance, ainsi que l'ont souligné avec force les représentants des bailleurs sociaux entendus par la mission ⁽¹⁾, elle se double parfois d'autres activités réprimées par la loi telles que l'usage ou même le trafic de stupéfiants. Elle favorise en tout état de cause le **sentiment d'insécurité** et, dans certains cas, **l'apparition de tensions entre les habitants des immeubles concernés** (notamment lorsque les familles des personnes occupant les parties communes résident dans l'immeuble).

Aujourd'hui, la réponse pénale est, de l'avis de la majorité des magistrats comme des représentants des forces de sécurité interrogés, inopérante. Les preuves de l'infraction sont en effet difficiles à établir et les magistrats exigent souvent le dépôt d'une plainte – ce qui n'est pas prévu par la loi et ce qui est très rare en pratique – pour donner une suite aux affaires portées à leur connaissance. En conséquence, **peu de décisions sont rendues chaque année par les tribunaux correctionnels alors même que ce phénomène est généralisé dans certains quartiers et quotidien dans certains immeubles**. Entre 100 et 224 condamnations ont ainsi été prononcées chaque année sur ce fondement entre 2004 et 2011, d'après les chiffres du ministère de la justice ⁽²⁾. Pour votre rapporteur, cette infraction constitue l'un des exemples les plus symboliques des difficultés de notre justice pénale à sanctionner de manière effective certains faits. L'inadaptation de la réponse pénale en la matière est d'ailleurs préjudiciable à un double titre : d'une part, elle contribue à répandre l'idée que le non-respect des règles n'entraîne pas toujours de sanctions ; d'autre part, elle alimente le sentiment d'insécurité au sein de la population.

Votre rapporteur sait que la lutte contre l'occupation illicite des parties communes des immeubles ne saurait être envisagée sous le seul prisme de la modification de la réponse pénale. **La présence accrue des forces de sécurité sur le terrain et de médiateurs dans les « quartiers sensibles », ainsi que la mise en place, lorsque cela apparaît nécessaire, de systèmes de vidéoprotection dans les parties communes des immeubles sont évidemment des réponses appropriées**. L'installation de caméras s'est par exemple avérée efficace dans plusieurs immeubles du quartier du Blossne, à Rennes, où la mission s'est rendue ⁽³⁾.

Il n'en reste pas moins qu'à l'instar de plusieurs interlocuteurs de la mission, parmi lesquels MM. Jean-Luc Sidot et François Dreux, respectivement responsable « sûreté » au Logement francilien et chargé de mission « médiation et tranquillité » à Lille Métropole Habitat, votre rapporteur voit dans la contraventionnalisation de l'occupation illicite des parties communes des immeubles – dès lors qu'elle n'est accompagnée d'aucune autre activité prohibée – une solution susceptible de rendre plus efficace la répression de cette

(1) Table ronde du 13 mai 2014.

(2) Il s'agit du nombre de condamnations prononcées sur le fondement de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et non pas simplement de l'infraction prévue à son premier alinéa.

(3) Déplacement du 22 avril 2014.

infraction. **Il propose donc qu'elle devienne passible d'une contravention de la quatrième classe et que l'amende soit forfaitisée** de façon à ce que l'agent verbalisateur puisse recourir au procès-verbal électronique ou que l'avis de contravention parvienne au domicile des contrevenants dans de brefs délais.

Votre rapporteur est bien conscient que l'évolution de la nature de la réponse pénale qu'il appelle de ses vœux ne mettra pas un terme à l'occupation illicite des parties communes des immeubles. Néanmoins, il considère que le dispositif envisagé, destiné à accélérer le processus répressif, pourrait avoir un **effet plus dissuasif** que le régime actuellement en vigueur, dont la soi-disant sévérité n'a d'autre vertu que celle de l'affichage.

Privilégier une sanction plus rapide et, en quelque sorte, plus certaine, contribuerait sans doute également à rassurer les habitants des quartiers concernés quant à la **réalité de la répression** de même que cela permettrait de **battre en brèche l'idée selon laquelle il existerait une forme d'impunité à l'égard de certains délinquants**.

Votre rapporteur n'ignore pas que le recours à la procédure de l'amende contraventionnelle forfaitisée pour sanctionner l'infraction dont il est ici question n'est pas compatible avec la disposition, prévue au nouvel article 41-1-1 du code de procédure pénale, autorisant les forces de sécurité à transiger avec les personnes coupables de cette même infraction⁽¹⁾. Toutefois, parce qu'il estime préférable, dans ce domaine, de recourir à la contraventionnalisation plutôt qu'à la transaction, il lui est apparu nécessaire de ne pas renoncer à faire état de sa proposition.

Votre rapporteur ne souhaite pas, en revanche, modifier les dispositions encadrant la répression de l'occupation illicite des parties communes des immeubles lorsqu'elle est « accompagnée de voies de fait ou de menaces, de quelque nature que ce soit », infraction passible de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, en application du deuxième alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Proposition n° 56

Rendre passible d'une contravention de la quatrième classe l'infraction d'occupation illicite des parties communes des immeubles prévue au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et forfaitiser le montant de l'amende.

(1) Voir infra, le 2 du A du présent III.

b. sans aller jusqu'à la dépenalisation

Si la question de la dépenalisation de certaines infractions n'a pas manqué d'être abordée par plusieurs magistrats entendus par la mission, elle n'en a pas moins occupé une place marginale dans ses travaux. Néanmoins, votre rapporteur souhaite faire état des quelques propositions avancées dans ce domaine.

L'Union syndicale des magistrats (USM) s'est ainsi prononcée en faveur de la dépenalisation des infractions les « moins graves » en droit de la consommation et de l'urbanisme, les sanctions administratives apparaissant suffisantes en l'espèce. Par ailleurs, elle considère que le non-dépôt des comptes annuels, infraction de nature contraventionnelle, pourrait subir le même sort, la mesure d'injonction sous contrainte apparaissant, là encore, suffisamment dissuasive. Enfin, le droit de la presse, à l'exception des infractions d'injures et de diffamation aggravées, pourrait également, d'après elle, être exclu de la sphère pénale.

De son côté, le Syndicat de la magistrature (SM) a rappelé devant la mission qu'il milite de façon récurrente en faveur de la « *remise à plat des catégories pénales* ». S'il n'est pas favorable à la dépenalisation du contentieux du droit du travail, de l'urbanisme ou encore de la consommation, il considère à l'inverse qu'un certain nombre d'actes de faible gravité, souvent commis sur la voie publique, ne devraient plus relever du champ d'intervention du juge pénal : vente à la sauvette, filouterie, dégradations légères, occupation illicite des parties communes des immeubles, mendicité agressive... Le SM appelle également de ses vœux la dépenalisation de l'usage de stupéfiants ainsi que de sa détention, de son transport et de son acquisition lorsqu'ils sont liés à un usage personnel.

Votre rapporteur a déjà indiqué qu'il n'était pas favorable à la dépenalisation de l'usage de stupéfiants, catégorie qui, rappelons-le, comprend aussi bien le cannabis que les drogues dites « dures ». Il n'est en revanche pas opposé par principe à la dépenalisation de certaines infractions et voit dans la proposition n° 4 de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, laquelle appelait à **évaluer l'utilité de la pénalisation récente de certains comportements et à procéder à leur dépenalisation si elle apparaissait pertinente**, une piste intéressante⁽¹⁾. Il estime que le Parlement pourrait, dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques qu'il tire du premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, se saisir de ce sujet et faire des propositions concrètes susceptibles d'être traduites, ensuite, dans un texte de loi. Pour votre rapporteur, cette réflexion devrait porter, plus généralement, sur la **place du juge pénal dans notre société**.

(1) Rapport d'information (n° 652, XIV^e législature) précité, p. 60.

2. Mettre en œuvre la transaction pénale

La transaction pénale est « une procédure permettant à l'autorité administrative habilitée à engager des poursuites dans un certain domaine de proposer au contrevenant le paiement d'une amende ainsi que, le cas échéant, un certain nombre d'obligations supplémentaires – telles que la remise des lieux en l'état et [la] réparation du dommage – en l'échange de l'abandon des poursuites. Le paiement ou l'exécution de ces obligations dans le délai imparti a pour effet d'éteindre l'action publique. Dans tous les cas, la mise en œuvre d'une procédure de transaction pénale " suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits " ⁽¹⁾ et requiert l'accord préalable du ministère public » ⁽²⁾.

De nombreuses dispositions législatives – figurant dans le code des douanes, le code forestier ⁽³⁾, le code de l'environnement ⁽⁴⁾, le code des transports ⁽⁵⁾ ou encore le code rural et de la pêche maritime ⁽⁶⁾ – autorisent d'ores et déjà l'administration à **transiger avec l'auteur d'un délit ou d'une contravention**.

ARTICLE 350 DU CODE DES DOUANES

« L'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière ou pour infraction à la législation et à la réglementation relatives aux relations financières avec l'étranger sous réserve de l'application des dispositions suivantes :

« a) lorsqu'aucune action judiciaire n'est engagée, les transactions excédant les limites de compétence des services extérieurs de l'administration des douanes doivent être soumises pour avis au comité du contentieux fiscal, douanier et des changes prévu à l'article 460 du présent code.

« b) après mise en mouvement par l'administration des douanes ou le ministère public d'une action judiciaire, l'administration des douanes ne peut transiger que si l'autorité judiciaire admet le principe d'une transaction.

« L'accord de principe est donné par le ministère public lorsque l'infraction est passible à la fois de sanctions fiscales et de peines, par le président de la juridiction saisie, lorsque l'infraction est passible seulement de sanctions fiscales.

« c) après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent faire l'objet de transaction. »

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, cons. 43.

(2) Rapport (n° 1974, XIV^e législature) précité, p. 345.

(3) Voir l'article L. 161-25 du code forestier.

(4) Voir l'article L. 173-12 du code de l'environnement.

(5) Voir les articles L. 1721-1 et suivants du code des transports.

(6) Voir l'article L. 205-10 du code rural et de la pêche maritime.

Face à la nécessité de réprimer plus efficacement certaines infractions, la commission de modernisation de l'action publique, présidée par M. Jean-Louis Nadal, appelait de ses vœux, à la proposition n° 30 de son rapport, le **développement de la transaction pénale**. Ainsi soulignait-elle que le recours à ce dispositif, « *sous réserve que le ministère public assume pleinement son rôle d'examen des propositions de transaction qui lui sont soumises, [devait] être encouragé et favorisé, notamment dans le cadre de l'animation de la politique pénale et du dialogue noué par les parquets et les parquets généraux avec les services déconcentrés, départementaux et régionaux, des administrations qui disposent d'un tel pouvoir* » ⁽¹⁾.

De toute évidence, le mécanisme de la transaction présente plusieurs avantages :

— tout d'abord, il favorise la **rapidité et l'effectivité de la sanction**, comme l'a rappelé M. Jean-Paul Balzamo, chef de la sous-direction des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), devant la mission ⁽²⁾. À titre d'illustration, il ressortait des chiffres transmis à la commission de modernisation de l'action publique par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique, que sur les 5 431 dossiers de transaction constitués, en 2012, par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, 4 275 dossiers avaient fait l'objet d'un accord du professionnel concerné et d'une validation par le parquet. Cette même année, **91,6 % des transactions avaient été exécutées** ⁽³⁾ ;

— ensuite, il permet d'**éviter qu'une même affaire soit traitée d'abord par l'administration verbalisatrice puis par les services d'enquête des forces de police et de gendarmerie** ;

— enfin, il a le mérite d'être **économe en « temps judiciaire »**, le contrôle exercé par le ministère public s'avérant nettement moins chronophage que la procédure classique d'enquête puis, le cas échéant, d'engagement des poursuites.

Plusieurs personnes entendues par la mission se sont montrées favorables à l'idée de confier aux forces de sécurité un pouvoir de transaction pénale. Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects ⁽⁴⁾, a d'ailleurs révélé qu'il s'agissait d'une proposition portée par sa

(1) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 56. On notera que la commission de modernisation de l'action publique appelait à recourir à la transaction pénale dans certains contentieux techniques (droit pénal de l'urbanisme et de la construction par exemple).

(2) Audition du 14 janvier 2014.

(3) Id.

(4) Cette direction est rattachée au ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique et au ministère des finances et des comptes publics.

direction. Cette position, *a priori* surprenante, mérite d'être expliquée. Depuis plusieurs mois, les agents des douanes interviennent dans certaines ZSP – notamment en Seine-Saint-Denis – afin d'y procéder à des opérations de transaction avec des personnes détenant des produits stupéfiants ⁽¹⁾. Or, si ce dispositif, loué notamment par le préfet de police de Paris ⁽²⁾, présente l'intérêt d'apporter une sanction rapide à un comportement prohibé, il n'en donne pas moins lieu à la saisie de faibles quantités de produits stupéfiants – en moyenne, deux grammes par saisie – alors même qu'il implique la mobilisation d'agents des douanes dont ce type d'interventions n'est pas le cœur de métier ⁽³⁾. Par ailleurs, il n'est guère envisageable de l'étendre à l'ensemble des ZSP, tant cela se traduirait par une dilution des moyens des services des douanes. Pour ces raisons, la directrice générale des douanes et des droits indirects suggérerait que les forces de sécurité se voient reconnaître le droit de transiger, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, avec les personnes détenant des produits stupéfiants.

La majorité des représentants syndicaux de commissaires et d'officiers de la police nationale entendus par la mission s'est prononcée en faveur de la reconnaissance d'un pouvoir de transaction aux forces de sécurité. D'après le Syndicat indépendant des commissaires de police, le recours à ce dispositif s'avérerait pertinent pour sanctionner l'occupation illicite des parties communes des immeubles. Pour l'Union syndicale des magistrats (USM), certaines infractions au code de la route pourraient utilement être réprimées par la voie de la transaction pénale.

Votre rapporteur est, lui aussi, favorable au recours à la transaction pénale parce qu'il estime qu'elle est un moyen efficace de sanctionner certaines infractions pour lesquelles la réponse pénale actuelle a montré ses limites. Il se félicite par conséquent que l'article 35 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ait inséré dans le code de procédure pénale un nouvel article 41-1-1 autorisant, à son I, l'officier de police judiciaire, « *tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement et sur autorisation du procureur de la République* », à **transiger avec les personnes physiques et les personnes morales** sur la poursuite :

— des **contraventions prévues par le code pénal**, à l'exception des contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du code de procédure pénale ;

— des **délits punis par le code pénal d'une peine d'amende** tels que l'outrage visé au premier alinéa de l'article 433-5 de ce code ou l'entrave à l'exercice de la justice prévue à l'article 434-15-1 ;

(1) 37 opérations ont par exemple été conduites à l'été 2013.

(2) Entretien avec M. Bernard Boucault, préfet de police de Paris, le 16 mai 2014.

(3) 40 agents des douanes ont été mobilisés en 2012 et 60 en 2013.

— des **délits punis par le même code d'un an d'emprisonnement au plus** (exhibition sexuelle, rébellion, bizutage...), à l'exception du délit d'outrage adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique prévu au deuxième alinéa de l'article 433-5 ;

— du **délit de vol simple** prévu à l'article 311-3 du même code, lorsque la **valeur de la chose volée est inférieure à un seuil** fixé par décret ;

— du délit d'**usage illicite de l'une des substances ou plantes classées comme stupéfiants** prévu à l'article L. 3421-1 du code de la santé publique ;

— du **délit d'occupation illicite des parties communes ou des toits des immeubles** prévu au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Votre rapporteur se félicite également que le travail des rapporteurs du projet de loi pour l'Assemblée nationale et le Sénat, MM. Dominique Raimbourg et Jean-Pierre Michel, ait abouti à l'élaboration du dispositif le plus encadré possible. La disposition prévue au neuvième alinéa de ce nouvel article 41-1-1 du code de procédure pénale, en application duquel « *la transaction autorisée par le procureur de la République, proposée par l'officier de police judiciaire et acceptée par l'auteur de l'infraction est homologuée par le président du tribunal de grande instance ou par un juge par lui désigné, après avoir entendu, s'il y a lieu, l'auteur de l'infraction assisté, le cas échéant, par son avocat* », est particulièrement bienvenue.

De la même manière, il estime qu'il était tout à fait nécessaire de prévoir que, « *en cas de non-exécution de l'intégralité des obligations dans les délais impartis ou de refus d'homologation, le procureur de la République, sauf élément nouveau, met en œuvre les mesures prévues à l'article 41-1⁽¹⁾ ou une composition pénale, ou engage des poursuites* »⁽²⁾.

Parce que la reconnaissance aux forces de sécurité d'un pouvoir de transaction pénale constitue, aux yeux de votre rapporteur, une avancée indiscutable, il souhaite que les **mesures réglementaires** prévues au V de l'article 41-1-1 précité, nécessaires à l'application de ce nouveau dispositif, soient rapidement prises par le Gouvernement. Le Parlement devra d'ailleurs y veiller. À l'Assemblée nationale, il reviendra aux rapporteurs désignés à cet effet de s'assurer, dans le cadre du rapport d'application prévu au premier alinéa de l'article 145-7 de notre Règlement⁽³⁾, que ces mesures auront bien vu le jour.

(1) Il s'agit des mesures alternatives aux poursuites (rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi, orientation de l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, régularisation de la situation de l'auteur des faits au regard de la loi ou des règlements, réparation par l'auteur des faits du dommage résultant de ceux-ci, médiation entre l'auteur des faits et la victime).

(2) Dernier alinéa du III de l'article 41-1-1 du code de procédure pénale.

(3) « Sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit

À plus long terme, votre rapporteur souhaite que le Gouvernement procède à une **évaluation** de l'application de la transaction pénale. Celle-ci devra notamment permettre de disposer de données sur le nombre de transactions réalisées, sur la part des procédures autorisées par le procureur de la République, d'une part, et homologuées par le juge du siège, d'autre part, et sur la nature des infractions sanctionnées en application du nouvel article 41-1-1 du code de procédure pénale. Il conviendra aussi, à partir des résultats de cette évaluation, de s'interroger sur la nécessité d'ajouter à la liste des infractions sanctionnées par la voie de la transaction pénale d'autres infractions ou, à l'inverse, d'en retirer certaines. Cette évaluation pourra être intégrée au rapport d'évaluation de la loi du 15 août 2014 que le Gouvernement devra présenter au Parlement dans un délai de deux ans à compter de sa promulgation ⁽¹⁾.

Proposition n° 57

Prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la transaction pénale prévues à l'article 41-1-1 du code de procédure pénale.

Procéder, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, à l'évaluation du dispositif de la transaction pénale.

B. RENFORCER LE DIALOGUE ENTRE LES MAGISTRATS ET L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

« *Les magistrats du siège sont éloignés des dispositifs dans lesquels les politiques publiques sont déclinées localement. Ils perçoivent leur relatif isolement et pourtant ils entendent bien être des juges au cœur de la cité* ». Ces propos, tenus devant la mission par M. Jean-Michel Hayat, alors président du TGI de Nanterre ⁽²⁾, sont révélateurs de la « distance » qui existe trop souvent entre la sphère judiciaire – en particulier les magistrats du siège, dont il n'est bien entendu pas question de mettre en cause l'indépendance – et les autres acteurs de la sécurité publique. Les auditions conduites par votre rapporteur, à l'Assemblée nationale comme à l'occasion des déplacements de la mission, l'ont d'ailleurs convaincu de la nécessité **de créer les conditions d'une meilleure information des magistrats du siège quant à la situation de la délinquance dans leur ressort d'activité** et, plus généralement, de **rapprocher la justice de ses**

le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois. »

(1) Article 56 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

(2) Audition du 20 mai 2014.

partenaires, donc des citoyens. Le renforcement du dialogue entre les différents acteurs de la sécurité publique constitue en effet, à ses yeux, un moyen de combattre l'insécurité de façon plus efficace, ainsi que le démontre l'expérience des ZSP.

Aussi souhaite-t-il reprendre à son compte deux propositions faites, pour la première, par la commission de modernisation de l'action publique, présidée par M. Jean-Louis Nadal, et, pour la seconde, par le groupe de travail présidé par M. Didier Marshall, auteur du rapport sur *Les juridictions du XXI^e siècle*.

Le rapport sur la refondation du ministère public remis à Mme la garde des Sceaux appelait, dans sa proposition n° 25, à approfondir le dialogue entre les magistrats du siège et du parquet afin « *de rétablir au sein de la juridiction un temps d'échange, de réflexion et d'information de l'ensemble des juges du siège et (...) de perfectionner les conditions dans lesquelles siège et parquet concourent à l'administration de la justice pénale* » ⁽¹⁾.

À juste titre, la commission de modernisation de l'action publique faisait remarquer qu'il est « *impératif que l'ensemble des magistrats d'une même juridiction, depuis l'instruction jusqu'à l'application des peines en passant par les fonctions de juge des enfants et de juge des libertés et de la détention, puissent bénéficier, de manière institutionnalisée, d'une information périodique sur les phénomènes de délinquance au sein du ressort, sur les ressources de toute nature dont dispose la juridiction (médiation pénale, délégués du procureur, solutions en termes de travail d'intérêt général et d'aménagement de peines, etc.) et sur les pratiques respectives des magistrats* » ⁽²⁾.

La loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique a permis de franchir une première étape dans la recherche d'un **plus grand dialogue au sein des juridictions**. Ses articles 4 et 5 ont ainsi complété les articles 35 et 39-1 du code de procédure pénale afin de prévoir que le procureur général et le procureur de la République « *informe[nt], au moins une fois par an, l'assemblée des magistrats du siège et du parquet des conditions de mise en œuvre, dans le ressort, de la politique pénale et des instructions générales adressées à cette fin par le ministre de la justice en application du deuxième alinéa de l'article 30 [du même code]* ».

Votre rapporteur voit dans cette évolution un premier pas en avant. Il considère toutefois qu'il serait souhaitable d'aller plus loin car « *l'approfondissement du dialogue entre le siège et le parquet doit en outre porter sur les conditions dans lesquelles ils concourent ensemble à l'administration de la justice dans leur ressort, dont ils sont, en l'état du droit, solidairement responsables* » ⁽³⁾. Faire en sorte que le siège informe le parquet « *des moyens*

(1) Commission de modernisation de l'action publique, op. cit., p. 41.

(2) Id.

(3) Ibid., p. 42.

qu'il est susceptible de mobiliser, du point de vue du nombre et de la typologie des audiences, de la capacité des cabinets d'instruction ou de l'organisation du siège correctionnel » ⁽¹⁾ serait par exemple une avancée significative.

Dans cette perspective, la création d'un **conseil de juridiction en matière pénale**, préconisée par la commission de modernisation de l'action publique, pourrait permettre de renforcer le dialogue entre les magistrats d'un même ressort. Ce conseil devrait favoriser la bonne information des magistrats du siège sur l'état de la délinquance dans leur ressort ainsi que sur la politique d'action publique conduite par le parquet mais aussi la bonne information des magistrats du parquet sur les moyens et pratiques des juges du siège, le tout dans la perspective d'une **meilleure administration de la justice**. Le conseil pourrait, ainsi que le suggérerait la commission précitée, traiter de thèmes spécifiques dans le cadre de formations restreintes.

Proposition n° 58

Créer un conseil de juridiction en matière pénale au sein de chaque tribunal de grande instance de façon à renforcer le dialogue entre les magistrats du siège et du parquet (proposition n° 25 de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal).

De son côté, le groupe de travail présidé par M. Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier a, de manière tout à fait pertinente, insisté sur la nécessité de **rapprocher les acteurs de la sphère judiciaire de l'ensemble des partenaires institutionnels de la justice** dans le but de répondre aux « *enjeux judiciaires et à l'attente des citoyens* » ⁽²⁾.

À cette fin, la proposition n° 25 de son rapport, reprise devant la mission par M. Paul-André Breton, président du TGI de Lyon et président de la conférence nationale des présidents de TGI, consistait dans la création d'un **conseil départemental de justice**, lequel réunirait « *les chefs du tribunal de première instance, le directeur de greffe du tribunal, les vice-présidents coordonnateurs des juridictions spécialisées, les représentants locaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse et les principaux partenaires de l'institution judiciaire et notamment le barreau, les notaires, les huissiers de justice, l'État et ses services extérieurs, les services enquêteurs, les collectivités locales, les élus et le milieu associatif* » ⁽³⁾.

Ce conseil, qui serait mis en place dans chaque département et serait coprésidé par les chefs du tribunal de première instance, se réunirait au moins deux fois par an. Ses réunions permettraient aux magistrats de **présenter leur**

(1) Id.

(2) Rapport du groupe de travail présidé par M. Didier Marshall précité, p. 67.

(3) Id.

activité en même temps qu’elles seraient l’occasion, pour l’ensemble des partenaires de la justice, de **faire part de leurs attentes et de leurs besoins**. Le conseil pourrait également siéger en formations restreintes afin d’aborder des sujets n’intéressant qu’une partie de ses membres.

Votre rapporteur voit dans la création de ce conseil le moyen de rapprocher la sphère judiciaire de l’ensemble de ses partenaires et, partant, de la société civile, tous n’ayant que trop rarement l’occasion de dialoguer, comme l’a fait remarquer M. Paul-André Breton. L’expérience des ZSP tend pourtant à démontrer que le travail partenarial permet d’obtenir de meilleurs résultats tant en matière de prévention de la délinquance que de répression. Aussi semblerait-il judicieux de créer, par tous les moyens et sur l’ensemble du territoire, les conditions d’une **plus grande interaction entre les acteurs de la sécurité publique** afin, notamment, de permettre à la justice de mieux appréhender les attentes de la population et d’y répondre en conséquence.

Proposition n° 59

Instituer, dans chaque département, un conseil départemental de justice afin de créer les conditions d’un dialogue régulier entre les magistrats et les partenaires institutionnels de la justice (proposition n° 25 du groupe de travail présidé par M. Didier Marshall).

Enfin, votre rapporteur souhaiterait faire état d’un dispositif innovant et particulièrement intéressant, participant du rapprochement entre la sphère judiciaire et ses partenaires, qui lui a été présenté par le procureur de la République près le TGI de Lille, M. Frédéric Fèvre, à l’occasion du déplacement de la mission dans cette même ville⁽¹⁾. Dès 2002, a été installé auprès du procureur de la République un chargé de mission – poste financé par le ministère de la justice – dont le rôle consiste à **faire le lien entre le parquet et les différents acteurs de la sécurité publique**.

Ce « **chargé de mission pour la politique judiciaire de la ville** » intervient dans de nombreux domaines. Il assiste aux réunions des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD) ainsi qu’à la plupart des cellules de veille (groupes d’échange d’informations à vocation territoriale) et rend compte de leur activité. Il participe à la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et à l’élaboration de la politique d’accès au droit initiée dans le cadre du conseil départemental d’accès au droit du Nord (CDAD). Il contribue à l’organisation de la politique d’alternatives aux poursuites (analyse des besoins, appui méthodologique, organisation matérielle...). À ce titre, le chargé de mission s’est notamment investi dans la mise en place d’un chantier destiné à promouvoir le travail d’intérêt général (TIG). Il assiste par ailleurs aux réunions entre les services

(1) Déplacement à Lille, le 2 juin 2014.

de l'État (forces de sécurité, justice, éducation nationale), les collectivités territoriales (région, département, communauté urbaine) et les transporteurs consacrées aux politiques de sécurisation du réseau de transports urbains et de prévention de la délinquance dans les transports en commun métropolitains.

Le chargé de mission a aussi contribué à l'élaboration de la convention-type relative à l'application du rappel à l'ordre, dispositif créé par l'article 11 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance⁽¹⁾. Il participe activement aux structures locales de coordination opérationnelle mises en place dans le cadre de l'installation des ZSP de Lille et de Roubaix-Wattrelos-Tourcoing. Enfin, il entretient des contacts étroits avec la presse et fait le lien entre le procureur de la République et les médias.

Ce dispositif, aujourd'hui pérenne, est apprécié tant par le procureur de la République de Lille que par l'ensemble des partenaires du parquet, notamment les élus. Au regard de son succès, cette initiative locale pourrait donc utilement être transposée sur d'autres territoires. S'il ne serait pas opportun de doter l'ensemble des parquets de France d'un chargé de mission de ce type, il serait en revanche judicieux d'en installer un dans les TGI situés dans les ressorts comprenant au moins une ZSP, de façon à **promouvoir un dialogue solide et constructif entre les parquets et les différents partenaires de la justice.**

Proposition n° 60

Installer, dans les tribunaux de grande instance situés dans des ressorts comprenant au moins une zone de sécurité prioritaire, un chargé de mission, placé auprès du procureur de la République, dont le rôle serait d'établir un lien permanent entre le parquet et l'ensemble des partenaires de la justice et de participer à la mise en œuvre de la politique partenariale du parquet.

(1) Voir supra, le 1 du A du II.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : développer les enquêtes de victimation au niveau local, au moyen de financements supplémentaires du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Proposition n° 2 : développer les observatoires locaux de la délinquance mettant en relation les chercheurs et les collectivités territoriales.

Proposition n° 3 : maintenir, dans les années à venir, pour les directeurs départementaux de la sécurité publique, un nombre limité d'objectifs, susceptibles d'évoluer dans le temps, de façon à concentrer les moyens disponibles sur quelques actions prioritaires.

Proposition n° 4 : identifier les missions périphériques ou tâches « indues » qui ne devraient plus entrer dans le champ de compétences des forces de sécurité et définir les conditions de leur transfert à d'autres administrations.

Ce travail pourrait être réalisé par un parlementaire chargé par le Gouvernement d'une mission temporaire.

Proposition n° 5 : adapter la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales aux évolutions des règles de procédure pénale.

Proposition n° 6 : repenser le cadre juridique de l'enquête pénale en privilégiant, pour les procédures les plus simples, l'établissement de procès-verbaux de synthèse et le recours à l'enregistrement sonore des actes effectués en garde à vue ou en audition libre.

Proposition n° 7 : poursuivre les créations nettes de postes dans la police et la gendarmerie nationales à hauteur de 500 postes supplémentaires par an d'ici à 2017.

Proposition n° 8 : accélérer le renouvellement du parc automobile de la police et de la gendarmerie nationales, en privilégiant les services pour lesquels le besoin est le plus urgent, dans le cadre d'un plan s'étendant jusqu'en 2017.

Proposition n° 9 : dégager, chaque année, les crédits nécessaires aux opérations de rénovation des locaux de police et de gendarmerie les plus urgentes.

Installer une mission d'expertise chargée de réfléchir à la faisabilité de la décentralisation de la gestion du parc immobilier des deux forces.

Proposition n° 10 : faire évoluer les critères de répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales afin de mieux tenir compte des réalités de la délinquance dans les différents territoires, et opérer un contrôle parlementaire de cette répartition dans le cadre de l'examen annuel des crédits de la mission « sécurités » du projet de loi de finances.

Proposition n° 11 : évaluer l'emploi des forces mobiles de sécurité dans la perspective d'une adaptation de la place respective de leurs missions de sécurisation et de maintien de l'ordre.

Proposition n° 12 : poursuivre les redéploiements police-gendarmerie, de façon à adapter leurs zones de compétence respectives aux densités de population et au niveau de la délinquance.

Proposition n° 13 : simplifier l'organisation des directions départementales de la sécurité publique pour renforcer les effectifs des circonscriptions de sécurité publique disponibles pour intervenir sur la voie publique.

Proposition n° 14 : maintenir un maillage territorial fin de la gendarmerie nationale de façon à garantir la proximité avec la population et l'égal accès de tous à la sécurité publique.

Proposition n° 15 : encourager les programmes de recherche des laboratoires nationaux de police technique et scientifique (PTS) en privilégiant la mise en œuvre de projets communs aux deux forces.

Recourir autant que possible à la passation de marchés publics communs aux instituts de PTS des deux forces.

Proposition n° 16 : poursuivre la mutualisation des actes de police technique et scientifique dans la vingtaine de départements identifiés et procéder à une première évaluation du dispositif dès lors qu'il aura été mis en place dans ces départements.

Proposition n° 17 : dresser un état des lieux exhaustif des mutualisations engagées ainsi que des domaines dans lesquels de nouveaux chantiers pourraient être ouverts.

Proposition n° 18 : stabiliser le nombre de zones de sécurité prioritaires et leur attribuer des moyens supplémentaires.

Proposition n° 19 : évaluer les effets de report de la délinquance liés à la création des zones de sécurité prioritaires, notamment l'ampleur des reports, les types de délinquances concernés et les réponses apportées au niveau local.

Proposition n° 20 : veiller dans chaque zone de sécurité prioritaire à l'identification des procédures établies afin de pouvoir disposer de données statistiques complètes sur l'évolution de la réponse pénale.

Proposition n° 21 : renforcer le rôle des maires dans les zones de sécurité prioritaires :

— en prévoyant la participation des maires qui le souhaitent aux réunions des cellules de coopération opérationnelle des forces de sécurité intérieure et la communication à l'ensemble des maires concernés des comptes rendus de ces réunions ;

— en confiant aux maires le copilotage des cellules de coordination opérationnelle du partenariat.

Proposition n° 22 : assurer une articulation efficace entre les zones de sécurité prioritaires et les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Proposition n° 23 : favoriser la création, au sein des cellules de coordination opérationnelle du partenariat, de groupes de travail thématiques de manière à rendre la coopération plus efficiente.

Proposition n° 24 : dans les territoires situés en dehors des zones de sécurité prioritaires, développer les coopérations entre les différents services composant les forces de sécurité, d'une part, et entre les forces de sécurité et d'autres administrations (douanes, finances publiques, etc.), d'autre part, en s'appuyant sur les états-majors de sécurité et, lorsqu'ils existent, sur les groupes locaux de traitement de la délinquance pilotés par les procureurs de la République.

Proposition n° 25 : dans les territoires situés en dehors des zones de sécurité prioritaires, développer le partenariat entre les différents acteurs locaux de la prévention de la délinquance dans le cadre de groupes de travail à vocation thématique ou territoriale des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance, permettant le suivi des situations individuelles.

Proposition n° 26 : attendre les résultats de l'évaluation du dispositif des délégués à la cohésion police-population avant de le développer en dehors des zones de sécurité prioritaires.

Proposition n° 27 : encourager la mutualisation des polices municipales à l'échelle intercommunale sans pour autant transférer aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale une partie du pouvoir de police générale du maire.

Proposition n° 28 : encourager la coopération et les synergies entre les forces de sécurité nationales et municipales dans le cadre des conventions de coordination (organisation de missions communes, de réunions d'état-major, de formations conjointes, etc.).

Proposition n° 29 : organiser la formation dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale dans un cadre interrégional.

Consolider et professionnaliser la formation initiale et continue des policiers municipaux afin de l'adapter aux besoins et aux attentes des personnels et des élus.

Organiser la formation continue des agents de police municipale selon un rythme triennal.

Proposition n° 30 : étendre le dispositif des caméras-piétons :

— à court terme, à l'ensemble des zones de sécurité prioritaires et aux « quartiers sensibles » situés en dehors de ces zones ;

— à moyen terme, à l'ensemble du territoire.

Proposition n° 31 : soumettre les personnels de la police et de la gendarmerie nationales à une formation ou à un stage, effectué en partie sur le terrain, à l'occasion de chaque changement de poste.

Proposition n° 32 : amplifier les actions de communication de la police et de la gendarmerie nationales sur les réseaux sociaux.

Encourager le développement d'outils numériques innovants (application pour smartphones notamment) destinés à renforcer l'« interaction digitale » entre les forces de sécurité et la population.

Proposition n° 33 : installer une mission d'expertise sur les moyens d'introduire la notion de « résolution de problèmes » dans les pratiques des forces de sécurité.

Mettre en œuvre quelques actions concrètes, sous la forme d'expérimentations, dans les zones de sécurité prioritaires.

Proposition n° 34 : organiser régulièrement, sur l'ensemble du territoire, des enquêtes locales de satisfaction de la population portant sur son appréciation de l'action de la police et de la gendarmerie nationales.

Proposition n° 35 : évaluer le dispositif de « participation citoyenne ».

Proposition n° 36 : lancer un programme de recherche sur la thématique de la relation entre les forces de sécurité et la population afin de disposer d'une analyse scientifique de la situation.

Proposition n° 37 : évaluer le dispositif de « pré-plainte en ligne ».

Proposition n° 38 : poursuivre le déploiement d'intervenants sociaux dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie.

Proposition n° 39 : évaluer l'organisation de la présence de nuit, sur la voie publique, de la police et de la gendarmerie nationales et son adéquation aux besoins de sécurité.

Proposition n° 40 : accroître les échanges d'informations entre les forces de sécurité publique et les entreprises de sécurité privée dans le but de renforcer la protection des personnes et des biens dont ces dernières ont la charge.

Proposition n° 41 : subordonner l'activité de formation dispensée aux agents de sécurité privée à l'agrément préalable du prestataire et créer une obligation de certification des organismes de formation.

Proposition n° 42 : créer une obligation de garantie financière pour les entreprises de sécurité privée.

Proposition n° 43 : mettre en place un dispositif destiné à certifier le niveau de compétence des entreprises prestataires de services de sécurité privée.

Proposition n° 44 : attribuer la part du montant de la contribution sur les activités privées de sécurité non utilisée pour le financement du Conseil national des activités privées de sécurité à un fonds destiné à financer des actions en faveur de la modernisation du secteur (formation des agents, opérations de communication, etc.) ainsi qu'au Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Proposition n° 45 : élaborer une fiche-métier du Centre national de la fonction publique territoriale sur les coordonnateurs de conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

Proposition n° 46 : encourager le développement du rappel à l'ordre, notamment grâce à la signature de conventions entre les maires et les procureurs de la République.

Proposition n° 47 : prévoir, dans les circulaires relatives à la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention de la délinquance, l'association systématique des maires à l'élaboration des plans départementaux de prévention de la délinquance.

Proposition n° 48 : favoriser la professionnalisation de la médiation sociale :

— en développant l'offre de formation, notamment en créant une filière de formation spécifique permettant l'articulation entre les diplômes et certifications et le développement de passerelles vers d'autres certifications ;

— en pérennisant les emplois de médiateurs sociaux, grâce au renforcement du financement public, notamment dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, et au développement de mutualisations entre acteurs publics et privés (communes, bailleurs sociaux, entreprises de transport, etc.).

Proposition n° 49 : créer un module de formation spécifique à la prévention spécialisée au sein de la formation des éducateurs spécialisés.

Proposition n° 50 : dresser un état des lieux du financement de la prévention spécialisée par les départements qui pourra servir de base à une réflexion sur le financement de long terme.

Proposition n° 51 : développer l'offre de formation pour les opérateurs de vidéoprotection et rendre obligatoire le suivi d'une formation avant leur prise de fonctions.

Proposition n° 52 : doubler les crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance en augmentant la part des amendes forfaitaires de la police de la circulation qui y est affectée et en recourant à de nouvelles sources de financement.

Proposition n° 53 : prolonger l'effort budgétaire en faveur de la mission « justice » de façon à combler le déficit de moyens humains et à améliorer les conditions matérielles de travail de l'ensemble des personnels.

Proposition n° 54 : publier le décret d'application nécessaire à l'extension du recours à la procédure de l'amende forfaitaire aux contraventions de la cinquième classe.

Proposition n° 55 : sanctionner la première occurrence des infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, de conduite sans permis de conduire ou malgré sa suspension et de défaut d'assurance par une contravention de la cinquième classe et forfaitiser le montant de l'amende.

Créer un délit d'habitude afin de sanctionner, dès la seconde occurrence, la répétition, dans un délai fixé par la loi, des infractions susmentionnées. Ce délit serait puni, pour chacune des infractions, des peines prévues à ce jour par le code de la route en cas de primo-infraction.

Autoriser le préfet à prononcer la suspension du permis de conduire pour une durée maximale d'un an et non plus de six mois en cas de conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

Proposition n° 56 : rendre passible d'une contravention de la quatrième classe l'infraction d'occupation illicite des parties communes des immeubles prévue au premier alinéa de l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et forfaitiser le montant de l'amende.

Proposition n° 57 : prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la transaction pénale prévues à l'article 41-1-1 du code de procédure pénale.

Procéder, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, à l'évaluation du dispositif de la transaction pénale.

Proposition n° 58 : créer un conseil de juridiction en matière pénale au sein de chaque tribunal de grande instance de façon à renforcer le dialogue entre les magistrats du siège et du parquet (proposition n° 25 de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal).

Proposition n° 59 : instituer, dans chaque département, un conseil départemental de justice afin de créer les conditions d'un dialogue régulier entre les magistrats et les partenaires institutionnels de la justice (proposition n° 25 du groupe de travail présidé par M. Didier Marshall).

Proposition n° 60 : installer, dans les tribunaux de grande instance situés dans des ressorts comprenant au moins une zone de sécurité prioritaire, un chargé de mission, placé auprès du procureur de la République, dont le rôle serait d'établir un lien permanent entre le parquet et l'ensemble des partenaires de la justice et de participer à la mise en œuvre de la politique partenariale du parquet.

CONTRIBUTION DE MME CÉCILE UNTERMAIER, VICE-PRÉSIDENTE DE LA MISSION D'INFORMATION

La mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire créée le 13 octobre 2013 par la commission des Lois s'est attachée à analyser les moyens d'organiser la lutte contre les différentes formes d'insécurité à l'échelle nationale et locale. La mission est partie d'un diagnostic sur l'évolution de la délinquance et de la criminalité, son déplacement sur le territoire national, et notamment son implantation en zone rurale, ainsi que sur sa perception par l'opinion publique.

Les citoyens éprouvent un sentiment d'insécurité là où pourtant la délinquance est absente. Or, comme a pu le déclarer M. Daniel Vaillant, *« quelqu'un qui a peur n'est pas libre »*. Le maintien de la sécurité est donc la garantie de l'exercice de nos libertés. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé ce point fondamental en précisant que c'était au législateur *« d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré »* (Conseil constitutionnel, décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*).

Avant de mettre l'accent sur certaines mesures préconisées par le rapport (2), je soulignerai les apports d'un Atelier législatif que j'ai organisé en circonscription (1).

Les apports de l'Atelier législatif citoyen relatif à l'insécurité sur tout le territoire

À l'occasion de ma contribution à la mission d'information sur la simplification législative, j'ai précisé le fonctionnement des Ateliers législatifs citoyens, ainsi que leur importance pour le thème de la simplification. Ces Ateliers, qui connaissent depuis juin 2012 un succès grandissant, ont pour objet d'instaurer une plus grande participation citoyenne sur de grandes réformes législatives, ou sur les débats d'ampleur nationale comme l'insécurité. Ils réunissent toutes les personnes intéressées, à savoir des particuliers, des professionnels, des associations, des journalistes, des syndicats, des entreprises (...) qui sont informés de l'Atelier par voie électronique et par voie de presse. Lors de ces Ateliers, le projet de loi est examiné en concertation avec les citoyens, les professionnels, les élus et moi-même afin d'interroger le bien-fondé des dispositions du texte, et de s'efforcer d'en évaluer la portée et les effets attendus. Les Ateliers constituent donc une réflexion collective sur la norme et son application sur le terrain. Ils débouchent sur la formulation d'amendements « citoyens », de propositions de loi citoyennes, voire de questions parlementaires.

Les citoyens peuvent aussi présenter des contributions sur un site internet mis en place début 2014.

Ce dispositif a été retenu lors de la venue de la mission d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire dans ma circonscription, dans les villes de Tournus et Louhans, le vendredi 13 décembre 2013. Étaient présents parmi de nombreux intervenants le président de la mission, M. Jean-Pierre Blazy, un ancien ministre de l'intérieur, M. Daniel Vaillant, ainsi que le député Philippe Goujon, vice-président et co-rapporteur de la mission. La matinée a été consacrée à la visite de la gendarmerie de Tournus. À cette occasion, les gendarmes ont mis en avant la nécessité d'avoir des locaux permettant un accueil de qualité des usagers. La mission a également constaté à l'occasion de cet échange que ce territoire, à dominante rurale, n'était pas plus touché par la délinquance qu'un autre. Le département de Saône-et-Loire est même un département plutôt calme (dans le dernier quart des départements les moins criminogènes de France) même s'il n'échappe pas aux nouveaux phénomènes de délinquance (cambriolage en hausse, vols de matériels agricoles, cultures pillées, etc.). Ainsi, la lutte contre la délinquance dans ce département est directement impactée par les importants axes de communication qui le traversent (Autoroute A6), la superficie importante de son territoire (4^{ème} département le plus grand), et le développement d'une délinquance très mobile. Il reste qu'il était important que la mission d'information étudie la délinquance ainsi que son traitement en milieu rural.

Une table ronde qui s'est tenue avec les gendarmes de Louhans a relevé le même constat. Après cela, l'Atelier législatif citoyen s'est tenu à Louhans. De nombreux intervenants étaient présents, parmi lesquels le préfet, le procureur du tribunal de grande instance de Chalon-sur-Saône, le colonel du groupement de gendarmerie du département, le commandant de la brigade de la gendarmerie de Louhans, la sous-préfète, les maires de Tournus et Louhans, des conseillers généraux, communautaires et municipaux, ainsi que de nombreux citoyens.

Plusieurs propositions ont été formulées lors de cet Atelier et notamment :

1° Que les procédures soient allégées et l'enregistrement sonore développé.

2° Qu'un travailleur social soit présent dans les services départementaux de la gendarmerie (ce dispositif a été mis en place dans d'autres départements et son bilan est satisfaisant) ;

3° Que l'action « voisins vigilants » soit plus transparente, et que la dénomination soit changée en « voisins citoyens » ;

4° Qu'un partenariat soit organisé entre les différents acteurs locaux plus opérationnel que l'actuel conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

Quelques-unes de ces propositions ont été reprises parmi les préconisations émises dans le rapport de la mission d'information, démontrant une nouvelle fois la pertinence de la technique des Ateliers législatifs citoyens.

Quelques observations sur les propositions de la mission d'information :

Quelques observations sur les propositions formulées par la mission d'information :

Cette mission présente un intérêt majeur en ce qu'elle a procédé à une analyse tant en milieu urbain que rural, et a distingué les solutions à apporter en fonction de la nature du territoire. En effet, les outils nécessaires ne sont pas les mêmes pour tous les territoires, tant pour l'analyse que pour les solutions à adopter.

La sécurité est l'affaire de tous. Par conséquent, renforcer la sécurité, et donc notre liberté, passe par une meilleure coordination entre les services de gendarmerie, de police, de justice et des douanes. Les propositions de la mission vont en ce sens.

Résorber l'insécurité passe aussi par une rénovation juridique : le rapport invite ainsi à repenser le cadre juridique de l'enquête pénale en privilégiant, pour les procédures les plus simples, l'établissement de procès-verbaux de synthèse et le recours à l'enregistrement sonore des actes effectués en garde à vue ou en audition libre. La multiplication des gardes à vue nécessite que ces adaptations soient généralisées à cette procédure. Cet allègement des procédures suit en cela l'une des préconisations de l'Atelier législatif citoyen que j'ai organisé. La commission des Lois sera peut-être – je le souhaite – amenée très prochainement à étudier concrètement la mise en place de ces dispositifs. Enfin, cette lutte peut également passer par le développement des enquêtes de victimation au niveau local.

Évidemment, l'affectation de crédits conséquents aux forces de police est une condition indispensable à la baisse de l'insécurité. Il faut ainsi poursuivre les créations nettes de postes dans la police et la gendarmerie nationales à hauteur de 500 postes supplémentaires par an d'ici à 2017. Il importe aussi que le parc immobilier de la gendarmerie soit amélioré, et notamment les locaux dans lesquels sont logés les services de gendarmerie. Cela contribue au respect dû aux gendarmes, ainsi qu'à la valorisation de leurs missions.

Enfin, il faut également que le service de « vidéoprotection » qui est de plus en plus adopté par les communes porte une atteinte moindre au droit à la vie privée. Pour ce faire, il est nécessaire de développer les garanties que doivent présenter les personnels qui assurent ces services de « vidéoprotection ».

