

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice _____ n°39

Violences contre la police : quelle protection ?

Dossier

Police et violence. Approches sociologiques
François DIEU

Le policier et la légitime défense
David SÉNAT

La protection des militaires de l'opération Sentinelle
Eric BELLOT DES MINIÈRES

Sécurité et société

Mon collègue pendant les attentats. *Témoignage*
Giselle ROUDEIX

Sécurité intérieure

Radicalisation sur Internet : méthodes et techniques de
manipulation - Franck BULLINGE

Directrice de la publication :
Hélène CAZAUX-CHARLES

Rédacteur en chef :
Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS

BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine,
Université de Bourgogne

DOMINIQUE BERTELOOT, Inspecteur d'Académie, inspecteur pédagogique
régional

BERTHELET Pierre, Chercheur au centre de documentation et de recherches
européennes (CRDE), Université de Pau

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,
Université de Gand

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE

DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de
Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale

DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Université de Nice

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique,
Université de Toulouse I, Capitole

NAZAT Dominique, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe
de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI
d'Interpol

PARDINI Gérard, Chef du service des affaires immobilières de la Prefecture
de police de Paris

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de
Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

RIDEL Laurent, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire

DE LA ROBERTIE Catherine, Rectrice, Professeure des universités, Paris I,

Directrice du Master2 Stratégie Internationale & Intelligence Économique

ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la

recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé
à l'Université Paris I

VALLAR Christian, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis

WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

Responsable de la communication : Axelle de FONTGALLAND

Conception graphique : Laetitia BÉGOT

Vente en librairie et à la librairie de la Documentation française

29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07 - Tél. : +33 (0)1 40 15 70 00

Par correspondance - La Direction de l'information et administrative (DILA),
Service Abonnements, 29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07
www.ladocumentationfrancaise.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 € - Abonnement France (4 numéros) :

70,20 € - Abonnement Europe (4 numéros) : 75,30 €

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 75,30 € (HT, avion éco) - Abonnement
hors Europe (HT, avion éco) : 79,40 €

Impression : DILA

Tirage : 1 000 exemplaires



© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2017

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice publient
des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes
bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de
la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la
rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs
auteurs.

Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue.

Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 - Fax : +33 (0)1 76 64 89 31

publications@inhesj.fr - www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

Sommaire

3 Éditorial - Hélène CAZAUX-CHARLES

Dossier

Dossier coordonné par François DIEU

4 Introduction

5 Police et violence Approches sociologiques François DIEU

13 Le policier et la légitime défense David SÉNAT

19 La protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes victimes Xavier LATOUR

26 La protection pénale du fonctionnaire de la police nationale Marc SEGONDS

33 La mise en œuvre de la protection pénale des personnes dépositaires de l'autorité publique par le Parquet de Toulouse Pierre-Yves COUILLEAU

35 La protection des militaires de l'opération Sentinelle Éric BELLOT DES MINIÈRES

39 Le cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité Mission présidée par Mme Hélène CAZAUX-CHARLES





International

- 45** Recherche et innovations technologiques :
l'importance du secteur privé dans l'édification
de l'Europe la sécurité
Pierre BERTHELET

Sécurité et société

- 54** Mon collègue pendant les attentats
Giselle ROUDEIX

Sécurité intérieure

- 60** Retour sur les lieux du crime : pour une
criminologie des micro-territoires
Éric MEYNARD
- 66** Radicalisation sur Internet :
méthodes et techniques de manipulation
Franck BULINGE

Risques et crises

- 77** Les 6 phases d'une crise sur Twitter
Nicolas VANDERBIEST



45



77



66



Éditorial

L'année 2016 a été pour la police française parmi les plus difficiles à vivre depuis plusieurs décennies. La menace terroriste est devenue une réalité installée qui, outre le traumatisme provoqué par chaque attentat de masse, s'est démultipliée en agressions ciblées et répétées contre des policiers sur le terrain où même à leur domicile. La réponse à cette situation a eu pour effet premier de tendre les conditions d'exercice du maintien de l'ordre public et de la protection des citoyens, avec une sur-sollicitation de la ressource humaine en matière d'organisation des services. Dans le même mouvement, l'institution policière a eu à faire face à une tension des mouvements sociaux qui ont pu prendre à certains moments des formes d'une extrême violence et à gérer également des événements nationaux extrêmement lourds en matière de mobilisation d'effectifs, comme la COP 21 ou l'organisation de l'Euro 2016. Ce contexte a produit des réactions de colère interne à l'institution et posé de manière concrète la question de la protection de ses agents. Ce numéro des Cahiers revient sur cette situation en proposant une série d'analyses sur la problématique de la protection des policiers dans l'exercice de leurs fonctions, en abordant le problème au plan du droit pénal et du droit public, mais aussi avec une réflexion d'ordre sociologique et historique.

Hélène CAZAUX-CHARLES,
directrice de l'INHESJ



© yevgeniy 11 - fotolia.com

Introduction

Ce dossier rassemble les principales interventions d'un colloque qui s'est tenu à Toulouse le 19 octobre 2016, pour honorer la mémoire du Commandant de police Jean-Baptiste Salvaing, lâchement assassiné avec sa compagne, Jessica Schneider, à leur domicile de Magnanville le 13 juin 2016. Il avait été étudiant à l'Université Toulouse 1 Capitole au cours de l'année universitaire 1996-1997 dans le cadre du DESS « Sécurité, Police et Société », devenu en 2004 le Master « Politique et Sécurité ».

Cette manifestation, organisée par François Dieu (IEDTCOM, UT1) et Marc Segonds (IEJ, UT1), avec le soutien de l'École Nationale Supérieure d'Application de la Police Nationale (ENSAPN), a proposé des analyses et des réflexions sur la problématique de la protection des policiers dans l'exercice de leurs fonctions, en envisageant cette question au plan du droit pénal et du droit public, mais aussi avec une réflexion d'ordre sociologique et historique ■



Police et violence

Approches sociologiques

François DIEU



Professeur de sociologie à l'Université Toulouse 1 Capitole où il est responsable du Centre

d'études et de recherches sur la police (CERP/IDETCOM) et du Master Politique et sécurité et de la Préparation aux métiers de la sécurité de l'Institut d'études judiciaires. Il a dirigé entre 2002 et 2009 un observatoire de la délinquance dans l'agglomération toulousaine (MODAT) et a exercé entre 2010 et 2014 les fonctions de directeur de la recherche et de la documentation de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Dernier ouvrage paru : *Réponses à la délinquance* (L'Harmattan, coll. « République et sécurité », 2016).

François DIEU

Dans un article publié il y a une vingtaine d'années, il m'avait été donné d'appréhender la question de la violence policière [Dieu, 1995]. Cette considération pour la violence d'État produite par le policier entendait revenir sur la consubstantialité du policier et du politique dans une perspective wébérienne incarnée, en France, par les travaux de Jean-Louis Loubet del Bayle [1981, 2016] : la violence est au cœur du pouvoir politique, la police est un des principaux leviers du pouvoir politique, la violence est donc au

cœur de la police. Parce qu'elle incarne un appareil et un symbole d'autorité dont la raison d'être est de permettre à l'État de conserver son statut de détenteur exclusif de la menace instituée, la police est une agence sociale de production et de distribution d'une violence impersonnelle et dépassionnée. La violence revêt donc pour elle une dimension à la fois fondatrice et fondamentale : fondatrice parce que le souci de rendre effectif le monopole de la contrainte physique est à l'origine de l'émergence des organisations policières ; fondamentale parce que, de même qu'on ne peut concevoir d'État sans organisation chargée de faire respecter les règles qu'il a édictées, il paraît difficile d'appréhender l'activité policière sans envisager la

possibilité qui est reconnue à la police d'user en ultime recours de la violence.

Il ne s'agissait donc pas, comme pour certains adeptes du « punitivisme » inspirés des écrits de Foucault et de Wacquant, d'exprimer, sous des apparences et des étiquettes scientifiques, une critique systématique de la police et des policiers, de leur tendance quasi naturelle à la violence, aux discriminations raciales et aux « bavures », l'organisation comme ses agents constituant, selon eux, l'instrument emblématique de l'ascension de l'« État pénal » et de sa propension à la « criminalisation de la misère ».

En laissant de côté ces outrances qui ont pourtant acquis une position affirmée dans la communauté universitaire, la violence n'en demeure pas moins une voie d'entrée pertinente pour l'étude sociologique de la police, comme c'est le cas d'ailleurs pour la question de l'emprisonnement.

Violences des policiers, violences sur les policiers

Ce phénomène de « violences policières », qui recouvre des réalités fort différentes selon les époques et les systèmes sociaux, cristallise l'ensemble des jugements de valeur et des réactions affectives que suscitent d'emblée la « violence » et la « police ». L'expression évoque généralement non un type de violence, mais une sorte de pléonasme plus ou moins inavoué, ne serait-ce que parce que l'usage de la force physique est souvent le volet le plus marquant de l'activité policière.

La pertinence de cette approche demeure manifeste tant la violence constitue, comme l'a montré dans ses travaux fondateurs Egon Bittner [1970 ; 1990], la caractéristique principale de l'activité policière, même s'il convient d'intégrer dans cette définition d'autres déterminants fonctionnels, comme la production et le traitement de l'information [Reiss, 1992] ou encore la possession d'un savoir expert [Ericson, 1994].

Pour autant, le rapport du policier à la violence ne se limite pas, loin s'en faut, au seul « *mécanisme de distribution d'une force coercitive non négociable, mis au service d'une compréhension intuitive des exigences d'une situation* » [Bittner]. Il touche à la définition même du travail policier lorsqu'on essaie d'en dégager la spécificité [Monjardet, 1996], même s'il n'est que peu apparent dans les activités quotidiennes de la police. Ce type de violence s'inscrit, il est vrai, dans un contexte de travail dans lequel la violence est rarement absente. Ainsi, auteur d'un acte de violence lorsqu'il fait

usage de son pistolet ou de sa matraque, le policier peut aussi en être la victime lorsqu'il tombe sous les balles d'un malfaiteur ou est renversé par un automobiliste refusant de se soumettre à un contrôle routier.

Dans l'exercice quotidien de son métier, il est également le témoin privilégié de la violence du système social, au détour d'une agression sur la voie publique, d'un conflit de voisinage ou encore d'un accident de la circulation. La violence n'est pas alors une simple péripétie du travail policier, mais s'apparente plutôt à une réalité toujours menaçante, génératrice d'incertitude et de tension. Compte tenu de cette proximité fonctionnelle, le policier peut être considéré, à l'instar du militaire de carrière, comme un « *professionnel de la violence* » [Janowitz, 1971], chargé d'avoir virtuellement recours à cette dernière pour assurer son contrôle dans le système social. Les attitudes empreintes de pessimisme et de cynisme, voire de virilité et de sexisme, observées au contact de la réalité policière [Lhuillier, 1987 ; Jeanjean, 1990] résultent en grande partie de cette banalisation de la violence que symbolise le port en permanence d'une arme, le rapport à la violence étant généralement perçu par les acteurs policiers comme un facteur d'identification professionnelle.

La violence fait donc partie intégrante du travail policier, ce dernier étant amené simultanément à déployer, mais aussi à subir en tant que témoin et aussi en tant que victime les affres de la violence et de ses conséquences physiques et psychologiques. Il s'agit d'un métier particulièrement éprouvant, ce rapport à la violence étant un des éléments de la pénibilité, au même titre que le travail nocturne et les contraintes de disponibilité.

Le suicide du policier apparaît, à cet égard, comme le point de convergence de toutes ces formes de violence qui peuplent son cadre de travail, le policier utilisant la violence contre lui-même, souvent avec sa propre arme de service, sous l'emprise d'une souffrance psychique aiguë qui peut s'expliquer par les méandres de sa propre existence, par des problèmes relationnels et des pressions hiérarchiques, mais aussi par le caractère si ce n'est dégradé, au moins difficile de ses conditions de travail, avec cette exposition permanente aux multiples formes de la violence sociale. En 2015, 70 gendarmes (25) et policiers (45) se sont suicidés, soit un taux de suicide de 28 pour 100 000, nettement supérieur à la moyenne nationale (18 pour 100 000).

Pour ce qui est de la violence subie par le policier, celle dont il est victime, cette dernière demeure fondamentalement en lien avec celle qu'il est amené lui-même à produire et avec celle à laquelle il est exposé dans l'exercice de ses fonctions. Elle n'en présente pas moins certaines

spécificités qu'il convient de préciser, en en se livrant, là aussi, à un effort de classification, à un inventaire typologique de ses différentes manifestations.

La quantification du nombre d'actes de violences subis par les policiers et les gendarmes, pose un certain nombre de problèmes méthodologiques. Comme pour l'analyse de la délinquance, on doit se contenter de statistiques imparfaites relatives au nombre de blessures subies (en laissant de côté le nombre de tués, soit, au cours des dernières années, une vingtaine de policiers et de gendarmes chaque année, notamment dans des accidents de la circulation), avec notamment des modes de comptage différents pour les deux institutions et des distinctions à effectuer selon les circonstances dans lesquelles les blessures interviennent. À cet égard, en complément de ces données, il pourrait être opportun de réaliser périodiquement des enquêtes de victimation, pour évaluer la réalité de cette victimation, mais aussi le sentiment d'insécurité des agents, voire les conséquences de cette insécurité et de cette violence dans leurs pratiques professionnelles et leur vie quotidienne.

S'agissant de la police nationale, la DGPN a comptabilisé, en 2015, 12 608 policiers blessés (sur la base de la déclaration de ses agents), dont 5 736 « en mission » c'est-à-dire dans l'exécution des tâches policières sur le terrain (les autres blessures intervenant « en service », c'est-à-dire pendant les heures de service (par exemple, un accident lors de la manipulation de l'arme de service ou une chute lors d'un entraînement) ou lors du trajet entre le domicile et le travail). Comme le montre le tableau suivant (ONDRP-INHESJ), depuis 2009, ce chiffre a connu une augmentation sensible.

De son côté, la gendarmerie nationale avance, en 2015, le chiffre de 5 690 atteintes physiques ayant donné lieu à procédures administratives.

Pour ce qui est des actes de violence volontaires, pour reprendre une distinction devenue classique [Braud, 1993], ils peuvent être regroupés selon qu'ils donnent lieu à une violence instrumentale ou colérique. Dans le premier cas, il s'agit de comportements accompagnant

Les policiers blessés entre 2009 et 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Policiers blessés	10 920	11 126	11 257	13 001	12 677	12 450
<i>Évolutions (%)</i>	<i>+ 0,1</i>	<i>+ 1,9</i>	<i>+ 1,2</i>	<i>+ 15,5</i>	<i>- 2,5</i>	<i>- 1,8</i>
En Mission	4 401	4 535	4 910	5 630	5 507	5 834
<i>Évolutions (%)</i>	<i>+ 4,9</i>	<i>+ 3,0</i>	<i>+ 8,3</i>	<i>+ 14,7</i>	<i>- 2,2</i>	<i>+ 5,9</i>
Dont Armes	236	226	259	276	376	491
<i>Évolutions (%)</i>	<i>+ 40,5</i>	<i>- 4,2</i>	<i>+ 14,6</i>	<i>+ 6,6</i>	<i>+ 36,2</i>	<i>+ 30,6</i>
Dont Autre procédé	4 165	4 309	4 651	5 354	5 131	5 343
<i>Évolutions (%)</i>	<i>+ 3,4</i>	<i>+ 3,5</i>	<i>+ 7,9</i>	<i>+ 15,1</i>	<i>- 4,2</i>	<i>+ 4,1</i>
En Service	6 519	6 591	6 347	7 371	7 170	6 616
<i>Évolutions (%)</i>	<i>- 2,9</i>	<i>+ 1,1</i>	<i>- 3,7</i>	<i>+ 16,1</i>	<i>- 2,7</i>	<i>- 7,7</i>
Dont Armes	89	49	38	27	41	64
<i>Évolutions (%)</i>	<i>- 33,6</i>	<i>- 44,9</i>	<i>- 22,4</i>	<i>- 28,9</i>	<i>+ 51,9</i>	<i>+ 56,1</i>
Dont Circulation	632	639	592	636	703	641
<i>Évolutions (%)</i>	<i>- 5,8</i>	<i>+ 1,1</i>	<i>- 7,4</i>	<i>+ 7,4</i>	<i>+ 10,5</i>	<i>- 8,8</i>
Dont Sport	1 697	1 628	1 479	1 684	1 524	1 652
<i>Évolutions (%)</i>	<i>- 0,8</i>	<i>- 4,1</i>	<i>- 9,2</i>	<i>+ 13,9</i>	<i>- 9,5</i>	<i>+ 8,4</i>
Dont Trajet	834	869	919	974	1 040	1 000
<i>Évolutions (%)</i>	<i>+ 2,3</i>	<i>+ 4,2</i>	<i>+ 5,8</i>	<i>+ 6,0</i>	<i>+ 6,8</i>	<i>- 3,8</i>
Dont Fortuit	3 267	3 406	3 319	4 050	3 862	3 259
<i>Évolutions (%)</i>	<i>- 3,3</i>	<i>+ 4,3</i>	<i>- 2,6</i>	<i>+ 22,0</i>	<i>- 4,6</i>	<i>- 15,6</i>

Source : DCPJ - Remontées statistiques des SGAP et Informations des services via le SVOPN/DGPN

des activités criminelles, de sorte que la violence que subit le policier n'est qu'un moyen pour le délinquant de parvenir à ses fins, par exemple, en percutant avec son véhicule le policier qui s'efforce de l'arrêter, en se rebellant violemment lors de son interpellation, en échangeant des coups de feu avec des policiers après un braquage. Le recours à la violence par le criminel n'est donc qu'un des aspects de son passage à l'acte, dont il lui paraît impossible de faire l'économie dans la mesure où le policier s'oppose à lui, avec la conscience généralement que cette violence contre les dépositaires de l'autorité publique aura pour effet d'aggraver une éventuelle sanction pénale, sans parler, bien évidemment, des conséquences possibles sur sa propre intégrité physique. Les choses sont bien différentes s'agissant des violences colériques, qui revêtent un caractère purement gratuit, l'agression du policier étant alors sans rapport direct avec le comportement criminel. La violence est alors une fin en soi, sous la pression de pulsions cruelles et sadiques, l'objectif est alors de déverser sur le policier une violence dirigée contre ce qu'il est censé représenter, à savoir l'ordre et les institutions. On pense ainsi aux projectiles jetés sur les policiers par des jeunes gens désœuvrés. C'est aussi le cas pour les agressions de policiers et de militaires perpétrées actuellement par des individus radicalisés ayant fait allégeance au terrorisme islamiste. Ceci étant, les violences peuvent aussi relever d'une catégorie intermédiaire, lorsqu'elles combinent les deux finalités, à savoir participer d'un acte criminel mais aussi de pulsions non maîtrisées, comme, par exemple, le caillassage de voitures de police, pas simplement parce que ces patrouilles gênent les trafics en tous genres, mais aussi pour entretenir un climat de terreur dans le quartier et pour le plaisir malsain de s'adonner à une forme de violence généralement impunie.

Le policier est d'abord la victime toute désignée, le catalyseur, le bouc émissaire du rapport ambigu des Français à l'ordre et à l'État. Ce procès d'intention fait à l'appareil étatique est une constante dans les pays occidentaux nourris par l'idéologie libérale, mais il est rendu encore plus prégnant dans des pays, comme la France, caractérisés par une histoire politique nationale marquée par de nombreux épisodes de violences politiques.

de violence contribue à dégrader en permanence l'image du policier dans la cité, ce qui encourage, voire légitime certains passages à l'acte violent dont les policiers sont physiquement victimes au quotidien.

Le policier donne lieu à une méfiance chronique, à une aversion structurelle qui s'explique, en grande partie, par le poids de l'histoire et des représentations populaires. Parce qu'il est associé dans la mémoire collective aux épisodes troubles, aux moments tragiques de l'histoire nationale, le producteur d'ordre qu'est le policier demeure encore pour nombre de nos concitoyens non seulement le héros d'un film ou d'une série télévisée, mais également, de manière presque aussi fantasmatique, le fonctionnaire zélé exécutant sous les ordres de Fouché des besognes de basse police, le policier casqué du métro Charonne, quand ce n'est pas l'auxiliaire de la Gestapo lors de la rafle du Vel'd'Hiv'. Le policier est d'abord la victime toute désignée, le catalyseur, le bouc émissaire du rapport ambigu des Français à l'ordre et à l'État. Ce procès d'intention fait à l'appareil étatique est une constante dans les pays occidentaux nourris par l'idéologie libérale, mais il est rendu encore plus prégnant dans des pays, comme la France, caractérisés par une histoire politique nationale marquée par de nombreux épisodes de violences politiques. L'avènement de la démocratie demeure, en France, un phénomène récent, après plusieurs siècles de pouvoir oppresseur et cette réplique traumatisante au cours du xx^e siècle que constitue le régime de Vichy. Aussi les Français, même s'ils vivent aujourd'hui dans une démocratie relativement stable et apaisée, ont-ils conservé, plus ou moins consciemment, une certaine méfiance à l'égard du pouvoir d'État, immanquablement suspect, dans l'imaginaire collectif, de comploter contre leurs libertés individuelles.

Une violence symbolique et sociale

Au-delà de ces formes de violences physiques, le policier est d'abord et surtout victime d'une violence symbolique et sociale, diffuse et généralisée, productrice de préjugés, voire d'une forme de « racisme anti-flics », qui se manifeste notamment dans les manifestations de rue. Cette forme

Le rapport à l'ordre est largement parasité par ce trait de la culture politique française. Pour résumer, du fait de son incapacité à laisser derrière elle cette psychose collective, la France a avec sa police un sérieux problème qui ne se limite pas exclusivement aux relations conflictuelles avec les jeunes des quartiers difficiles. Le problème est bien plus large même s'il ne se traduit que marginalement pas des confrontations directes. Les Français se méfient de l'ordre, et donc de leur police, même si cette dernière bénéficie d'un capital confiance somme toute convenable

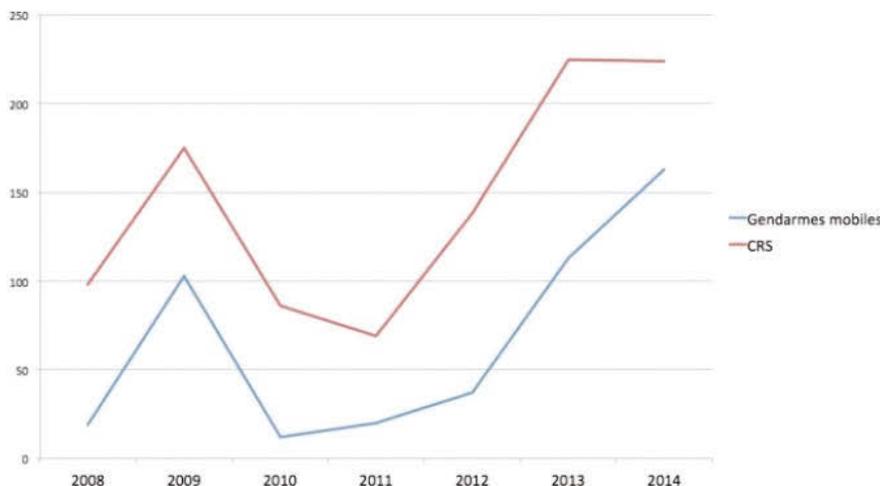
dans la population ; les gendarmes et les policiers recueillent, respectivement, 81 % et 65 % de bonne opinion dans un sondage de l'IFOP (Institut français d'opinion publique, de novembre 2014 pour *L'Essor de la gendarmerie nationale*) et, dans une moindre mesure, chez les jeunes (52 % des lycéens expriment cette confiance dans la police, contre 85 % pour l'armée, dans *l'Enquête sur les jeunes et les armées* réalisée en 2011 par l'IRSEM, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire). Un autre sondage, réalisé pour *L'Express* (11-17 février 2015), il est vrai, quelques semaines après les attentats de janvier 2015, et après les témoignages de sympathie à l'égard des policiers et gendarmes notamment lors de la manifestation du 11 janvier (qui ont même conduit le chanteur Renaud à « embrasser un flic » dans une de ses récentes compositions), indique que 84 % des Français auraient une bonne opinion des policiers (17 % une très bonne opinion et 67 % une assez bonne opinion). Ces opinions quantifiées sont surtout révélatrices des attentes très importantes en matière de sécurisation, ce qui justifie des mesures de contrôle qui, quant à elles, sont loin d'être populaires.

Cette ambivalence du rapport à l'ordre est un des principaux déterminants de la production de sécurité. Elle parasite les relations du citoyen à la police, en plaçant cette dernière et ses agents dans une sorte de schizophrénie. Sur un plan plus particulier, elle est aussi un des facteurs explicatifs du peu de considération de la recherche universitaire pour les phénomènes policiers. Cette modicité de la recherche cohabite, qui est plus,

avec une approche militante, résolument critique, avec une fâcheuse tendance à se concentrer, sur la base d'une méthodologie douteuse, sur les dysfonctionnements de tout ou partie de l'institution policière [Fassin, 2011]. Aussi, après avoir déploré la persistance d'un « trou noir dans l'historiographie française », un manuel consacré à l'histoire de la police en France notait ainsi avec pragmatisme combien la police était longtemps demeurée « un objet sale, politiquement incorrect donc scientifiquement illégitime » [Berlière et Lévy, 2011].

Ce qui se passe dans la rue lors des manifestations est particulièrement révélateur de ce rapport dégradé à la police. Même si l'immense majorité des manifestations de rue demeure fondamentalement pacifique, on observe la banalisation, dans la France contemporaine, de pratiques agressives de certains manifestants à l'égard des forces de l'ordre, avec l'idée selon laquelle les invectives et les jets de projectiles peuvent faire partie intégrante de la pratique manifestante, alors même que ce type de comportements est proscrit et réprimés dans le reste de la vie sociale. Cette perversion par rapport à l'idée même de la manifestation démocratique a été paradoxalement rendue possible par la professionnalisation des forces de maintien de l'ordre, ces dernières ayant développé des logiques d'usage résolument dissuasif et contenu de la force [Bruneteaux, 1996], tout en bénéficiant de moyens de protection de plus en plus efficaces, ce qui a pu les conduire à intégrer une sorte de posture de passivité, voire d'acceptation de cette violence. Pour les manifestants qui se livrent à ces comportements agressifs et violents à l'égard des

Nombre de blessés parmi les forces de l'ordre au cours des opérations de maintien de l'ordre



Source : Direction générale de la police et de la gendarmerie nationales

gendarmes mobiles et des CRS, il s'agit désormais d'une sorte de droit acquis que d'ailleurs le système social dans son ensemble est porté à plus ou moins accepter, avec l'idée que ces agissements déviants sont pratiquement admissibles, même si, on le sait, ils se traduisent par un nombre croissant de blessés dans les rangs des forces de l'ordre. En 2014, 387 gendarmes et policiers ont été blessés lors d'opérations de maintien de l'ordre, avec une croissance inquiétante depuis 2011 comme le montre le tableau suivant (au cours du dernier trimestre 2014, les incidents sur le barrage de Sivens se sont traduits, à eux seuls, par la blessure de 56 gendarmes et policiers).

Cette violence est également verbale, comme en témoigne l'expression infâme et infamante « CRS/SS » largement scandée dans certaines manifestations, alors qu'il s'agit, par certains côtés, d'une forme intolérable de banalisation du nazisme et de ses crimes. C'est l'esprit des affiches utilisées au printemps 2016 par la CGT lors des mobilisations contre la loi travail, notamment celle montrant une matraque et un insigne de CRS près d'une flaque de sang, avec pour titre « la police doit protéger les citoyens et non les frapper ».

Le corollaire de cette dérive se situe dans la remise en cause plus ou moins importante de la légitimité, voire

de la légalité de la réaction éventuelle des forces de l'ordre, même par le recours à des procédés défensifs de dispersion, de distanciation, notamment avec des grenades lacrymogènes. Ainsi, dans le contexte de l'émotion provoquée par le décès d'un manifestant dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014 lors des troubles autour du barrage de Sivens, la décision prise par le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, d'abord de suspendre, le 29 octobre 2014, pour une quinzaine de jours, puis d'interdire, le 13 novembre 2014, purement et simplement l'usage par la gendarmerie de grenades offensives, et ce sans disposer des résultats des enquêtes administratives et judiciaires diligentées, peut s'analyser, outre l'application circonstancielle du principe de précaution, par cette inversion de la légitimation de la violence, au préjudice de la violence d'État et, à travers elle, du principe même de l'État de droit (cette interdiction des grenades offensives a été confirmée par un décret du 10 mai 2017).

En d'autres termes, il semblerait exister, pour certains, un droit de s'en prendre plus ou moins violemment aux forces de l'ordre, comme si ces dernières devaient être le paratonnerre, le défouloir d'une violence sociale orientée vers le pouvoir, avec une sorte d'interdiction de répliquer, même s'il s'agit pour elles d'exécuter la mission confiée par l'autorité administrative, voire simplement de mettre



en œuvre les règles normatives de la légitime défense. Il semble ainsi exister un certain brouillage au plan de la légitimation du recours à la force, voire parfois une logique pernicieuse et dangereuse de délégitimation de la violence d'État qui se retrouve, outre les manifestations, dans certains conflits sociaux (avec également des phénomènes de séquestrations et de violences à l'encontre de responsables d'entreprises) et épisodes de violences urbaines. Pour certains, la violence légitime semble avoir changé de camp, ce qui justifie, selon eux, le recours à des comportements agressifs et violents, notamment sur les représentants les plus immédiats du pouvoir politique. Il s'agit là d'un phénomène récurrent en lien avec cette hostilité diffuse à l'égard de l'ordre, mais aussi amplifié par la crise de la démocratie représentative. En effet, ne pouvant s'en prendre directement aux responsables politiques, les contestataires s'autorisent à exercer une forme de violence symbolique, mais aussi verbale, voire physique, à l'égard de ceux, les policiers et gendarmes déployés face à eux dans la rue, qui en sont tout à la fois les représentants et les défenseurs.

La violence constitue donc un des déterminants de la profession policière. Si les usages de la violence demeurent relativement limités, que le policier en soit l'auteur ou la victime, ils n'en font pas moins partie intégrante de son univers quotidien, ce qui conduit d'ailleurs à leur réserver une place centrale dans le processus de socialisation professionnelle.

On peut d'ailleurs noter la montée en puissance, ces dernières années, dans la formation initiale et continue, des enseignements sur la déontologie professionnelle (conditions d'usage de la force), sur les risques psychosociaux (prévention du suicide), mais aussi sur les techniques d'intervention professionnelle (self-défense, maîtrise sans arme, emploi des moyens de neutralisation momentanée). La maîtrise de la violence produite et subie est au donc au centre de la professionnalisation des appareils policiers, au même titre que la problématique de la relation avec la population et la technologisation croissante du service.

Elle pose également avec insistance la question de la protection des policiers dans l'exercice de leurs fonctions qu'il s'agisse de la protection juridique (pénale et fonctionnelle), mais aussi de la nécessité de renforcer les équipements et moyens susceptibles non seulement de

réduire leur vulnérabilité aux agressions, mais aussi de renforcer leur maîtrise de l'emploi de la force, les deux domaines étant étroitement liés. Il s'agit là d'un domaine ayant fait l'objet récemment d'une mobilisation de la part des responsables de l'État tant en termes de déclarations de principe que de mesures concrètes. Ainsi, à l'occasion de l'hommage rendu le 17 juin 2016 à Versailles au Commandant de police Jean-Baptiste Salvaing et à sa compagne Jessica Schneider, lâchement assassinés quelques jours plus tôt à leur domicile de Magnanville, le Président Hollande avait ainsi rappelé que « *la République se doit de défendre l'honneur, la réputation, le travail des agents qui se dévouent pour elle. Les policiers, les gendarmes risquent leur vie, nous leur devons respect, reconnaissance et protection. Les violences qui sont commises contre les représentants de l'ordre public ne seront jamais impunies. La justice passera avec la plus grande sévérité et tous ceux qui défient l'autorité légitime de l'État doivent savoir qu'ils répondront de leurs actes* ». De même, au lendemain de l'agression subie, le 8 octobre 2016, par quatre policiers, attaqués au cocktail Molotov dans l'Essonne, le Premier ministre Manuel Valls avait annoncé, dans un contexte de malaise et de colère dans les rangs de la police, diverses mesures pratiques destinées à renforcer les moyens de protection des policiers intervenant dans les quartiers difficiles (films anti-caillassage sur les véhicules, tenues ignifugées, caméras mobiles). Dans le même temps, les organisations syndicales de la police réclament avec insistance un allègement du cadre juridique de la légitime défense, ainsi

Pour certains, la violence légitime semble avoir changé de camp, ce qui justifie, selon eux, le recours à des comportements agressifs et violents, notamment sur les représentants les plus immédiats du pouvoir politique. Il s'agit là d'un phénomène récurrent en lien avec cette hostilité diffuse à l'égard de l'ordre, mais aussi amplifié par la crise de la démocratie représentative.

qu'un durcissement des sanctions pénales prévues pour les violences sur les dépositaires de l'autorité publique.

En réalité, il s'agit bien d'une problématique plus générale, liée à la remise en cause de la puissance publique, de sa légitimité et de son autorité, à travers l'action de ses représentants, les violences subies par les policiers se retrouvant chez d'autres catégories d'agents publics au contact du public et dans une situation d'autorité, qu'il s'agisse des enseignants ou encore des personnels soignants. Alors que nos sociétés occidentales se sont engagées résolument dans la voie de la reconnaissance des droits de l'individu, elles semblent avoir laissé s'installer un climat de défiance et d'opposition à l'égard des formes d'autorité et des instances de contrôle social (la famille, l'école, le voisinage, la police), directement exposées aux contestations émanant des logiques individualistes et communautaristes. Aussi le souci de

réduire significativement les actes de violence subis par les policiers suppose une action volontariste destinée à restaurer, voire instaurer des relations de confiance avec le système social, par la mise en œuvre d'une proximité

physique et humaine avec les populations, de manière à faire reculer sur le terrain les logiques de défiance et d'antagonisme ■

Bibliographie

- BERLIÈRE (J.-M.), LÉVY (R.), 2011, *Histoire des polices en France de l'Ancien Régime à nos jours*, Paris, Nouveau Monde éditions.
- BITTNER (E.), 1990, *The Functions of the Police in Modern Society*, Cambridge, Mass, Oelgeschlager.
- BITTNER (E.), 1990, *Aspects of Police Work*, Boston, Northeastern University Press.
- BRAUD (P.) (sous la dir. de), 1993, *La Violence politique dans les démocraties européennes occidentales*, Paris, L'Harmattan.
- BRUNETEAUX (P.), 1996, *Maintenir l'ordre. Les transformations de la violence d'État en régime démocratique*, Paris, Presses de la FNSP.
- DIEU (F.), 1995, « Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière », *Déviance et Société*, vol. 19, n° 1, p. 35-49.
- ERICSON (R.), 1994, « The division of expert knowledge in policing and security », *British Journal of Sociology*, vol. 45, p. 149-175.
- FASSIN (D.), 2011, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Paris, Seuil.
- JANOWITZ (M.), 1971, *The Professional Soldier*, New York, The Free Press.
- JEANJEAN (M.), 1990, *Un ethnologue chez les policiers*, Paris, Métailié.
- LHUILIER (D.), 1987, *Les Policiers au quotidien. Une psychologie dans la police*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales ».
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 1981, « La police dans le système politique », *Revue française de science politique*, p. 509-534.
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 2016, *Sociologie de la police*, Paris, L'Harmattan, « République et sécurité ».
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, « Textes à l'appui ».
- REISS (C.), 1992, « Police Organization in the Twentieth Century », in Tonry (M.) et Morris (N.) (éd.), *Modern Policing*, The University Press of Chicago, p. 51-97.



Le policier et la légitime défense¹

David SÉNAT

La réflexion sur la légitime défense et le policier nous place au cœur de la réflexion sur ce qu'est la protection pénale du policier engagé en opérations, quand il fait usage de la force, notamment dans le cadre d'opérations de police judiciaire ou de sécurisation, c'est-à-dire celles dont la finalité est l'identification et l'interpellation d'auteurs d'infractions pénales ou la prévention de celles-ci. Car en effet, dans cette mission, c'est la légitime défense, régime de droit commun, qui régit principalement l'emploi de la force par les fonctionnaires de la police nationale.

Qu'il me soit permis dans un premier temps en me souvenant avec émotion et respect des

conditions tragiques dans lesquelles Jean-Baptiste Salvaing a perdu la vie comme victime du devoir de souligner la part d'absurdité qui préside à notre réflexion commune sur le policier et la légitime défense. À tout le moins à ma propre réflexion. Souvent, bien souvent, trop souvent en effet, la question de la légitime défense ne se pose qu'en termes théoriques, tant l'atteinte injustifiée, parfois mortelle, toujours cruelle précède et de beaucoup une riposte qui est matériellement et psychologiquement impossible à envisager, avant même de se poser la question de sa nécessité et de sa proportionnalité. C'est aussi le contexte dans lequel le Commandant Salvaing a été mortellement atteint avec sa compagne, devant chez eux, hors de tout contexte opérationnel, ce qui rappelle de manière tragique qu'un fonctionnaire de police demeure toujours en service, même à son domicile ou il est une cible.

David SÉNAT

Avocat général près la
Cour d'appel de Toulouse.

(1) Cet article a été écrit juste avant la promulgation de la Loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique qui a introduit plusieurs modifications des conditions d'usage des armes par les forces de l'ordre.

Le contexte d'hyperterrorisme dans notre pays depuis près de deux années place de toute évidence les fonctionnaires de police dans une situation de particulière vulnérabilité qui doit être soulignée et qui est légitime. Et on pourrait ajouter que les tentatives d'assassinat perpétrées sur plusieurs fonctionnaires de police en Essonne, à Viry-Châtillon le 8 octobre 2016, suscitent la même réflexion interrogative sur la pertinence d'un débat sur la légitime défense comme cadre juridique de protection du policier, porteur d'une arme et détenteur de la violence légitime au sens ou Max Webber l'entendait.

Éric Ciotti, député des Alpes-Maritimes avait déposé une proposition de loi dont l'objet était, après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, de desserrer les contraintes pesant sur les policiers en matière de légitime défense. Elle avait été repoussée par la majorité et le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, soulignant les risques de contrariété à la Convention européenne des droits de l'Homme, et qui depuis a évolué dans sa réflexion au point de promettre le dépôt d'un projet de loi avant la fin du mois de novembre 2016.

Le débat sur le cadre juridique de l'emploi de la force par ceux à qui elle est confiée pour le bien commun, en l'espèce les fonctionnaires de police, est légitime. Il s'agit d'un débat de nature politique qui décrit d'une certaine manière l'organisation du pouvoir dans une société donnée et sa répartition entre un État et des citoyens demandeurs de sécurité. Le deuxième amendement à la Constitution des États-Unis relatif à l'emploi de la force et à la détention des armes par les citoyens eux-mêmes suffit à s'en convaincre. Il décrit une société différente de la nôtre, ou le principe de subsidiarité dans l'emploi de la force tel que nous le connaissons s'efface au profit de la priorité donnée à la défense de soi-même par soi-même.

Au-delà de ce prérequis, la question posée l'est pour deux raisons. En premier lieu parce que la nouvelle architecture de la sécurité intérieure issue du rattachement organique et fonctionnel de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur conduit assez naturellement à comparer le régime applicable à l'emploi de la force pour chacune des forces de sécurité, et à constater ainsi que la légitime défense, qui est le droit commun, est le régime des fonctionnaires de police quand d'autres forces telles que la gendarmerie nationale, disposent de régimes dérogatoires. En second lieu, parce qu'au-delà de ce constat d'une concurrence, voire d'une forme de *dumping* juridique, il faut s'interroger sur l'efficacité de la légitime défense pour assurer la protection du policier en opération.

Et cette question se dédouble : la légitime défense est-elle efficace pour permettre aux policiers de se défendre

contre autrui et les menaces dont ils sont l'objet ? Est-elle suffisamment entourée de garanties juridiques qu'on ne puisse penser que la police serait excessivement protégée et pourrait ainsi faire un usage abusif de la force ? Ne perdons pas de vue que le contexte tragique d'hyperterrorisme a aussi créé une vague de fraternité et de sympathie entre une partie de l'opinion publique et des médias, légitime, mais historiquement paradoxale.

Le policier demeure aujourd'hui protégé par le régime de la légitime défense, cadre classique d'irresponsabilité pénale. Ce cadre a vocation à la permanence en dépit d'avancées plus apparentes que réelles.

Le cadre juridique de la légitime défense est ancien et constant

Le cadre juridique dans lequel les policiers emploient la force, qu'il s'agisse ou non de leurs armes de dotation ou de la force physique est à titre principal la légitime défense, dans les conditions du droit commun. À titre principal, car il existe des régimes particuliers fondés sur la permission de la loi au sens de l'article 122-4 du Code pénal. Rappelons ainsi que, par ailleurs, les policiers peuvent employer la force en situation de maintien de l'ordre, pour dissiper un attroupement ou dans le cadre d'intervention en milieu carcéral ou pour en protéger les abords.

Dans ces deux hypothèses, l'emploi de la force est encadré moins strictement :

- pour dissiper un attroupement : les policiers peuvent en effet employer la force publique pour dissiper un attroupement (article 431-3 du Code pénal) soit après deux sommations demeurées sans effet, soit sans sommation si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent (article L 211-9 du Code de sécurité intérieure).
- en milieu carcéral, selon les articles D266, D283-6, et R57-7-84 du Code de procédure pénale, les policiers assimilés aux forces pénitentiaires peuvent faire usage de leurs armes : en cas de tentative d'évasion qui ne peut être arrêtée par d'autres moyens ; en cas de mise en péril de l'établissement résultant d'une intrusion, d'une résistance violente de la part de plusieurs personnes détenues ou de leur inertie physique aux ordres donnés.

Il s'agit d'une cause objective d'irresponsabilité, ou fait justificatif (ce sont les circonstances et le contexte de

fait qui légitiment la commission d'une infraction). Elle est énoncée à l'article 122-5 du Code pénal. Cet article dispose que : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte* ».

C'est le cadre dans lequel les policiers répondent à des atteintes injustifiées à leur personne, à d'autres personnes ou aux biens. C'est aussi celui qui appartient à tout citoyen, victime ou témoin d'une atteinte à la personne humaine ou à des biens. Il permet de dire que le policier est un citoyen comme les autres quant à l'emploi de la force.

C'est le cadre dans lequel les policiers font usage de la force quand ils agissent notamment lors des missions de police judiciaire, c'est-à-dire aux fins d'identification, d'interpellation d'auteurs d'infractions pénales. C'est aussi un cadre applicable aux opérations de sécurisation, quand les forces de police sont prises à partie et agressées. Ce cadre décrit la situation générale et générique de toute personne soit d'un policier victime d'une agression, soit témoin d'une agression, soit encore d'une atteinte aux biens. La légitime défense des biens ne peut toutefois pas justifier la commission d'un homicide.

Au-delà de la légitime défense, on sait que les gendarmes peuvent faire usage de leurs armes dans quatre hypothèses prévues par l'article 2338-3 du Code de la défense :

1. Lorsque des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés ;
2. Lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les postes ou les personnes qui leur sont confiées ou, enfin, si la résistance est telle qu'elle ne peut être vaincue que par la force des armes ;
3. Lorsque des personnes invitées à s'arrêter par des appels répétés de « Halte gendarmerie » faits à haute voix cherchent à échapper à leur garde ou à leurs

investigations et ne peuvent être contraintes à s'arrêter que par l'usage des armes ;

4. Lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt.

Ces quatre hypothèses, au-delà de la légitime défense, ont pu faire croire à une moindre protection des policiers réduits à la légitime défense pour se protéger. La Cour

de cassation a réduit la portée de la différence de cadre juridique par un arrêt du 18 février 2003, rendu sur le fondement de l'article 174 du décret du 20 mai 1903 et de l'article 122-4 du Code pénal, en censurant un arrêt de cour d'appel pour n'avoir pas recherché si l'usage de l'arme était « *absolument nécessaire* » en l'état des circonstances de l'espèce. La Cour de cassation a ainsi cessé de faire du décret de 1903 une hypothèse marginale de justification. La Cour de cassation renoue avec le droit commun pour ne pas faire des dispositions propres aux gendarmes une hypothèse particulière de justification. Cette décision, rendue au visa de ce décret et de l'article 122-4, renforce l'idée que l'irresponsabilité des gendarmes ne peut être totalement dissociée des faits justificatifs et de ses principes directeurs. Et à cet égard, en exigeant que les juges du fond rattachent la justification aux circonstances de l'espèce pour en apprécier l'absolue nécessité, elle

ne fait plus des textes propres à la gendarmerie un texte *sui generis* conférant aux gendarmes un droit d'agir sans limite, mais en soumet les applications aux conditions dont dépendent toutes les autres hypothèses de justification, et notamment la nécessité et la proportionnalité. Cela renvoie ainsi aux dispositions du décret du 18 mars 1986 relatif à la déontologie de la police nationale portant Code de déontologie et à son article 9 qui dispose que : « *Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et en particulier à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre* ».

La nécessité renvoie à la portée justificative et à l'absence de facilité. La proportionnalité permet de résoudre le conflit de valeurs généré par le fait justificatif, résolution

LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL LES POLICIERS EMPLOIENT LA FORCE, QU'IL S'AGISSE OU NON DE LEURS ARMES DE DOTATION OU DE LA FORCE PHYSIQUE EST À TITRE PRINCIPAL LA LÉGITIME DÉFENSE, DANS LES CONDITIONS DU DROIT COMMUN. À TITRE PRINCIPAL, CAR IL EXISTE DES RÉGIMES PARTICULIERS FONDÉS SUR LA PERMISSION DE LA LOI AU SENS DE L'ARTICLE 122-4 DU CODE PÉNAL.

qui doit être le reflet des réalités et des circonstances. Si les gendarmes ont le droit de faire usage de leurs armes dans des conditions particulières, cela ne peut être une couverture définitive et systématique des violences contre les personnes. Le texte renvoie donc à une présomption d'irresponsabilité rejoignant les impératifs de mesures des autres figures justificatives.

Ainsi, aujourd'hui on peut dire que la légitime défense constitue un cadre suffisant. Protecteur par le champ des hypothèses couvertes. Protecteur par les conditions de son application : analyse des circonstances concrètes, évaluation de l'absolue nécessité et de la stricte proportionnalité. On a souvent tenté, en paroles, plus rarement en actes, de dépasser ce cadre classique. Et encore récemment à l'initiative du législateur antiterroriste du 3 juin 2016. Mais plus qu'une tentative, ce ne sont à mon sens que de simples actes préparatoires.

La légitime défense, un cadre permanent en dépit des vellétés du législateur de l'élargir

Par-delà un discours politique assez volontariste et de nombreuses tentatives ou actes préparatoires marqués par des déclarations souvent sans lendemain, l'élargissement du cadre de la légitime défense, son dépassement, ont fait l'objet d'un débat récent à l'occasion de l'adoption de la loi du 3 juin 2016. Ce débat, qui avait pour ambition affichée de donner une protection étendue aux policiers, militaires et douaniers engagés dans la lutte antiterroriste, a conduit le législateur à créer un nouvel article au sein du Code pénal, au sein même du chapitre consacré aux causes d'irresponsabilité pénale.

D'emblée, soulignons que la démarche politique et collective qui a présidé à l'élaboration du texte doit être approuvée en tant qu'elle manifeste une solidarité et un soutien ému de la nation envers ses policiers. Cela n'empêche pas de procéder à une analyse critique de ce texte du point de vue du droit et de son efficacité pratique. Ainsi, au-delà d'une manifestation salutaire de solidarité avec les forces de l'ordre et notamment les policiers, ce texte demeure décevant au plan pratique.

Il s'agit de l'article 122-4-1 destiné à permettre l'ouverture du feu pour prévenir la réitération d'une attaque meurtrière de masse. En effet, selon ce texte, « *n'est pas pénalement responsable le policier, militaire de la gendarmerie nationale, le militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L 1321-1 du Code de la défense*

ou l'agent des douanes qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment ou il fait usage de son arme ».

L'objet de ce texte est étonnant : il justifie l'usage d'une arme, c'est-à-dire le *modus operandi* et non pas l'infraction commise au moyen de cette arme pour protéger autrui. Il est donc permis au fonctionnaire de police de tirer avec son arme (en l'air ou en direction d'une cible matérielle ou humaine). Les causes objectives d'irresponsabilité classiques visent plus précisément un acte, un comportement ou un moyen de défense et un acte de sauvegarde. Le fait d'agir « *dans le but exclusif d'empêcher la réitération d'un meurtre* » n'est que le mobile de l'usage légitime de l'arme (conforme aux vues des tenants d'une vision purement subjective de la justification pénale).

Le texte pêche également par défaut dans la mesure où il ne vise que l'usage de son arme par l'agent (et pas celle de l'un de ses collègues) ou en cas d'emploi de tout autre moyen qu'une arme (ce qui confirme le caractère principal de la légitime défense).

Ce texte appelle plusieurs remarques. Il constitue une nouvelle cause d'irresponsabilité objective, intercalée par le législateur entre l'ordre de la loi et le commandement de l'autorité légitime défini de manière générique (article 122-4) et la légitime défense (article 122-5).

Cette position intermédiaire, entre deux causes classiques et génériques d'irresponsabilité objective ancienne interroge sur la nature juridique de ce texte. Il paraît en effet emprunter aux trois faits justificatifs classiques du Code pénal :

1. La permission de la loi au plan formel dès lors qu'il énonce une hypothèse spéciale d'irresponsabilité pénale au regard de certaines circonstances de fait qui rendent légitime l'emploi de la force, et en l'espèce et très précisément l'usage d'une arme. À côté de la permission ou de l'ordre de la loi à caractère général renvoyant ainsi à divers textes de nature pénale consolidés dans le Code pénal, divers codes (Code de la santé publique, Code de procédure pénale notamment), il existe désormais une hypothèse de permission de la loi à caractère spécial dans le Code pénal qui repose sur un comportement légitimé étroit et une qualité spéciale de l'auteur. Ce texte contribue ainsi à fragiliser un statut juridique ancien et synthétique, en nuisant à la clarté et à l'intelligibilité du droit pénal ;

2. La légitime défense également dès lors que l'hypothèse envisagée par le législateur repose sur le préalable d'une atteinte injustifiée contre les personnes et les biens à laquelle il conviendrait de riposter pour éviter sa répétition ;
3. L'état de nécessité enfin dès lors qu'il est fait référence, de manière spéciale et circonstancielle à un péril grave tel que l'évoque l'article 122-6 du Code pénal. Le projet de loi évoquait expressément l'état de nécessité, sans doute à tort sur le fond.

Au carrefour, ou à la synthèse de trois causes classiques d'irresponsabilité objective, l'article 122-4-1 et son autonomie répondent à trois préoccupations :

1. Par défaut, l'embarras du législateur à modifier le texte même définissant les conditions de la légitime défense, dont le régime est fixé et cristallisé depuis longtemps et qu'il est complexe de modifier tant il est encadré par les standards jurisprudentiels de nécessité et de proportionnalité ;
2. Positivement, le souhait de donner optiquement un cadre élargi ou desserré de protection aux forces de l'ordre en opérations conformément à des engagements et demandes dans l'ordre politique ;
3. Enfin au plan légistique, voire sur le fond, un signe soit d'une flexibilité du droit conçu comme une valeur propre, ou encore pour d'autre d'affaïssement des catégories juridiques.

Quant à sa portée dans l'espace : destiné aux policiers, gendarmes, douaniers et militaires engagés et requis, il s'adresse en tout premier lieu aux premiers cités, engagés dans la prévention d'homicides (et pas uniquement de meurtres mais d'assassinats) sériels et en masse, dans un contexte terroriste évidemment, lequel est implicitement envisagé, mais qui n'est pas juridiquement exigé. Le texte est également destiné aux militaires engagés dans le cadre d'opérations de sécurisation au titre de l'opération « Sentinelle ».

Il faut tout de même nous interroger sur la portée pratique de ce texte. On doit en effet présumer en toutes choses la bonne foi, et à ce titre le législateur a voulu lui donner une portée opérationnelle effective dans l'intérêt bien entendu des policiers engagés en opérations.

Policiers et militaires, puisque nos armées sont aussi des policiers engagés en sécurisation contre le terrorisme.

Toutefois il faut convenir que la portée du texte est assez limitée, à tout le moins au regard des ambitions affichées

et peut-être également des espoirs légitimes des membres de la police nationale. Comme évoqué précédemment, le texte s'efforce de décrire les circonstances dans lesquelles l'usage d'une arme est présumé entraîner l'irresponsabilité pénale du policier.

Le législateur écrit la règle de droit en contemplation des faits selon les termes mêmes d'un commentateur (le rapport de l'Assemblée nationale visait le périple meurtrier du 13 novembre 2015).

Mais en effet, le texte confond précision et recherche de clarté de la loi en encourageant le risque de l'imprévisibilité et de l'inefficacité. Les conditions prévues par le texte sont complexes et imprécises et pourraient donner lieu à interprétation par le juge, alors que précisément l'un des objectifs poursuivis est de l'éviter dès lors que celle-ci pourrait être stricte comme le veut le législateur par ailleurs et particulièrement s'agissant des exceptions au principe de responsabilité pénale.

Qu'est-ce qu'un crime qui vient d'être commis ? S'agit-il de la référence à la flagrance telle que définie à l'article 56 du Code de procédure pénale ? Si tel est le cas pourquoi ne pas y avoir fait référence alors que le standard est stabilisé depuis longtemps ? Qu'est-ce qu'un temps rapproché ? Comment savoir à l'avance que l'action à venir est susceptible de consister en la répétition d'un meurtre ou d'une tentative ?

Ces circonstances décrivent très précisément la notion d'atteinte injustifiée justifiant une riposte au sens de la légitime défense, sous les conditions d'absolue nécessité et de stricte proportionnalité. On doit admettre sans difficulté que la commission de meurtres ou tentatives de meurtre répondent aux exigences de l'article 122-5 du Code pénal. Du point de vue, de la notion d'atteinte injustifiée ou de risque d'atteinte injustifiée : l'intervention est bien nécessaire face à la menace objective et proche qu'un meurtre soit commis. On sait par ailleurs que la légitime défense putative peut être admise de même que l'erreur de fait

Le texte n'apporte aucune garantie supplémentaire au policier faisant face à un agresseur auteur préalable d'homicides ou tentatives d'homicide. Cela est si vrai que l'attentat commis à Nice le 14 juillet dernier, dont la matérialité n'était pas celle des attentats du 13 novembre 2015 (assassinats avec une arme par destination, en l'espèce un camion lancé contre des personnes) a donné lieu à une riposte fondée sur la légitime défense, c'est-à-dire l'usage de leurs armes par des policiers pour abattre un terroriste. Et rien du point de vue du droit n'a empêché, et c'est heureux, que la légitime défense

soit bien entendu reconnue sans aucune discussion possible. Toutefois, l'hypothèse circonstancielle d'une telle agression fait selon ce texte présumer une situation de danger rendant justifié l'emploi de son arme par un policier. L'irresponsabilité pénale est donc présumée dès lors que le policier fait face à des homicides commis ou tentés qui eux-mêmes laissent présumer leur répétition.

Le texte repose donc sur une double présomption : de péril, d'une part, tel qu'apprécié par le discernement du policier et d'irresponsabilité, d'autre part, en cas d'usage de son arme par le policier. Il s'agit de présomptions de fait, présomptions réfragables conformes aux exigences constitutionnelles et conventionnelles, qui par principe et par vocation facilitent le rapport de la preuve des composantes de l'irresponsabilité. Et en ce sens, l'apport du texte ne serait pas mince dès lors qu'il appartiendrait à la partie civile victime de renverser la charge de la preuve, en démontrant par hypothèse soit l'absence des conditions matérielles, soit l'erreur de discernement du policier quant à la possible répétition des faits, soit encore l'absence de proportionnalité de la riposte. Si juridiquement, il ne s'agit que de présomptions simples, leur portée pratique en fait des quasi-présomptions irréfragables.

On peut aussi renverser le raisonnement en soulignant que les présomptions reposent sur de telles évidences de fait que la charge de la preuve de la légitime défense par le policier aurait été très légère même en l'absence de texte *ad hoc*. Ainsi, la protection marginale apportée aux policiers par l'effet de ce texte doit-elle être cantonnée au seul régime de la preuve, à l'exception des conditions de fond qui sont redondantes et inutiles.

Ce texte est un signe plus qu'un outil. Il renvoie davantage à la sémiologie qu'au droit. Dans cette méthode consistant à individualiser et à circonstancier les conditions de l'engagement de la responsabilité pénale, on peut

IL NE S'AGIT PLUS
QUE LA LOI SOIT
TECHNIQUEMENT EFFICACE
OU PLUS SEULEMENT,
MAIS EXPRESSIVE D'UNE
ÉMOTION COLLECTIVE,
ÉMOTION AU DEMEURANT
PARFAITEMENT LÉGITIME, À
UN MOMENT DONNÉ.

voir comme un hommage – sans doute involontaire – du législateur au juge, vice à la vertu ou vertu au vice comme on voudra. À l'appréciation *in concerto* des situations, au travail de qualification qui incombent au juge en appliquant une norme abstraite à une situation de fait succède désormais une loi de plus en plus circonstancielle, dont finalement le périmètre ne sera jamais définitivement borné.

Il ne s'agit plus que la loi soit techniquement efficace ou plus seulement, mais expressive d'une émotion collective, émotion au demeurant parfaitement légitime, à un moment donné. Mais, il faut être

lucide et l'être assez tôt quant à la portée d'un texte qui n'apportera pas de surcroît de protection juridique aux policiers et autres forces de l'ordre.

On doit tout de même voir dans cette évolution, un affaiblissement de la qualité de la norme légale et des garanties qui lui sont attachées. Pourquoi donner ainsi au juge l'occasion d'interpréter le cas échéant de manière restrictive des notions surabondantes et complexes, quand la référence à un texte partagé et stabilisé de longue date y suffit amplement ? Le mieux n'est-il pas l'ennemi du bien dans ce domaine comme dans tant d'autres ?

La loi pénale, et une interprétation aujourd'hui ancienne et équilibrée de celle-ci donnent à la légitime défense une fonction de protection des policiers. Protégés contre les attaques. Physiques, mais aussi politiques. Pensons aux temps moins favorables qui un jour viendront voir renaître mises en causes et polémiques, aussi injustes que certaines ■

GARANTIE

La protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes victimes

Xavier LATOUR

Les policiers et les gendarmes ont droit à la protection de l'État.

Par l'intermédiaire de la protection fonctionnelle, l'État accorde à ses agents une garantie particulière lorsqu'ils sont mis en cause, matériellement ou juridiquement, en raison de leur qualité de fonctionnaire. Elle est fondée sur l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations du fonctionnaire (modifié en 2016), et sur des dispositions particulières applicables aux policiers et aux gendarmes. Malgré quelques points perfectibles, l'ensemble donne plutôt satisfaction.

Composante traditionnelle du droit de la fonction publique et principe général du droit¹, la protection fonctionnelle² est la contrepartie justifiée par la qualité d'agent public. Elle « *découle des liens particuliers qui unissent une collectivité publique à ses agents*³ ».

Beaucoup hésiteraient à servir l'État si celui-ci n'était pas solidaire de ceux qui travaillent pour lui. Un individu n'a pas à supporter les conséquences de son activité professionnelle, s'il n'a pas commis de faute personnelle. En étant aux côtés des agents, leur employeur les rassure et rassure les futurs candidats à des emplois publics.

Xavier LATOUR



Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, Centre

d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (EA 7267), faculté de droit et de science politique de Nice. Secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense.

(1) CE Ass. 16 octobre 1970, *Martin*, JCP, 1971. II. 16577.

(2) Breton (J.-M.), 1991, « La protection fonctionnelle des agents de l'administration », *AJDA*, 1991. p. 171 ; D. Jean-Pierre, « La protection des fonctionnaires et agents publics par la collectivité publique », *JCP Adm.*, 2003. 1408. 564

(3) CE 20 mai 2016, n° 387571, *Hôpitaux civils de Colmar*, *AJDA*, 2016. 1042.

Cela est d'autant plus justifié que le service de l'intérêt général suppose des sacrifices. Les obligations imposées aux agents publics sur différents fondements, législatif ou réglementaire, n'ont de sens qu'à la condition qu'elles soient équilibrées par des droits.

Dans le cas des policiers et des gendarmes, l'intérêt de la protection fonctionnelle est renforcé. D'une part, ces métiers impliquent des contraintes personnelles fortes. Bien que partagées par d'autres professions (travail de nuit, astreinte, stress, etc.), elles sont accentuées dans leur cas. D'autre part, les métiers de la sécurité confrontent ceux qui les exercent à des menaces et à des risques hors du commun. En plus d'être la cible de criminels, leurs missions les exposent à des poursuites. La seule raison qu'ils puissent porter atteinte à l'intégrité physique d'un individu fait peser sur eux le poids d'une responsabilité qu'ils ne doivent pas porter seuls.

Depuis le statut des fonctionnaires de 1946, le droit de la protection fonctionnelle s'est construit progressivement et dans plusieurs directions au profit des agents.

Récemment, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a modifié le statut général de 1983. Elle tient compte des travaux d'une mission indépendante de réflexion sur la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, présidée par Matthias Guyomar⁴. La loi améliore principalement les contours de la protection, et donne un fondement législatif à des solutions jurisprudentielles.

En matière de protection fonctionnelle, le droit applicable aux forces de sécurité intérieure a été longtemps plus favorable que celui applicable aux autres fonctionnaires.

Le Code de déontologie commun aux policiers et aux gendarmes⁵ dispose que : « *L'État défend le policier ou le gendarme, ainsi que, dans les conditions et limites fixées par la loi, ses proches, contre les attaques, menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il peut être victime dans l'exercice ou du fait de ses fonctions.*

L'État accorde au policier ou au gendarme sa protection juridique en cas de poursuites judiciaires liées à des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il l'assiste et l'accompagne dans les

démarches relatives à sa défense » (Article R. 434-7 – Code de la sécurité intérieure – CSI-).

Cet article doit être lu à la lumière d'une autre disposition du CSI, l'article L 113-1 consacré à la protection juridique des personnes qui concourent à la sécurité intérieure. Ce dernier englobe les activités de sécurité intérieure, y compris et notamment celles exercées par les agents de la ville de Paris, et les pompiers. La protection fonctionnelle des gendarmes est également fondée sur l'article L 4123-10 du Code de la défense.

Les policiers municipaux bénéficient, quant à eux, des dispositions de l'article R 515-17 CSI.

Si la protection fonctionnelle intéresse des agents auteurs ou mis en cause, seule celle accordée aux agents victimes sera abordée dans cette étude. Malmenés au quotidien, les policiers et les gendarmes sont aussi la cible des terroristes. L'État a réagi en garantissant l'anonymat (article 413-14 du Code pénal), ou en autorisant les policiers et les gendarmes à porter leur arme en dehors du service et même après la fin de l'état d'urgence. À cette réponse matérielle, s'ajoutent des réponses juridiques quoiqu'elles aient le défaut d'intervenir bien souvent une fois le mal fait.

20 000 dossiers⁶ de protection fonctionnelle sont ouverts chaque année, rien que pour la police nationale, avec un coût en hausse entre 2006 et 2012 (environ 13 millions d'euros). Sur la période étudiée, 300 refus avaient été constatés. Sur la base d'informations fournies par la direction générale de la Gendarmerie, 2 820 demandes ont été présentées en 2015, dont 98 % pour des gendarmes victimes. Le taux d'accord s'élève à 98,5 %. Les demandes sont en hausse (+12% sur trois ans), en raison d'une augmentation des violences et d'une meilleure information des personnels. Tout en les incitant à agir en cas d'atteinte, la mesure leur est également conseillée.

Au regard de l'exposition aux menaces des métiers de la sécurité, le droit en vigueur est-il adapté ? Comment la protection fonctionnelle parvient-elle à concilier les intérêts des agents et ceux de l'administration ? Les réponses à ces questions passeront par l'analyse de la consolidation justifiée de la protection fonctionnelle, avant celle des limites plus ou moins acceptables.

[4] Guyomar (M.), 2012, « Une protection fonctionnelle renforcée des policiers et des gendarmes », *Cah. fonct. pub.*, oct., p. 9.

[5] Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, décret n° 2013-113 du 4 décembre 2013. Il se substitue au Code de déontologie de la police nationale de 1986 et aux différents textes applicables à la gendarmerie. Dupic (E.) et Debove (F.), 2014, *Déontologie policière*, éd. Gualino.

[6] Inspection générale de l'administration, *rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'Intérieur*, n° 13-058/13-041/01, septembre 2013.

La consolidation justifiée de la protection fonctionnelle

Malgré des avancées jurisprudentielles, le droit de la protection fonctionnelle manquait de clarté. La loi de 2016 y remédie utilement⁷, ce qui devrait rassurer les personnels. Elle contient des évolutions aussi bien en ce qui concerne les actes visés que les bénéficiaires de la protection fonctionnelle.

Les actes visés

Sur le fondement de l'ancien article 11 de la loi de 1983, la protection fonctionnelle visait à « *protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

Depuis 2016, le champ des atteintes est à la fois élargi et précisé dans un article traditionnellement non exhaustif⁸.

Il couvre désormais « *les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle lui soit imputable. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

Le législateur a entendu tirer les conséquences des évolutions jurisprudentielles. Sans être une nouveauté, le harcèlement (moral ou sexuel) est de moins en moins passé sous silence. Les victimes osent parler, y compris lorsque cela déstabilise un service et la hiérarchie.

En dépit de la prise en compte du harcèlement par le droit pénal ou par le statut général des fonctionnaires (par exemple la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel), la reconnaissance de la protection fonctionnelle au fonctionnaire harcelé

n'allait pas de soi. Malgré les bénéfices de la jurisprudence du Conseil d'État sur l'octroi de la protection fonctionnelle⁹, tout en mettant la preuve à la charge de l'administration¹⁰, la loi dissipe définitivement les doutes et rassure les victimes.

L'autre nouveauté tient à la référence faite aux atteintes volontaires à l'intégrité de la personne. À ce sujet, l'étude des travaux parlementaires permet de relever qu'aucun lien n'est établi avec les dispositions du Code pénal portant le même intitulé et relatives à des infractions reprises dans le reste de l'article (violences et menaces). Dès lors, cet ajout semble surtout souligner que les agissements justifiant la protection visent le fonctionnaire en tant que tel.

Si en cherchant à se protéger, le fonctionnaire venait à invoquer la légitime défense, il pourrait aussi demander l'application de la protection fonctionnelle pendant sa garde à vue ou en tant que témoin assisté¹¹. La loi du 20 avril 2016 va plus loin que le droit précédemment en vigueur qui exigeait le déclenchement de l'action judiciaire (saisine d'un juge d'instruction par exemple). Cette avancée était l'une des propositions importantes de la mission de réflexion de 2012.

Dans un autre registre et dès lors que les conditions sont réunies, l'administration a une obligation de prévention d'attaques imminentes en prenant les mesures matérielles adéquates. Elle a naturellement l'obligation de faire cesser les attaques en cours. Dans un autre registre, elle doit accorder une assistance juridique au fonctionnaire et réparer les préjudices subis y compris si l'attaque a cessé

Dans un autre registre et dès lors que les conditions sont réunies, l'administration a une obligation de prévention d'attaques imminentes en prenant les mesures matérielles adéquates. Elle a naturellement l'obligation de faire cesser les attaques en cours. Dans un autre registre, elle doit accorder une assistance juridique au fonctionnaire et réparer les préjudices subis y compris si l'attaque a cessé¹². Dans d'autres hypothèses, elle peut aussi prendre publiquement la défense de l'agent par le biais de communiqués.

Conçue au profit des fonctionnaires, la protection a cependant un champ plus large de bénéficiaires.

(7) Beguin (I.), 2016, « Clarification et renforcement de la protection fonctionnelle des agents publics », JCP A, 2174.

(8) Question écrite n° 13338, JO Sénat Q 29 février 1996, p. 474.

(9) CE, 12 mars 2010, Mme A. c/ Commune de Hoenheim, n° 308974.

(10) CE Sect., 11 juillet 2011, n° 321225 et CE 25 novembre 2011, n° 353839.

(11) CE, 19 novembre 1993, Vedrenne, concl. Le Chatelier, JCP G, 1994, IV, 322.

(12) CE, 18 mars 1994, n° 921410.

Les bénéficiaires

Dans le cas des policiers et des gendarmes, la protection fonctionnelle relève du ministère de l'Intérieur en qualité d'administration d'emploi. Pour les policiers municipaux, l'organe délibérant de la commune prend la décision d'octroi.

Aucune condition suspensive ou résolutoire ne peut être prévue. La décision d'octroi est créatrice de droits. Elle est accordée, quelle que soit la position statutaire de l'agent, stagiaire ou titulaire, voire contractuel¹³ (comme les adjoints de sécurité). La loi de 2016 renforce les garanties pour ces derniers, bien qu'elle ne les cite pas explicitement. Ils se trouvent de plus en plus dans une situation pour partie contractuelle et pour partie légale et réglementaire, ce dernier aspect s'accroissant.

La loi du 20 avril 2016 précise, en outre, que la protection s'applique aux anciens fonctionnaires, ce que le juge avait déjà admis¹⁴.

L'innovation la plus remarquable de la loi de 2016 est de mettre un terme aux incertitudes qui entourent l'octroi de la protection fonctionnelle aux membres de la famille. Les forces de sécurité étaient plutôt privilégiées sur ce point, la loi achève le processus.

Les membres de la famille peuvent être menacés, parce qu'ils vivent dans l'entourage d'un policier ou d'un gendarme. Dès lors, les familles des membres des forces de sécurité intérieure bénéficient de longue date d'une protection fonctionnelle (loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure). Les policiers et les gendarmes savaient que leurs conjoints, enfants et ascendants directs n'étaient pas oubliés. Plus tard, les concubins (pacsés ou non) en ont bénéficié.

La loi de 2016 synthétise les évolutions textuelles éparses et les prises de position des juges en accordant, sous conditions, une protection fonctionnelle identique aux ayants droit de tous les fonctionnaires.

Dans un registre encore plus dramatique, les ayants droit d'un agent décédé ne doivent pas être abandonnés. La loi de 2016 leur garantit une assistance s'ils engagent une procédure civile ou pénale contre l'auteur de l'infraction.

Pendant longtemps et malgré le principe d'égalité, les ayants droit des membres des forces de sécurité ont bénéficié d'un traitement plus avantageux que ceux des autres fonctionnaires¹⁵.

Non sans rigueur, le Conseil d'État, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, avait en effet considéré que leurs fonctions les exposaient davantage que celles d'autres agents. Il s'appuyait sur cette interprétation pour ne pas retenir une rupture du principe d'égalité¹⁶. La loi de 2016 met un terme à cette situation en étendant, sous conditions, la protection aux ayants droit de tous les fonctionnaires.

Souvent accordée, la protection fonctionnelle n'est pas systématique. Elle est soumise à des limites plus ou moins acceptables.

Les limites plus ou moins acceptables de la protection fonctionnelle

Elles concernent les faits générateurs de la protection et sa portée.

Les faits générateurs

Logiquement, la protection n'est due qu'à un fonctionnaire impliqué en raison de sa qualité professionnelle. Rien ne justifie l'engagement de fonds publics pour des faits qui entrent dans les activités personnelles de l'agent. Cela vaut aussi en cas de décès lequel, s'il n'est pas en lien avec les fonctions, ne justifiera pas la demande de protection fonctionnelle des ayants droit.

En se référant à des « *atteintes volontaires* », la loi du 20 avril 2016 souligne le lien entre la qualité de fonctionnaire et l'exposition à des menaces, ce que corrobore l'exclusion de la faute personnelle de l'agent. De la sorte, le législateur cherche à limiter les aléas jurisprudentiels inhérents à l'interprétation d'un motif d'intérêt général¹⁷ invoqué pour justifier le refus d'accorder une protection fonctionnelle.

(13) CE, sect., 26 avril 1963, *CH Besançon* : Rec. CE 1963, p. 243, concl. Chardeau

(14) CAA Lyon, 7 novembre 2006, n° 03LY00384, *Aubriet* ; CE, 26 juillet 2011, n° 336114.

(15) Pour les magistrats : CE, 28 décembre 2009, *Borrel*, *AJDA*, 2010, p. 1090, concl. Roger-Lacan, *JCP A*, 2010, 2133, note D. Jean-Pierre.

(16) CE, 17 février 2014, n° 374227, *M. B.*, *Dr. adm.* 2014, comm. 40.

(17) CE ass. 14 février 1975, *Teitgen*, *Lebon* 112

Par ailleurs, cela exclut les infractions involontaires. Malgré des demandes répétées pour les inclure dans le champ de la protection, le législateur reste réticent. Cela s'explique, vraisemblablement, par un risque d'augmentation substantielle des demandes liées aux accidents de la route.

À l'occasion de son contrôle des rejets de protection fonctionnelle, le juge administratif fait un examen attentif des situations.

Un policier municipal hors service est pris à partie pendant qu'il faisait ses courses, par un individu à qui il avait eu à faire. Dans ce cas, la Cour administrative d'appel a jugé que les violences subies avaient bien un lien avec l'exercice des fonctions¹⁸.

À l'inverse, un gendarme victime d'un accident de la circulation pendant qu'il se rendait à une formation n'entre pas dans le champ de la protection¹⁹. L'exclusion s'applique aussi à un policier agressé pendant ses heures de service, alors qu'il allait en civil dans un magasin pour retirer une dotation²⁰.

En général, la doctrine considère que « l'interprétation du juge semble largement favorable aux agents victimes d'attaques survenues dans le cadre de leurs fonctions²¹ », sauf cas particulier. Ainsi, un policier victime d'un accident de la circulation pendant la poursuite d'un délinquant soulève une difficulté. Si dans un premier temps sa hiérarchie a fait une interprétation stricte de la notion d'attaques intentionnelles, le médiateur de la police a utilement rappelé que les gendarmes placés dans une situation comparable pouvaient être couverts²².

Contrairement aux atteintes aux personnes, la protection en cas d'atteinte aux biens suscite des doutes. Cette dernière était prévue à l'article 32 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 qui fixe les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale. Ni la loi de 2016, ni l'article R 434-7 CSI n'évoquent ce cas. La loi de 2016 traite uniquement de l'intégrité de la personne, ce qui *a contrario* paraît tenir à l'écart d'autres types d'atteinte. S'il est compréhensible d'aborder les atteintes aux biens avec circonspection en raison de la difficulté d'établir un lien entre celles-ci et la qualité de fonctionnaire, il est plus délicat de systématiser l'exclusion.

Dans le cas des ayants droit, la protection est aussi conditionnée. Le nouvel article 11 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée la limite aux atteintes volontaires à leur intégrité physique. Une fois encore, le souci de ne pas gonfler des dépenses déjà considérées comme excessives explique cette restriction.

Les agents et leurs familles regretteront à juste titre le choix opéré, alors que des violences verbales déjà déstabilisantes, voire traumatisantes, sont susceptibles d'en annoncer d'autres, plus graves. En outre, cela fait perdurer une rupture d'égalité entre les fonctionnaires dont certains bénéficient, en raison de leur exposition particulière, d'un traitement plus favorable, comme en témoigne l'article L 113-1 al. 3 CSI qui va au-delà des atteintes physiques.

Toujours à propos des ayants droit, le droit ne les appréhende pas tous de la même manière. Afin de ne pas provoquer une multiplication des contentieux, les demandes des partenaires (conjointes et concubins) seront satisfaites en priorité. Si ceux-ci n'agissent pas, les enfants et les ascendants pourront alors le faire.

Une fois la protection accordée, il convient d'en préciser la portée.

La portée de la protection

L'agent n'est pas le seul à pouvoir engager des poursuites contre l'auteur d'actes répréhensibles ou dommageables. L'administration en a aussi la faculté. En plus de pouvoir se subroger aux droits de la victime devant le juge civil, elle est capable d'agir devant le juge pénal. Elle déclenche alors une action publique (par exemple une plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction). À l'inverse, l'assureur de l'agent ne se subroge pas dans les droits de ce dernier²³.

Cependant, les enjeux de la protection intéressent prioritairement l'agent.

Si l'administration décide de répondre favorablement à une demande de protection fonctionnelle, et outre les aspects de la protection physique, la garantie accordée est surtout financière.

(18) CAA Paris, 1^{er} octobre 2004, n° 01 PA00033, AJDA, 2005, p. 108.

(19) CE, 9 mai 2005, *Afflard*, n° 260617.

(20) CAA Lyon, 6 mars 2001, *Barisan* n° 00LY02429.

(21) K. Grabarczyk, « La protection fonctionnelle des agents publics : certitudes et aléas », AJDA, 2008, p. 1472.

(22) TA Grenoble, 8 avril 2015, *Hantson*, n° 1204169.

(23) CE, 7 mai 2010, n° 304376.

Le fonctionnaire victime recherche souvent une compensation. Elle peut prendre la forme d'une satisfaction morale à la suite d'une condamnation pénale de l'auteur des faits. Elle peut aussi se matérialiser par une contrepartie financière.

À ce titre, en cas d'insolvabilité des auteurs condamnés par les tribunaux judiciaires, la substitution de la collectivité publique²⁴ ne joue pas. Néanmoins, dans le cadre d'une action en responsabilité du fonctionnaire contre son employeur, le juge administratif demeure libre d'évaluer à une hauteur comparable le préjudice subi par le fonctionnaire. À cet égard, rien ne l'empêche d'aligner le montant de ce préjudice sur celui fixé par le juge judiciaire lors de la condamnation de l'auteur d'infractions pénales.

Par ailleurs, le fonctionnaire n'est pas le seul à pouvoir solliciter son employeur. Ce dernier peut être actionné par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme²⁵ et d'autres infractions dans le cadre d'une action récursoire. Cela résulte d'une combinaison des règles relatives au fonctionnement du fonds d'indemnisation et de celles relatives à la protection fonctionnelle.

Outre les dédommagements, le fonctionnaire victime est souvent préoccupé par la prise en charge des frais de justice, particulièrement des honoraires de son avocat²⁶. Les pratiques diffèrent selon les administrations. Ainsi, la gendarmerie privilégie le traitement des dossiers en interne. Un service spécialisé (le bureau des recours et de la protection fonctionnelle) assiste le gendarme victime, y compris durant les audiences auxquelles la hiérarchie assiste à des niveaux différents selon la gravité des affaires. Dès lors, l'avocat n'intervient que dans 20 % des cas.

Le contentieux n'est pas rare entre l'agent et son administration si celle-ci considère que les honoraires sont surévalués. L'employeur ne rémunère pas systématiquement et directement l'avocat. L'agent fait l'avance des frais, puis il en demande le remboursement. La protection fonctionnelle n'étant pas synonyme pour son bénéficiaire de la perte du libre choix de son défenseur, l'administration est parfois confrontée à des notes élevées.

Or, comme le Conseil d'État l'a souligné²⁷, l'obligation de l'administration de prendre en charge les honoraires de l'avocat de l'agent n'est pas sans limites. L'administration doit payer uniquement les dépenses qui ne lui semblent pas excessives, au regard de ce qu'un avocat choisi et rémunéré par elle aurait facturé dans le contexte propre de l'affaire. En d'autres termes, elle vérifie que l'agent n'a pas engagé de dépenses disproportionnées. Cela est d'autant plus nécessaire que certains avocats, peu nombreux naturellement, auraient tendance à pratiquer des reports ou à inciter à interjeter appel, ce qui, mécaniquement, augmente leurs honoraires.

Par voie de conséquence, l'agent doit savoir dans quelles conditions financières son administration lui accorde sa protection. Les deux parties ont tout intérêt à en formaliser les termes par convention. Celle-ci prévoit, en règle générale, que les honoraires sont réglés directement à l'avocat au fur et à mesure de ses prestations, mais rien n'oblige l'administration à le faire.

Au-delà des difficultés inhérentes au remboursement des frais, c'est l'ensemble des prestations d'avocat qui suscite des interrogations.

La Cour des comptes et le médiateur de la police nationale (rapport pour l'année 2015) ont alerté le ministère de l'Intérieur sur le besoin de mettre un peu plus de cohérence dans le dispositif de la protection fonctionnelle.

Le choix des avocats ne serait pas assez transparent et la gestion des relations entre l'agent et son avocat trop peu contrôlée par la hiérarchie policière.

Ce constat s'apprécie au regard d'un autre élément. La grande majorité des demandes de protection concerne des outrages sans dommage corporel et des rébellions²⁸. Bien que l'autorité mérite d'être constamment affirmée et protégée, certains agents seraient plus prompts que

La Cour des comptes et le médiateur de la police nationale (rapport pour l'année 2015) ont alerté le ministère de l'Intérieur sur le besoin de mettre un peu plus de cohérence dans le dispositif de la protection fonctionnelle.

(24) CAA Lyon, 29 novembre 1999, *Brisville*, n° 96LY00945, Rec. CE 1999, tables, p. 851. ; CE, 17 décembre 2004, n° 265165, Rec. CE 2004, tables, p. 743.

(25) CE, 10 avril 2009, n° 307872 et n° 307872, *Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme*, Rec. CE 2009, tables, p. 951 ; JCP A, 2009, 2193, note D. Jean-Pierre.

(26) CAA Paris, 19 juin 2012, n° 10 PA05964 (affaire concernant un policier impliqué dans la mort par arme à feu de supporters de football).

(27) CE, 2 avril 2003, *M. Chantalou*, n° 249862.

(28) 447 faits de violence en gendarmerie en 2015.

d'autres à réagir. Pourtant, convient-il d'engager des fonds publics dans le cas d'un outrage par une personne en état d'ébriété alors que les policiers bénéficient déjà d'un régime indemnitaire prenant en considération les difficultés de leur métier ?

Pour toutes ces raisons, le Médiateur de la police nationale a, dans son rapport pour l'année 2015, formulé plusieurs propositions. En exprimant un souci d'économiser l'argent public, « *dans le cadre d'outrages simples n'impliquant aucune circonstance aggravante, la défense du fonctionnaire par un avocat pourrait, eu égard au coût d'intervention de cet auxiliaire de justice et au caractère simplement standardisé des procédures en la matière, être remplacée par des conseils prodigués par l'administration elle-même à l'agent pour la rédaction de sa plainte (formulaire type) et le suivi de son dossier* ».

La loi du 20 avril 2016 a obligé le pouvoir réglementaire à apporter de la rigueur à cet ensemble. Son article 20 prévoit qu'un « *un décret en Conseil d'État précise les conditions et les limites de la prise en charge par la collectivité publique, au titre de la protection, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales* » par l'agent ou sa famille. Le décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 a concrétisé cette obligation. Comme l'anticipait judicieusement le Professeur Fabrice Melleray²⁹, le texte s'inspire pour partie des dispositions applicables aux militaires sur le fondement du décret n° 2014-920 du 19 août 2014 relatif aux conditions et limites de la prise en charge par l'État de la protection

fonctionnelle des agents publics pris en application de l'article L. 4123-10 du Code de la défense. Le texte encadre mieux les relations entre l'agent, son avocat et l'administration. Ainsi, le fonctionnaire transmet à son employeur la convention conclue avec son conseil, afin de faciliter le contrôle de dépenses potentiellement excessives. De plus, des plafonds horaires applicables aux honoraires sont déterminés par arrêté ministériel. Le décret prévoit, également, la possibilité pour l'administration de prendre en charge directement le règlement des honoraires, sur le fondement d'une convention particulière qui s'ajoute à celle liant l'agent à son avocat.

En l'état actuel du droit, la protection fonctionnelle des agents victimes ne soulève pas de critiques fondamentales. Les enquêtes de satisfaction parfois pratiquées auprès des bénéficiaires démontrent son utilité.

Le mouvement de consolidation favorisé par la jurisprudence et poursuivi par la loi du 20 avril 2016 profite aux fonctionnaires. Il reste cependant que certaines dérives ponctuelles exigent une vigilance accrue de l'État en période de crise budgétaire grave. Cela est pleinement justifié, à condition que les hommes et les femmes qui consacrent leur vie au service de l'intérêt général et entendent bénéficier honnêtement de la protection qui leur est due n'en pâtissent pas ■

(29) Melleray (F.), 2016, « De la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires », *AJDA*, p. 1439.

La protection pénale du fonctionnaire de la police nationale

Marc SEGONDS



© Ikeskinen - Fotolia.com

La protection pénale conférée au fonctionnaire de la police nationale est orientée autant vers sa personne que sa fonction. La protection de sa personne oscille entre protection aggravée et protection spéciale tandis que la protection de sa fonction se confond parfois avec celle de sa personne, alors que la protection de la qualité de policier peut être protégée en elle-même et par elle-même.

Le droit pénal a pour mérite essentiel d'être, par la punition qu'il entend conférer à la violation d'un interdit social, porteur de valeurs. La valeur expressive du droit pénal se manifeste à l'endroit de la qualité possédée par les représentants de la police nationale, celle de personne dépositaire de l'autorité publique en observant d'ores et déjà que cette qualité n'épuise pas celle de fonctionnaire de la police nationale, ce qui rend plus opératoire, en certaines occurrences, la référence à la personne chargée d'une mission de service public.

Parce qu'elle constitue une valeur protégée par la loi pénale, la qualité de policier est associée aussi bien à une répression spécifique – entendue comme aggravée –

destinée à punir ceux qui ne se montreraient pas dignes du devoir de leur charge qu'à une protection ès qualités – entendue comme renforcée – révélatrice du respect dû, et non point seulement conféré, au métier de policier.

Alors que le deuil habite encore le présent, et qu'il nous revient l'honneur de rendre hommage à Jessica Schneider et Jean-Baptiste Salvaing honteusement assassinés, il convient de ne pas oublier l'enseignement du droit pénal qui fait du respect dû au policier, un respect dû autant à la personne du policier lui-même qu'à la fonction policière elle-même, distinction juridiquement établie dont il convient de mesurer la portée tout en appréciant la pertinence.

Le respect dû à la personne du policier

Faut-il doter la personne du policier d'une protection spéciale ou faut-il lui préférer une protection aggravée ? La réponse à cette question après avoir été alternative, la protection spéciale s'effaçant alors face à la protection aggravée, est désormais cumulative, la protection spéciale s'associant à la protection aggravée.

La protection aggravée, substituée à la protection spéciale

Le choix de politique criminelle à opérer pour le législateur a été, à l'origine, de conférer au représentant de l'autorité publique une protection spéciale lorsqu'il est victime de violences exercées sur sa personne (art. 228 à 233 anc. C. pén.). Cependant, les lacunes dont souffrait ce premier dispositif ont contraint le législateur à aligner ces dispositions protectrices sur celles dont bénéficiaient les simples particuliers tout en assortissant ces dernières de la circonstance aggravante de la qualité de représentant de l'autorité publique¹.

Le Code pénal actuel est l'héritier de cette réforme opérée par l'effet des lois des 8 juin 1970 et 2 février 1981 et accorde ainsi à la personne du policier la sollicitude qui lui est due toutes les fois où les atteintes volontaires à son intégrité physique sont commises « dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur² ».

L'exercice des fonctions est une référence ancienne et déjà sous l'empire du Code pénal de 1810, il était admis qu'il suffisait d'établir que l'agent victime accomplissait un acte entrant dans le cercle de ses attributions légales ou réglementaires³, telles que le règlement de circulation⁴, la dispersion

d'un attroupement⁵ ou l'assaut réalisé lors d'une prise d'otages⁶. En revanche, les textes actuels, s'ils reprennent l'expression « dans l'exercice de ses fonctions », ne font plus référence à l'infraction subie « à l'occasion de ses fonctions », mais à l'infraction subie « du fait de ses fonctions » et exige en toutes hypothèses que la qualité de la victime ait été apparente ou connue de l'auteur. Sous l'empire de l'ancien Code, il avait été admis que « la violence commise à l'occasion de l'exercice des fonctions suppose que la victime est attaquée à un moment où elle ne se trouve plus en service, mais pourtant en sa qualité de fonctionnaire, ou en raison des actes professionnels qu'elle a accomplis⁷ » et la doctrine d'évoquer l'hypothèse de voyous qui, par haine pour la police, assaillent un gardien de la paix qui rentre à son domicile⁸.

Le choix opéré par le législateur à l'endroit des violences subies par les fonctionnaires de police est opéré de façon identique à l'égard des actes de tortures et de barbarie (art. 222-3 4° C. pén.) et du meurtre (art. 221-4 4° C. pén.). Une fois encore, il faut souligner que ce choix de politique criminelle est fort ancien et se manifeste dès l'aube de l'histoire répressive moderne au travers notamment de l'ancien article 233 C. pén. attachant la peine de mort au meurtre commis sur un représentant de l'autorité publique.

Chacune des infractions ci-dessus évoquées possède un autre point commun qu'il convient de mettre en exergue tant il est

Marc SEGONDS

Marc Segonds est Agrégé des facultés de droit, il est directeur de l'Institut d'études judiciaires de Toulouse 1 Capitole et enseigne à l'Institut national de la formation de la police nationale. Il est également codirecteur du Master II Lutte contre la criminalité financière et organisée d'Aix Marseille Université. Enfin, il est avocat associé du cabinet AS2A.

(1) Cf. Vitu (A.), 1982, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial*, Cujas, p. 307. Cette évolution législative a suscité la critique de la doctrine faisant valoir que cette modification a risqué « de masquer presque complètement ce bien juridique spécial que garantissent les incriminations des violences commises sur les représentants de l'autorité et qui [...] consiste dans le libre exercice des prérogatives du pouvoir officiel incarné par le fonctionnaire ; il y a là une erreur grave dans la technique législative ».

(2) La qualité de fonctionnaire de la police nationale a pour effet de porter les peines encourues en présence de violences ayant entraîné la mort sans intention de quinze ans de réclusion criminelle (art. 222-7 C. pén.) à vingt ans de réclusion criminelle (art. 222-8 4° C. pén.), en présence de violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente de dix ans d'emprisonnement (art. 222-9 C. pén.) à quinze de réclusion criminelle (art. 222-10 4° C. pén.), en présence de violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours de trois ans d'emprisonnement (art. 222-12 C. pén.) à cinq d'emprisonnement (art. 222-12 4° C. pén.), en présence de violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail - en principe de nature contraventionnelle -, ces dernières sont punies de trois ans d'emprisonnement (art. 222-13 4° C. pén.).

(3) Cf. Vitu (A.), *op. cit.*, p. 308.

(4) Cf. Cass. crim., 18 oct. 1972, *Bull. crim.*, n° 294.

(5) Cf. Cass. crim., 9 fév. 1972, *Bull. crim.*, n° 54.

(6) Cf. Cass. crim., 10 avr. 1975, *Bull. crim.*, n° 90.

(7) Cf. Vitu (A.), *ibid.*

(8) Cf. Vitu (A.), *ibid.*

révéléateur de la volonté de conférer une protection au fonctionnaire de la police nationale non seulement dans sa vie professionnelle et dans sa vie extra-professionnelle mais, également, à l'égard de tous ceux qui participent à sa vie personnelle. Ainsi, il ne faut pas négliger la circonstance aggravante édictée toutes les fois où l'infraction est commise « *sur le conjoint, les ascendants ou les descendants en ligne directe sur toute autre personne vivant habituellement au domicile [des personnes possédant la qualité de fonctionnaire de la police nationale], en raison des fonctions exercées par ces dernières*⁹ ».

La condition de vie habituelle au domicile ne peut que surprendre tant elle réduit les liens personnels que le fonctionnaire de la police nationale peut posséder à l'égard d'autrui. Autre limite posée à cette protection étendue aux proches du fonctionnaire de la police nationale : elle n'est opérante qu'à l'égard des hypothèses infractionnelles ci-dessus évoquées et ne s'étend pas aux autres hypothèses de protection spéciale qu'il convient désormais d'évoquer.

La protection aggravée, complétée par la protection spéciale

La période contemporaine se marque par le retour d'une protection spéciale à l'endroit des fonctionnaires de police. Par l'effet de la loi du 5 mars 2007 a été inséré le nouvel article 222-15-1 C. pén. selon lequel « *constitue une embuscade le fait d'attendre un certain temps et dans un lieu déterminé un fonctionnaire de la police nationale [...] dans le but, caractérisé par un ou plusieurs faits matériels, de commettre à son encontre, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, des violences avec usage ou menace d'une arme*¹⁰ ». Ainsi que la doctrine l'a souligné, « *cette infraction est dotée d'une originalité certaine en notre matière, puisqu'elle est la seule, et apparemment la première, à être de type formel, c'est-à-dire consommée indépendamment de toute atteinte physique ou psychique, tout en figurant dans la partie du Code pénal consacrée à ces atteintes. L'objet de l'incrimination n'est pas de sanctionner l'effectivité de ces dernières, mais de saisir l'action dans ce qu'elle contient de percée déjà bien avancée vers un tel résultat*¹¹ ». Le délit d'embuscade se doit d'être rapproché des dispositions de l'article 222-14-1 C. pén. issues elles aussi de la loi du 5 mars 2007, qui érige en une infraction autonome, dont la répression varie selon la gravité du dommage subi, les violences commises sur un

fonctionnaire de la police nationale en bande organisée ou avec un guet-apens et avec usage ou menace d'une arme et ce, « *dans l'exercice, à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions* ».

Si deux infractions marquent le retour à une protection spéciale, la première d'entre elles se caractérise par une lacune – preuve supplémentaire que les leçons de l'histoire répressive sont toujours méconnues du législateur... – puisque la protection spéciale conférée au fonctionnaire de la police nationale au travers du délit d'embuscade se limite au fait subi par l'agent public « *à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission* ». C'est là une différence notable avec le délit de l'article 222-14-1 C. pén. dont le bénéfice peut être accordé à la victime dès lors que le fait incriminé a été commis en raison de ses fonctions ou de sa mission, expression qui « *permet d'étendre considérablement le champ de la répression en retenant une telle infraction quand les violences sont commises en dehors de l'exercice de son activité, et plus précisément dans le cadre de sa vie privée ou non-professionnelle, parce que l'auteur a connaissance de la qualité de la victime et que cette qualité est ce qui a motivé son acte*¹² ». Rien de tel, en revanche, à propos du délit d'embuscade alors que « *pourtant, on pourrait tout à fait imaginer qu'une personne soit prise en embuscade pour la seule raison de la connaissance par le ou les auteurs de sa qualité, de ses fonctions ou de sa mission et que les faits soient réalisés à un moment de la journée ou pendant une période où précisément elle n'est pas en fonction ou en mission*¹³ ».

Fort heureusement, cette lacune de la répression ne se retrouve pas lorsque le fonctionnaire de la police nationale est victime d'un assassinat, en observant qu'en l'occurrence l'édition d'une circonstance aggravante n'aurait aucun sens juridique puisque pareille infraction est assortie de la peine de la réclusion criminelle à perpétuité. L'aggravation ne pouvant se reporter sur la peine encourue, elle ne pouvait que se reporter sur la peine prononcée et exécutée. Dès lors, il est logique que le législateur ait offert la possibilité à la cour d'assises soit de porter la période de sûreté jusqu'à trente ans, soit, si est prononcée, la réclusion criminelle à perpétuité, de faire le choix de la perpétuité dite « réelle », qualificatif révélateur, en d'autres hypothèses, de la fictivité de la perpétuité prononcée. Fort heureusement, en la matière, la protection aggravée conférée au fonctionnaire de la police nationale l'est dès lors que l'assassinat a été commis « *à l'occasion de l'exercice ou en raison de ses fonctions* ».

(9) Cf. art. 221-4 4° ter, 222-3 4° ter, 222-8 4° ter, 222-10 4° ter, 222-12 4° ter C. pén.

(10) Punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, l'embuscade est punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis en réunion (art. 222-15-1 al. 2 et 3 C. pén.).

(11) Cf. Mayaud (Y.), *Répertoire Dalloz*, V° Violences, n° 252.

(12) Cf. Ponselle (A.), 2009, « À propos du délit d'embuscade de l'article 222-15-1 du code pénal », RSC, 2009, p. 535.

(13) Cf. Ponselle (A.), *ibid.*

En tout état de cause, quelle que soit la technique protectrice mise en œuvre par le législateur, il est à observer que tous les crimes dont pourrait être victime le fonctionnaire de la police nationale sont assortis de la peine de la réclusion criminelle (à temps ou à perpétuité selon les cas), ce qui, par définition, exclut toute prise en considération d'un mobile politique. L'exclusion du mobile politique retenue par la matière criminelle vaut *a fortiori* pour la matière correctionnelle. L'auteur de l'une des infractions précédemment évoquées dont serait victime le fonctionnaire de la police nationale n'est donc aux yeux de la loi qu'un délinquant de droit commun. En revanche, toutes les fois où les atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité physique d'un fonctionnaire de la police nationale sont accomplies dans un dessein terroriste au sens de l'article 421-1 C. pén., la qualification d'actes de terrorisme devra leur être préférée conformément au principe selon lequel la qualification se doit d'être opérée sous sa plus haute acception pénale.

En outre, toujours indépendamment de la technique protectrice mise en œuvre par le législateur, il n'est pas inutile de souligner que la référence spécifique à la qualité de fonctionnaire de la police nationale présente l'avantage d'éviter toutes les discussions relatives à la possession de la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique. En effet, si tous les fonctionnaires de la police nationale possèdent la qualité de personne chargée d'une mission de service public, tous ne possèdent pas nécessairement la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique. Le délit d'embuscade présente le défaut de ne faire référence qu'aux personnes dépositaires de l'autorité publique et non point aux personnes chargées d'une mission de service public. Si le texte ne faisait référence qu'aux personnes dépositaires de l'autorité publique, sans référence spécifique aux fonctionnaires de la police nationale, certains d'entre eux, dépourvus d'un pouvoir de contrainte à l'égard des personnes ou sur les biens, ne pourraient prétendre à la protection conférée par le texte d'incrimination, faute de référence aux personnes chargées d'une mission de service public.

De lege ferenda, il est permis de considérer que la sphère de la protection conférée au fonctionnaire de la police nationale peut encore être reconsidérée. Aucune protection spéciale ne lui est conférée lorsqu'il vient à être victime d'une infraction contre les biens à raison de sa qualité. Rien ne justifie une protection limitée à sa seule personne et à la personne de ses proches, alors qu'elle pourrait être étendue à ses biens et à ceux de ses proches par l'édition d'une circonstance aggravante toutes les

fois où l'infraction a été subie à raison de sa qualité de fonctionnaire de la police nationale. Alors que les atteintes juridiques aux biens connaissent des circonstances aggravantes indispensables liées aux particularités personnelles de la victime (ethnie, nation, race, religion, orientation ou identité sexuelle¹⁴), il serait parfaitement légitime d'y associer une circonstance aggravante liée à l'appartenance professionnelle de l'agent dès lors que l'infraction a été commise en raison de cette appartenance professionnelle. Autre réforme particulièrement simple à mettre en œuvre : plutôt que d'user des formules différenciées pour étendre la protection pénale due au fonctionnaire de la police nationale, il suffirait de définir la circonstance aggravante par le simple fait que l'infraction a été commise au détriment de la victime « *dans l'exercice ou en raison de la fonction exercée par le fonctionnaire de la police nationale* ». De la même façon, plutôt que de procéder de façon énumérative afin de protéger les proches du fonctionnaire de la police nationale, il n'apparaîtrait pas excessif de conférer cette protection aux infractions subies « *en raison des liens personnels de la victime avec un fonctionnaire de la police nationale* ». En tout état de cause, la protection de la personne du policier demeure perfectible. Il reste désormais à envisager la protection de la fonction du fonctionnaire de la police nationale.

Le respect dû à la fonction policière

Assurer le respect de la fonction policière est l'ambition légitime du législateur, en observant que si la préservation de la fonction policière prime, elle se retrouve encore associée à la personne du policier. Et d'observer également que la protection de la qualité de fonctionnaire de la police nationale peut être dissociée de la protection de la fonction.

La protection de la fonction, dissociée de la personne ?

Alors que la loi réprime l'usurpation de la qualité de fonctionnaire de la police nationale, elle incrimine à titre autonome l'usurpation de la fonction. Plus précisément, aux termes de l'article 433-12 C. pén., le délit d'usurpation de fonctions exige que la personne agissant sans titre s'immisce dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de

(14) À titre d'illustration, à propos du vol, l'article 311-4 9° C. pén.

cette fonction. De la sorte, le fait de prendre la fausse qualité de policier de la direction de la Surveillance du territoire (DST) par la simple élaboration et présentation d'une fausse carte de police mais... en l'absence d'usage des attributs de la fonction abusivement empruntée ne constitue pas l'infraction d'usurpation de fonction au sens de l'article précité¹⁵.

Si la fonction est protégée de l'immixtion, elle est également protégée de la vénalité sur le fondement de l'article 433-1 C. pén. qui incrimine la corruption active – infraction du corrupteur –, celle-ci se manifesterait-elle par la simple proposition d'un avantage indu afin que le fonctionnaire de la police nationale – qu'il soit dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public – accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou de sa mission ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou de sa mission. La protection ainsi conférée au fonctionnaire de la police nationale s'étend également au fonctionnaire de la police d'un État étranger et ce, sur le fondement de l'article 435-3 C. pén., en observant, qu'en toute hypothèse, l'acte de corruption considérée, manifestée par la seule proposition, confère alors le droit au fonctionnaire de la police nationale de se constituer partie civile sur le fondement du délit de corruption active. Alors que l'infraction de corruption active protège l'acte de la fonction, ainsi que l'acte facilité par la fonction, de la prévarication (art. 433-1 1° C. pén.), il ne faut pas négliger l'hypothèse du trafic d'influence actif incriminé à l'article 433-1 2° C. pén. qui réprime la vénalité ayant pour finalité que le fonctionnaire de la police nationale abuse de son influence réelle ou supposée à destination de l'autorité publique¹⁶.

Outre la vénalité, le fonctionnaire de la police nationale est protégé de la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens proférés à son encontre, l'article 433-3 al. 1^{er} C. pén. précisant : « *dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur* ». Alors que les menaces proférées à l'encontre d'un particulier trouvent leur place au sein du livre II du Code pénal, celles proférées à l'encontre d'un fonctionnaire de la police nationale trouvent leur place au sein du livre IV, place justifiée par le fait que « leur auteur cherche à atteindre, à travers l'individu

menacé, l'autorité de l'État¹⁷ ». En outre, à la différence des menaces adressées à un particulier, celles adressées à un fonctionnaire de la police nationale n'ont plus à être soit réitérées, soit matérialisées par un écrit, une image ou tout autre objet, exigence supprimée par l'effet de la loi du 18 mars 2003. De la sorte, tombe sous le coup de la loi une menace en parole ou un simple geste de menace¹⁸. À l'instar des atteintes volontaires, le législateur a pris soin d'étendre le champ de la protection conférée par ce texte d'incrimination au bénéfice du conjoint, des ascendants ou des descendants en ligne directe du fonctionnaire de la police nationale, mais également à toute autre personne vivant habituellement à leur domicile, en raison des fonctions exercées par le fonctionnaire de la police nationale¹⁹.

En revanche, lorsque les menaces, les violences ou tout autre acte d'intimidation visent à obtenir du fonctionnaire de la police nationale qu'il accomplisse ou qu'il s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, ou encore qu'il abuse de son influence réelle ou supposée, lesdites menaces, violences et autre acte d'intimidation sont assortis d'une peine de dix d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. Pareil délit constitue le pendant des délits de corruption active et de trafic d'influence : alors que ces derniers protègent l'intégrité de la mission, le délit de l'article 433-3 al. 5 tend à en préserver la sérénité... tout en notant l'incomplétude de ce délit qui ne confère aucune protection particulière en cette hypothèse lorsque les menaces, les violences ou l'acte d'intimidation ont pour victime directe l'entourage du fonctionnaire de la police nationale. C'est là une lacune que le législateur pourrait combler sans aucune difficulté par l'ajout d'un alinéa similaire à celui de l'article 433-3 al. 3 C. pén.

Par-delà la préservation de l'intégrité physique du fonctionnaire de la police nationale, par laquelle le législateur signifie implicitement qu'elle constitue une atteinte à l'autorité même de l'État « incarnée » par le fonctionnaire de la police nationale, par-delà la préservation de l'intégrité et de la sérénité de la mission réalisée par le fonctionnaire de la police nationale, c'est encore et toujours la préservation de la fonction dévolue au fonctionnaire de la police nationale qui prime.

(15) Cf. Cass. crim., 13 oct. 2009, Dr. pénal 2010, comm. 5 obs. M. Véron.

(16) En observant que, par l'effet de la loi du 9 décembre 2016, est incriminé désormais le trafic d'influence mettant en cause le fonctionnaire de la police d'un État étranger. Cf. M. Segonds, Les apports de la loi du 9 décembre 2016 à l'anticorruption, Dr. pénal 2017, étude 4, p. 13.

(17) Cf. D. Dechenaud, Jurisclasseur Pénal, Fasc. 20, n° 119.

(18) Cf. D. Dechenaud, *ibid.*

(19) Cf. 433-3 al. 3 C. pén.

En témoigne, également, le délit de rébellion qui consistera dans le fait d'opposer à un fonctionnaire de la police nationale – ici encore la référence explicite à la personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public autorise à en admettre l'application à tous les fonctionnaires de la police nationale – une résistance violente dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de justice²⁰, étant précisé, ainsi que le souligne la doctrine que « *le statut spécial commun à tous les fonctionnaires de la police nationale dispose que ceux-ci ont l'impérieux devoir d'intervenir de leur propre initiative pour porter aide à toute personne en danger et pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public. Ce statut précise que ces obligations ne disparaissent pas après l'accomplissement des heures normales de service et que dans tous les cas où le fonctionnaire intervient en dehors des heures de service, soit de sa propre initiative, soit en vertu d'une réquisition d'un citoyen, il est considéré comme étant en service*²¹ ». La référence à une résistance violente pose nécessairement la question de l'articulation du délit de rébellion avec les violences aggravées inscrites au sein du livre II du Code pénal. Or, de façon très contestable, la chambre criminelle de la cour de cassation a estimé qu'un même fait de violence ne pouvait permettre de caractériser à la fois l'infraction de rébellion... et l'infraction de violence²² alors que, ainsi que la doctrine l'a souligné, la différence de valeurs protégées – l'autorité représentée

Par-delà la préservation de l'intégrité physique du fonctionnaire de la police nationale, par laquelle le législateur signifie implicitement qu'elle constitue une atteinte à l'autorité même de l'État « incarnée » par le fonctionnaire de la police nationale, par-delà la préservation de l'intégrité et de la sérénité de la mission réalisée par le fonctionnaire de la police nationale, c'est encore et toujours la préservation de la fonction dévolue au fonctionnaire de la police nationale qui prime.

par le fonctionnaire de la police nationale et la personne même du fonctionnaire de la police nationale – autorisait à retenir les deux infractions²³ et donc à admettre l'existence non pas d'un concours idéal de qualifications, mais bel et bien un concours réel d'infractions. À raisonner ainsi, il appartiendra au juge répressif, qui souhaite retenir les deux qualifications, de caractériser le fait de violence associé à la résistance opposée à l'exercice de la fonction et à identifier le fait de violence orienté vers la personne du fonctionnaire de la police judiciaire... distinction pour le moins artificielle dès lors que l'agent public incarne par définition la fonction publique. En revanche, il ne fait guère de doute, quand bien même l'infraction de rébellion est avant tout protectrice de l'autorité publique, qu'une constitution de partie civile de l'agent public ayant subi une résistance violente est recevable. Pour autant, la chambre criminelle de la Cour de cassation a approuvé les juges du fond ayant estimé que l'infraction de rébellion n'engendre pas nécessairement un préjudice pour les agents interpellateurs. De la sorte, il appartiendra aux agents concernés de justifier de la réalité d'un préjudice personnel en lien direct avec la commission de l'infraction de rébellion²⁴.

En revanche, le délit d'outrage témoigne, bien davantage que l'infraction de rébellion, de la double protection à laquelle le fonctionnaire de la police nationale²⁵ peut légitimement aspirer en faveur de sa personne et de la

(20) À cet égard, il est à signaler un arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation qui a précisé qu'en application des articles 19 du décret n° 95-654 du 19 mai 1995 et R. 434-19 du Code de la sécurité intérieure, tous les fonctionnaires de police sont considérés comme étant en service et agissant dans l'exercice de leurs fonctions, dès lors qu'ils interviennent dans leur circonscription et dans le cadre de leurs attributions, de leur propre initiative ou sur réquisition, pour prévenir et réprimer tout acte de nature à troubler la sécurité et l'ordre publics. Cf. Cass. crim., 15 déc. 2015, *Bull. crim.*, n° 296.

(21) Cf. R. Bernardini, *Jurisclasseur Pénal*, Fasc. 20, n° 38.

(22) Cf. Cass. crim., 21 fév. 2006, *Bull. crim.*, n° 47 ; *Rev. sc. crim.*, 2006, p. 604, obs. Y. Mayaud ; *Dr. Pénal*, 2006, comm. 69, M. Véron. En l'espèce, la chambre criminelle a estimé qu'est justifié l'arrêt de la cour d'appel qui, pour condamner le prévenu du chef de rébellion et le relaxer du chef de violences exercées sur trois gardiens de la paix, retient qu'il n'a pas commis d'actes de violences distincts de ceux constituant une résistance violente à son arrestation, élément constitutif de la rébellion.

(23) Cf. Y. Mayaud, *ibid.*

(24) Cf. Cass. crim., 16 juin 2015, *Bull. crim.*, n° 145. En l'espèce, les juges du fond ont estimé que « *l'interpellation, même difficile, d'un délinquant sur la voie publique par des professionnels de la sécurité rompus aux techniques de neutralisation n'a pas pour conséquence de créer un préjudice aux agents chargés de cette interpellation ; que la réalité de ce préjudice doit en effet être établie par des éléments extérieurs aux seules affirmations et réclamations des parties, la rébellion d'une personne interpellée ne créant pas, ipso facto, un préjudice aux agents interpellateurs* ».

(25) En notant que la protection conférée en la matière diffère selon que le fonctionnaire de la police nationale se verra reconnaître la qualité de personne chargée d'une mission de service public (amende de 7 500 euros) ou celle de personne dépositaire de l'autorité publique (emprisonnement de six mois qui s'ajoute à l'amende de 7 500 euros).

fonction qu'il incarne puisque l'article 433-5 C. pén réprime le fait d'outrage subi dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, « *de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction* » dont il est investi. En tout état de cause, « *l'outrage, de quelque manière qu'il s'exprime, est caractérisé par tout fait de nature à diminuer l'autorité morale de la personne visée et, par voie de conséquence, le respect dû à sa fonction* ». De la sorte, il faut concéder que « *la finalité de la protection spéciale de la loi [...] est avant tout de sauvegarder l'exercice de la fonction*²⁶ » tout en observant que la fonction n'est rien... sans la personne.

La protection de la qualité, dissociée de la fonction

Indépendamment de la préservation de la fonction exercée, la qualité de fonctionnaire de police nationale fait l'objet d'une protection pénale puisque l'usurpation d'une telle qualité est susceptible, à elle seule, de constituer le délit de l'article 433-17 C. pén. C'est ainsi que, sur le fondement de cette disposition, la chambre criminelle de la cour de cassation a approuvé les juges du fond d'avoir estimé que le fait de transformer sa voix au téléphone en se faisant passer pour un capitaine de police afin de communiquer avec un juge d'instruction suffisait à constituer le délit d'usurpation d'une qualité²⁷.

Lorsque l'usurpation de la qualité de fonctionnaire de la police nationale est associée à une appropriation frauduleuse, elle sera susceptible d'en constituer une

circonstance aggravante. Et de songer alors aussi au vol dit « aux faux policiers », mais également à l'escroquerie commise en usant de la fausse qualité de fonctionnaire de la police nationale, infractions qui viendront alors en concours réel d'infractions, au regard de l'article 433-17 C. pén. Les illustrations en cette matière sont fréquentes et expliquent que le législateur ait fait le choix d'ériger en circonstance aggravante du vol²⁸ et de l'escroquerie²⁹ la prise indue de la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, sans référence explicite à la qualité de fonctionnaire de la police nationale³⁰.

Également, parce que la protection de la fonction passe par la protection de la qualité de fonctionnaire de la police nationale, le simple fait d'être pris pour un fonctionnaire de la police nationale – en l'occurrence, un commissaire de police – toute en étant conscient d'avoir été pris pour tel est constitutif du délit de l'article 433-13 1° C. pén.³¹ qui incrimine notamment le fait d'exercer une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec l'exercice d'une fonction publique. De même, l'usage d'une fausse carte de la police nationale tombe sous le coup de l'article 433-13 2° C. pén. qui incrimine spécialement le fait d'user de documents présentant une ressemblance de nature à provoquer une méprise dans l'esprit du public³² ■

(26) Cf. V. Delbos, Rép. Dalloz, v° Outrages, n° 51.

(27) Cf. Cass. crim., 28 janv. 2014, n° 12-84425.

(28) Cf. art. 311-4 3° C. pén. À titre d'illustration, cf. Cass. crim., 8 avr. 2009, n° 08-84613.

(29) Cf. art. 313-2 2° C. pén.

(30) Absence de référence explicite qui n'est en rien préjudiciable à la protection de la qualité de fonctionnaire de la police nationale, car, ainsi que cela a été souligné dans la première partie de cet article, le fonctionnaire de la police nationale qui ne possède pas la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique possède, en tout état de cause, la qualité de personne chargée d'une mission de service public.

(31) Cf. Cass. crim., 9 avr. 2002, *Bull. crim.*, n° 83; Dr. pénal 2002, comm. 109, obs. M. Véron.

(32) À titre d'illustration, CA Paris, 21 Septembre 1999, n° 97/05854. Ainsi, le fait d'exhiber, afin d'entrer en contact avec la victime, une fausse carte de policier de la DST constitue l'infraction d'usage frauduleux d'une carte professionnelle d'agent de la force publique, cette exhibition ayant en l'espèce été effectuée uniquement pour provoquer une confusion dans l'esprit de la victime.



La mise en œuvre de la protection pénale des personnes dépositaires de l'autorité publique par le Parquet de Toulouse

Pierre-Yves COUILLEAU

Parler de la protection des policiers, c'est d'abord prendre acte du fait que ce qui naguère allait de soi, le respect de l'autorité, n'est plus, loin s'en faut, une évidence.

Tout ce qu'incarne une forme d'autorité est aujourd'hui touché : le professeur, le pompier, le médecin et... le policier. Nous sommes tous chargés, que nous soyons en responsabilité ou citoyen, de ne pas laisser se dégrader plus avant une situation qui pourrait nous conduire à l'aventure.

Ceci est mon premier point, mais il faut le rappeler une fois encore : la sécurité est l'affaire de tous, c'est par l'action de chacun que le respect qui doit s'attacher à l'autorité pourra être réhabilité.

Dans ce but, bien sûr, la loi est évidemment un rempart essentiel, mais une loi incarnée par une lettre morte. Son incarnation, son application concrète c'est la politique pénale.

C'est mon deuxième point. La loi n'est rien si elle n'est pas soutenue par une politique pénale forte et réactive.

En insistant sur le fait que cette politique ambitionne par sa réactivité et sa visibilité en même temps qu'elle réhabilite le respect dû à ceux qui incarnent l'autorité de répondre aux deux maux qu'affecte l'action de la justice : son rapport au temps ; sa voix souvent inaudible.

La qualité de personne dépositaire de l'autorité publique oblige les magistrats du Parquet, avec les juges, à ne pas laisser impunie une atteinte à l'autorité.

Pierre-Yves COUILLEAU



Procureur
de la
République
de Toulouse

Cette même qualité oblige ceux qui la portent à agir dans le respect le plus scrupuleux de la déontologie et à nous fournir des procédures de la plus forte solidité, ces conditions étant indispensables à l'action commune.

Les principes locaux de politique pénale en matière de protection policière

Quelques éléments statistiques d'abord.

Depuis le début de l'année 2016 jusqu'au 30 septembre 2016, le Parquet de Toulouse a été destinataire de 235 procédures de violence envers l'autorité publique (coups et blessures, rébellion) et de 351 procédures pour outrages.

À signaler l'émergence de comportements nouveaux extrêmement dangereux et qui exposent en première ligne les forces de l'ordre : les refus d'obtempérer dangereux (48 dans la même période de temps).

Pour les procédures de violence au sens large, dès lors que les auteurs sont connus et que les éléments constitutifs des infractions sont réunis, le Parquet de Toulouse engage des poursuites : les poursuites sont donc systématiques et sont réalisées par des procédures rapides (recours au défèrement suivi de CI (majoritaires) ou de CPPV).

Les réquisitions formulées sont empreintes de la plus grande fermeté et il est très fréquent que de lourdes peines d'emprisonnement ferme assorties de placement en détention soient prononcées.

Cette politique pénale est à la hauteur des enjeux à protéger. Pour être efficace, elle suppose que des conditions soient réunies.

Les conditions de mise en œuvre de la politique pénale en matière de protection policière

Le respect scrupuleux de la déontologie

En matière de violence sur personne dépositaire de l'autorité publique, il n'est pas rare que les mis en cause invoquent les violences qu'ils ont eux-mêmes subies. Il est donc essentiel que soient précisées en procédure les conditions exactes de l'interpellation afin que ces arguments puissent être écartés. En particulier, seront caractérisés les éléments qui permettent d'établir le cas échéant qu'il a été fait un usage proportionné de la force légitime.

En second lieu, l'exigence d'impartialité impose que les victimes d'une infraction ne soient pas les responsables de la procédure et donc la victime d'un outrage ne doit pas elle-même relever l'infraction.

Des procédures indiscutables

Un soin particulier doit être porté à l'établissement des procès-verbaux de saisine, d'interpellation. Il est à noter qu'à Toulouse, lors des manifestations qui ont suivi le décès de R. Fraisse, la qualité des investigations (présence d'OPJ sur place, précisions des PV de mise à disposition) a permis à l'autorité judiciaire de contribuer au rétablissement de la paix en sanctionnant avec fermeté les auteurs des faits les plus graves.

Ici encore, l'impartialité des investigations pourra entraîner la confrontation d'un policier à son accusateur. Il ne faut pas voir là une marque de défiance mais, bien au contraire, une volonté de consolider des procédures que le débat contradictoire pourrait contribuer à fragiliser ■



La protection des militaires de l'opération Sentinelle

Éric BELLOT DES MINIÈRES

A lors qu'initialement la vocation première du droit des conflits armés était de protéger les militaires (Henri Dunant à la bataille de Solferino et conventions de Genève), l'émergence du droit pénal international est venue faire peser sur le combattant une forme de défiance. De la nécessité de réduire les maux de la guerre, on est passé progressivement à la suspicion de toute force armée, notamment suite à la guerre d'Algérie. Ainsi, avant la série d'attentats qui a frappé la France depuis 2015, on m'aurait sans doute plutôt demandé d'intervenir sur la responsabilité pénale des militaires.

Le fait que je sois convié à m'exprimer sur le sujet de la protection des militaires

de l'opération Sentinelle est le signe d'une évolution des mentalités, d'une évolution de la perception de la menace qui pèse sur notre pays et sur le rôle des forces armées, de l'armée de Terre en particulier.

Ainsi, en même temps que l'hypothèse de la guerre, ou de « troubles » civils, fait son retour, on reconnaît à nouveau la nécessité de pouvoir disposer d'une force combattante, et la perception que nous avons du droit des conflits armés semble se rapprocher de ce qui est sa vocation originale : la protection du militaire.

De manière générale la protection du militaire passe par :

- le fondement légal de l'action ;
- les ordres donnés ;
- la protection fonctionnelle.

L'engagement des militaires sur le territoire national se fait dans un cadre exceptionnel

Éric BELLOT DES MINIÈRES



Général de brigade, commandant la 11^e Brigade parachutiste. Il exerce également le

commandement de la base de défense de Toulouse-Castres, ainsi que les fonctions de délégué militaire départemental de la Haute-Garonne et de commandant d'armes de la garnison interarmées de Toulouse.

qui lui permet de bénéficier d'une protection particulière (exceptionnelle) dérogoatoire.

La protection du militaire de l'opération Sentinelle n'est pas fondamentalement différente de celle des forces de sécurité intérieure, même si l'engagement sur le territoire national n'est pas la vocation première des armées. Ces armées peuvent user de la force armée en opérations extérieures. La participation des soldats à la force publique se fait ainsi dans un cadre bien défini. À cet engagement particulier correspond alors une protection particulière.

Usage de la violence maîtrisée en opérations

Ce qui distingue un militaire engagé en opération extérieure d'un membre des forces de sécurité intérieure, c'est le droit de tuer pour accomplir sa mission, le droit d'ouvrir le feu sur une cible identifiée, en dehors du simple cadre de la légitime défense. Le Code de la défense prévoit ainsi que *« n'est pas pénalement responsable le militaire qui, dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises [...] exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission »*.

En contrepartie, le militaire accepte le risque d'être tué. Le Code de la défense rappelle ainsi que *« l'état militaire exige en toutes circonstances esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice suprême »*. Ce particularisme n'a plus cours sur le territoire national, où le soldat, qui n'est pas officier de police judiciaire, a même moins de droit qu'un membre des forces de sécurité intérieure.

En opération, les règles d'engagement peuvent être variables. Il arrive qu'elles donnent l'autorisation d'ouvrir le feu sur une cible clairement identifiée, c'est-à-dire d'abattre quelqu'un reconnu comme ennemi.

Cette possibilité est évidemment encadrée :

- parce que les militaires sont formés au droit des conflits armés et que leur action est bordée par les principes de nécessité militaire, de discrimination, de proportionnalité

et d'humanité, et qu'ils sont habitués à intervenir au sein de population, qui est elle-même un enjeu tactique et stratégique ;

- mais aussi parce que, dans les conflits actuels, il est parfois bien difficile de reconnaître l'ennemi, identifié parfois seulement lorsqu'il ouvre le feu. On entre alors, comme sur le territoire national, dans le cadre d'une simple forme de légitime défense de fait.

Pourtant, à trop vouloir limiter le recours à la force armée, on risque de faire perdre toute crédibilité et toute efficacité à la force. L'exemple des casques bleus en Yougoslavie au début des années 1990 où, au contraire de protection, on a pu parler d'« insécurité juridique » du militaire est ainsi éloquent. Ce qui est vrai en opérations extérieures, l'est sans doute aussi pour les missions menées sur le territoire national, qu'il s'agisse des militaires ou des forces de sécurité intérieure.

Plus encore, en limitant le recours à la force armée au seul cas de légitime défense, on met les soldats dans une position de victimes, ce qui peut fragiliser l'exécution de la mission. Cela n'est pas propre aux forces armées, mais elles sont particulièrement sensibles à l'anticipation pour ne pas subir les coups de l'adversaire. Un soldat qui meurt au combat n'est pas une victime, c'est un homme qui est allé au bout de son engagement à servir la France.

CE QUI DISTINGUE UN MILITAIRE ENGAGÉ EN OPÉRATION EXTÉRIEURE D'UN MEMBRE DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE, C'EST LE DROIT DE TUER POUR ACCOMPLIR SA MISSION, LE DROIT D'OUVRIRE LE FEU SUR UNE CIBLE IDENTIFIÉE, EN DEHORS DU SIMPLE CADRE DE LA LÉGITIME DÉFENSE.

Même si en opérations extérieures, le droit de tuer est encadré de fait, il demeure une réalité. Nous devons garder à l'esprit que les soldats qui étaient hier en opération en Irak, au Liban, en RCA, en bande sahélo-saharienne, sont aujourd'hui déployés dans les rues de Toulouse ou de Paris. Les légionnaires parachutistes, que vous croisez actuellement à Toulouse, étaient hier aux Émirats arabes unis ou en RCA. Ce changement de contexte nécessite une grande adaptation, impliquant tout particulièrement leur encadrement, et la mise en place d'une préparation adaptée. D'où cette réflexion sur le cadre particulier de l'action sur le territoire national.

Le cadre particulier de l'action sur le territoire national

À travers la posture permanente de sûreté, la Marine nationale et l'armée de l'Air se voient attribuer des responsabilités hors normes pour la protection des espaces aériens et maritimes français. Elles jouent en effet en permanence un rôle de force de police, et peuvent même détruire un aéronef ou un navire. La coordination de cette action échappe à la Défense puisqu'elle est du ressort du Premier ministre.

Cette capacité n'est pas offerte dans le cadre de l'engagement des militaires sur le sol français, où les primo-intervenants sont les forces de sécurité intérieure. L'emploi des armées sur le sol national terrestre, quant à lui, ne peut se faire que dans le cas de l'état de guerre, l'état de siège, l'état d'urgence et sur réquisition.

Sentinelle est une réquisition. Les forces armées concourent à la sécurité sur le sol national en y engageant 7 000 à 10 000 hommes, 50 % à Paris, 50 % en province, en appui des forces de sécurité intérieure, dans le but de surveiller, dissuader, rassurer la population française. À Toulouse, ce sont ainsi 120 soldats qui sont mobilisés depuis janvier 2015.

Dans le cadre de cette réquisition, le ministère de l'Intérieur reçoit du ministre de la Défense l'appui éventuel des forces militaires pour le maintien de l'ordre public, à savoir la tranquillité et la sécurité publique. Les militaires n'interviennent qu'à titre de concours, mais avec un impact certain : en 2015, concomitamment avec le déclenchement de Sentinelle, les crimes et délits ont connu ainsi une certaine régression.

Faisant partie de la force publique, les militaires en mission Sentinelle peuvent donc être qualifiés de personnes dépositaires de l'autorité publique. Par conséquent, ils bénéficient de l'aggravation de la réponse pénale à certaines agressions dont ils pourraient être victimes.

Les militaires peuvent également participer à la protection de zones sensibles non militaires sur demande d'une autorité de police ou de gendarmerie, ou participer au dispositif de contrôle d'un point d'accès.

Les protections particulières du militaire en opération sur le territoire national

Avant l'action, plusieurs fondements vont permettre aux militaires d'agir : l'article 73 du Code de procédure pénale permet d'appréhender l'auteur d'un crime/délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement (vol, agression physique).

Ils peuvent également agir dans le cadre de la légitime défense « élargie ». Depuis la création du nouvel article du Code pénal (122-4-1) promulgué en juillet 2016, « le militaire déployé sur le territoire national qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ». Cela élargit ainsi un peu les droits d'intervention, mais ne couvre néanmoins pas tout.

Le respect du cadre juridique entraîne une irresponsabilité pénale des militaires lorsqu'ils utilisent la force en mission Sentinelle dans ce cadre bien spécifique.

Au-delà des textes juridiques, les ordres donnés, les règles d'engagement fournies se veulent autant de cadres à l'action, de garde-fous, destinés à protéger le militaire d'une éventuelle erreur d'attitude. Les militaires s'y préparent pour chaque mission de façon particulière et explicite.

Après l'action, le Code de la défense prévoit la protection fonctionnelle qui oblige l'État à protéger les militaires lorsqu'ils sont victimes d'infractions à l'occasion de l'exercice de leur fonction. Comme pour les policiers, elle est étendue à leurs familles. Cette protection doit permettre à l'agent d'exercer sereinement ses fonctions.

Il prévoit également que l'État est tenu d'accorder sa protection au militaire lorsqu'il est mis en cause pénalement, pourvu qu'il n'ait pas commis de faute personnelle détachable du service. Dans le cas d'une faute personnelle du militaire (recherche d'un intérêt d'ordre privé, excès de comportement, faute d'une exceptionnelle gravité), ce dernier ne pourra pas bénéficier de la protection fonctionnelle.

FAISANT PARTIE DE LA FORCE
PUBLIQUE, LES MILITAIRES EN
MISSION SENTINELLE PEUVENT
DONC ÊTRE QUALIFIÉS DE
PERSONNES DÉPOSITAIRES DE
L'AUTORITÉ PUBLIQUE. PAR
CONSÉQUENT, ILS BÉNÉFICIENT
DE L'AGGRAVATION DE LA
RÉPONSE PÉNALE À CERTAINES
AGRESSIONS DONT ILS
POURRAIENT ÊTRE VICTIMES.

Cette protection prend diverses formes : le conseil juridique ; la prise en charge des frais et honoraires d'avocat ; l'indemnisation du militaire par l'état pour le préjudice subi ; l'indemnisation d'une victime d'un dommage collatéral.

De plus, lors de l'ouverture du feu par un militaire sur l'opération Sentinelle, comme pour Vigipirate hier, il existe une procédure dite « d'urgence » qui permet de saisir très rapidement, via la direction des Affaires juridiques du ministère de la Défense les autorités compétentes pour traiter ce sujet de manière adaptée.

La fermeté de l'application de la loi rend serein l'exercice du métier.

En conclusion, dans les faits, la protection du soldat de l'opération Sentinelle diffère peu de celle des forces de sécurité intérieure, essentiellement par sa qualité de militaire engagé sur réquisition dans un contexte extra-ordinaire : c'est-à-dire quelqu'un habitué à user d'une violence, d'une force maîtrisée, dans un contexte différent, mais aussi quelqu'un dont le recours à la force armée est bien cadré par les ordres reçus.

Nos armées s'adaptent à cette mission qui leur est confiée, l'armée de Terre, en particulier, dont le but est notamment d'assurer une meilleure réflexion et une mise en œuvre adaptée dans le domaine de la doctrine, de l'organisation, des équipements et de leur soutien, des ressources humaines et de leur entraînement. C'est le sens des réformes en cours.

La notion de protection s'étend pour moi aussi à la préservation de notre potentiel de combat, que les militaires ont la charge d'entretenir et qui risque de s'émousser si nos soldats sont employés seulement comme des vigiles trop facilement contournables et un peu corvéables. Le passage récent à des dispositifs plus dynamiques, conduits au plus près par les chefs organiques, constitue déjà une première étape de cette évolution vertueuse.

Il en va de l'opération intérieure comme de l'opération extérieure, une intervention militaire doit d'abord dépendre d'une volonté politique claire et d'une stratégie cohérente. Tout en découle, y compris la protection. La plus belle protection vient donc de la France, de chacun d'entre vous ■



Le cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité¹

Mission présidée par Mme Hélène CAZAUX-CHARLES
Directrice de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

Les forces de sécurité ont été durement éprouvées depuis les attentats de janvier 2015. La promulgation de l'état d'urgence a accru considérablement le poids de leurs missions comme les exigences de la population à leur endroit.

Les interrogations sur leur efficacité, les agressions violentes au cours ou en marge de manifestations, au moyen d'armes et objets traduisant une volonté arrêtée de blesser voire de tuer, enfin les assassinats et tentatives d'assassinats dont ont été victimes des fonctionnaires de police dans l'exercice de leur missions² ou à leur domicile,

parce qu'ils incarnaient l'autorité de l'Etat,³ ont très vite recouvert les acclamations de janvier 2015.

Les policiers et gendarmes, non seulement dénoncent l'augmentation des violences dont ils sont l'objet, mais surtout une évolution de leur nature qui révèle, selon eux, un grave recul de l'autorité de l'Etat, au point que le bouclier symbolique que constituait leur statut ne constitue plus une protection suffisante.

Le 26 octobre 2016, les organisations syndicales représentatives des corps actifs de la police nationale et le conseil de la fonction militaire de la gendarmerie (CFMG) étaient reçus par le président de la République. Le 28 Octobre 2016⁴, le premier ministre confiait à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

(1) Cet article reprend la synthèse du rapport.

(2) A Viry-Chatillon, le 8 octobre 2016, quatre policiers dont deux très grièvement brûlés, sont violemment agressés par plusieurs individus au moyen de cocktails molotov ; le 3 mai 2015, à Nantes, un commandant de police est violemment frappé à coups de barres de fer et transporté inconscient au CHU ; le 18 mai 2015, en marge d'une manifestation, un jeune adjoint de sécurité, avec sang-froid, fait face à ses agresseurs qui viennent de briser les vitres de son véhicule et de jeter à l'intérieur un fumigène, cherchant l'affrontement.

(3) Le 13 juin 2016, à Magnanville, un couple de fonctionnaires de police, Jean-Baptiste SALVAING et sa compagne, Jessica SCHNEIDER, étaient assassinés par Larossi ABBALLA, se revendiquant de l'état islamique, à son domicile, sous les yeux de leur jeune enfant. Le tueur était abattu par les hommes du RAID.

(4) Lettre de mission du 28 octobre 2016.

(INHESJ)⁵ une triple mission : d'une part, organiser les conditions d'un dialogue avec les organisations syndicales de police et le CFMG, d'autre part diriger un travail interministériel entre les ministères de la justice et de l'intérieur, enfin, examiner non seulement l'opportunité d'une évolution du cadre juridique d'usage des armes par les forces de sécurité mais encore les conditions de cette évolution.

La mission disposait de trois semaines pour conduire ses travaux, délai contraint qui a été déterminant des choix méthodologiques opérés :

tout d'abord, celui de la composition du groupe de travail constitué autour de la direction de l'INHESJ pour expertiser en temps réel les différentes propositions qui émergeaient des débats ;

ensuite, celui de la conduite des auditions, plus d'une trentaine, d'une durée minimale d'une heure chacune, souvent avec plusieurs interlocuteurs, qui se sont déroulées du 3 au 10 novembre 2016 : par souci d'efficacité, plus que des auditions, ce sont de véritables séances de travail qui ont été organisées sur la base d'échanges contradictoires ;

enfin, celui de l'organisation de l'agenda de la mission. Quatre grandes séries d'auditions ont été organisées : la première avec les représentants du monde judiciaire, la seconde avec les principaux acteurs accompagnant les policiers mis en cause, la troisième avec les instances de contrôle, enfin la quatrième avec les responsables de la formation (des forces de sécurité et de la magistrature).

A l'issue des travaux de la journée du 3 novembre, il est apparu qu'aucune fédération des syndicats de police ne demandait l'instauration d'une présomption de légitime défense, souhaitée néanmoins par le CFMG.

En revanche, toutes sollicitaient, selon des modalités différentes, la création d'un régime légal unifié et spécifique d'usage des armes applicable aux forces de sécurité et notamment aux policiers et gendarmes.

Par ailleurs, trois catégories de revendications ont été soumises à la mission : la première porte sur le traitement

des agents pénalement mis en cause après avoir fait usage de leur arme dans le cadre de leurs missions, traitement dénoncé unanimement par les organisations syndicales comme humiliant et incompatible avec le statut de policier ou gendarme ; la seconde porte sur une spécialisation de la justice en ce domaine de l'usage des armes ; la troisième enfin, très fortement soutenue, porte sur la formation des agents des forces de sécurité.

Il faut ici souligner la qualité des débats comme leur sérénité, malgré ou grâce à la franchise des expressions. Quelle que soit la sévérité des constats effectués et des analyses effectuées, la conscience partagée de la gravité du sujet traité, comme de la sensibilité du moment où ce débat était ouvert, a permis, dès le premier jour des auditions de faire émerger les bases des propositions qui ont servi de « fil rouge » à ce groupe de travail.

En revanche, malgré un grave et profond malaise, aucune organisation syndicale n'a remis en cause le principe d'un contrôle externe des forces de sécurité, administratif ou judiciaire, marque d'une police républicaine. Cela mérite d'être souligné.

La mission a d'abord eu le souci d'objectiver les constats sévères et alarmants qui lui ont été rapportés, se heurtant d'ailleurs, comme trop souvent en ces domaines, à la difficulté de se procurer des données statistiques complètes et cohérentes couvrant l'intégralité de la procédure pénale, de la commission de l'acte jusqu'à la réponse judiciaire.

Il ressort de ces investigations qu'il existe une augmentation réelle des violences à l'encontre des forces de sécurité. Au-delà d'une aggravation de la nature même des violences, délibérées et parfois préméditées, l'étude des faits constatés par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure révèle que le nombre de procédures enregistrées pour des faits de violences exercées à l'encontre des forces de sécurité intérieure a augmenté de 16,1% entre 2011 et 2015.

[5] L'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) est un établissement public national à caractère administratif, créé par un décret d'octobre 2009, placé sous la tutelle du Premier ministre. Il a succédé à l'INHES et l'IHESI créé en 1989.

L'INHESJ assure trois types de missions :

- réunir des responsables de haut niveau, magistrats et cadres appartenant à la fonction publique civile et militaire ainsi qu'aux différents secteurs d'activité de la Nation, des États membres de l'Union européenne ou d'autres États, en vue d'approfondir en commun leurs connaissances des questions de sécurité ;
- préparer à l'exercice de responsabilité des cadres supérieurs, français et étrangers exerçant leur activité dans les domaines de recherche couverts par l'Institut ;
- promouvoir et diffuser toutes connaissances utiles en matière de sécurité intérieure, sanitaire, environnementale, économique et de justice. Il coopère avec les autres organismes chargés de la diffusion des savoirs en matière de sécurité nationale, de défense et de justice.

Le taux d'élucidation de ces affaires a connu parallèlement une baisse significative, passant de 93% en 2011 à 85% en 2015. Cette difficulté à identifier les auteurs de ces infractions peut expliquer le sentiment des policiers selon lequel les agressions commises à leur encontre sont moins bien prises en compte.

Pour autant, il faut souligner que cette hausse des violences contre les forces de l'ordre n'a pas entraîné de recours significativement plus important aux armes, ni dans la police, ni dans la gendarmerie nationale.

La réponse judiciaire, mise en cause de façon récurrente par les forces de sécurité, est apparue adaptée.

Ainsi, entre 2012 et 2015, le taux de réponse pénale à l'encontre des auteurs de violences commises contre les forces de sécurité est de 96%, soit 13 points de plus que le taux de réponse pénale⁶ aux violences commises contre les personnes non dépositaires de l'autorité publique.

Hors les crimes contre des policiers et gendarmes, réprimés systématiquement par de lourdes peines d'emprisonnement, les peines prononcées pour violences contre les forces de sécurité sont dans plus de 75% des cas des peines d'emprisonnement avec ou sans sursis, même lorsque le policier ou le gendarme ne subit pas d'incapacité de travail, et des peines d'emprisonnement ferme dans 40% des cas où les violences n'ont pas causé de blessure, dans 45% des cas où l'ITT⁷ est inférieure à 8 jours et dans 60% des cas où l'ITT est supérieure à 8 jours.

Au cours des trois dernières années, les condamnations contre les personnes dépositaires de l'autorité publique, mises en cause pour violences commises dans l'exercice de leur mission, n'ont pas dépassé une cinquantaine par an. Plus spécifiquement, du 1^{er} janvier 2010 au 11 novembre 2016, ont été recensées par le groupe de travail 59 affaires au cours desquelles des fonctionnaires de police

ou militaires de la gendarmerie ont fait un usage mortel de leur arme dans l'exercice de leurs fonctions, dont 9 étaient relatives à un usage de l'une arme consécutif à des faits de nature terroriste. Parmi ces 59 affaires, deux seulement ont fait l'objet d'un renvoi devant la juridiction pénale. Pour l'une un acquittement a été prononcé et l'autre est en attente de jugement.

Il serait hâtif de considérer, au vu de ce constat, que le mécontentement policier procède d'un simple « ressenti », ingrat au regard des moyens obtenus et non objectivé par les statistiques.

La mission a démontré au contraire la réalité de l'aggravation de la menace subie par les forces de sécurité et notamment l'évolution de sa nature, du fait de comportements délibérément violents. Or, en l'état du droit, les policiers, à la différence des gendarmes, sont soumis aux règles générales de la légitime défense et doivent démontrer l'existence d'une agression préalable et injuste pour être en droit de riposter.

En outre, la mission considère qu'il est peu compréhensible de ne pas traduire dans le droit de l'usage des armes un simple constat : celui de la spécificité des missions et du statut des forces de sécurité, qui sont soumises à un devoir d'intervention. Investies de la confiance de l'Etat pour assurer la protection des personnes et des biens, au besoin en ayant recours à la force publique, elles ne peuvent être considérées comme de simples citoyens.

Elles incarnent l'Etat, par leur fonction, leurs missions et leur statut. Attenter à leur vie ou à leur intégrité physique, c'est attenter à l'autorité de l'Etat. C'est ainsi que notre droit pénal sanctionne déjà plus sévèrement, par le jeu de circonstances aggravantes, les agressions contre les forces de sécurité, comme il sanctionne plus sévèrement les agents qui abusent de la force légitime que leur confèrent leurs missions, car ils portent alors ainsi atteinte eux aussi à l'autorité de l'Etat.

La mission considère qu'il est peu compréhensible de ne pas traduire dans le droit de l'usage des armes un simple constat : celui de la spécificité des missions et du statut des forces de sécurité, qui sont soumises à un devoir d'intervention. Investies de la confiance de l'Etat pour assurer la protection des personnes et des biens, au besoin en ayant recours à la force publique, elles ne peuvent être considérées comme de simples citoyens.

(6) La réponse pénale correspond, au sein des affaires pouvant faire l'objet de poursuites, aux affaires qui ont donné lieu à une procédure alternative ou à des poursuites.

(7) Incapacité temporaire de travail

- Ainsi, en premier lieu la mission propose la création d'un régime légal spécifique d'usage des armes pour les policiers, sous forme de quatre cas d'autorisation légale d'usage des armes, qui reprennent les hypothèses de l'article L. 2338-3 du Code de la défense rodées par la pratique, et répondent à la réalité des menaces subies. Il faut très clairement rappeler toutefois que l'autorisation de la loi de faire usage des armes ne crée pas une présomption de légalité du tir.

En conséquence, les policiers et gendarmes, continueront à répondre d'une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique d'autrui dans le cadre d'une enquête pénale afin, d'une part, d'établir la réalité des conditions de la situation invoquée à titre de fait justificatif des blessures ou de la mort occasionnées, d'autre part, de prouver l'absolue nécessité et la proportionnalité de l'usage de l'arme.

En outre, la mission propose d'unifier le régime juridique de l'usage des armes en étendant les nouvelles dispositions, d'abord aux policiers et gendarmes, mais aussi aux douaniers, aux militaires déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense et aux militaires chargés sur ce même territoire de la protection des installations militaires. La réponse de l'administration pénitentiaire n'est pas parvenue à la mission dans les délais impartis mais ces dispositions pourraient également être étendues à certains de ces personnels.

Ce régime légal spécifique concernant les policiers et gendarmes devrait faire l'objet d'un nouvel article L. 435 du code de la sécurité intérieure, au sein d'un nouveau chapitre V, placé au titre III du livre IV, sauf à laisser dans le code de la défense, comme dans le code des douanes, des dispositions renvoyant au code de la sécurité intérieure.

Pour rédiger les quatre « scénarii » autorisant les forces de sécurité à user de leurs armes, la mission s'est inspirée de l'article L. 2338-3 du code de la défense, comparable à d'autres législations européennes. Elle a veillé à inscrire dans la loi les exigences posées par la chambre criminelle de la cour de cassation et la CEDH (absolue nécessité d'user de la force et proportionnalité de la riposte), qui aujourd'hui demeurent d'ordre jurisprudentiel.

Notamment, a été consacrée la possibilité légale pour les forces de sécurité, après sommation, d'user des armes à l'encontre d'un individu qui échappe à leur garde ou à leurs investigations, ou à l'encontre d'un individu qui force un barrage.

La mission estime que ce droit ne doit être ouvert aux forces de sécurité, qu'immédiatement après les sommations et dans l'hypothèse où elles ont acquis la conviction, par des faits réels et objectivés, que l'individu va, en s'enfuyant, commettre à nouveau une atteinte à la vie ou à l'intégrité physique d'autrui.

Toute autre interprétation, et notamment celle qui consisterait à permettre un usage de l'arme pour seulement empêcher la fuite d'un individu, y compris s'il est soupçonné de meurtre, alors que rien ne permet de penser qu'il va réitérer son acte, ne serait pas compatible avec l'exigence de nécessité posée par la CEDH.

Plus fondamentalement, une telle interprétation de l'usage des armes ne serait pas compatible avec une conception démocratique et républicaine de l'ordre, les armes ne pouvant parler à la place de la loi, expression de la souveraineté populaire.

- La mission propose en second lieu un aménagement des modalités du traitement procédural des policiers et gendarmes

Le groupe de travail a exclu la création d'un statut dérogatoire du droit commun, demandé par plusieurs organisations syndicales, et qui serait applicable aux policiers et gendarmes dans le cadre des enquêtes sur les conditions d'usage de l'arme par les forces de sécurité.

Comme précédemment, la mission a pris soin d'établir un constat. La pratique des parquets, telle que rapportée par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, démontre que dans la majorité des enquêtes conduites sur des faits d'usage des armes par les forces de sécurité, les magistrats font le choix d'entendre les policiers et gendarmes dans le cadre d'une audition libre de suspect et de réserver le placement en garde à vue aux cas où l'usage de l'arme apparaît potentiellement problématique ou illégitime.

Le taux de placement en garde à vue préalablement aux décisions de classement sans suite demeure faible : sur 25 procédures classées sans suite entre 2010 et novembre 2016 à la suite de tirs mortels, le placement en garde à vue du fonctionnaire de police ou du militaire de gendarmerie à l'origine du tir n'est intervenu que dans 5 cas, soit dans 19,20% des affaires⁸.

Pour la gendarmerie, sur 11 cas répertoriés d'usage des armes (10 usages d'armes à feu et 1 usage de pistolet à

(8) Selon les données transmises par la DACG et issues des affaires signalées par les parquets généraux.

impulsion électrique) ayant entraîné des décès (2 cas) ou des blessures (9 cas) en 2016, les gendarmes ont été entendus dans 6 des procédures en audition libre.

Moins de 8% des policiers entendus par l'IGPN ont fait l'objet d'une garde à vue, justifiée par la particulière complexité des affaires.

Au-delà du constat qui établit le faible nombre de situations concernées, la mission a considéré que créer un statut spécifique systématisant l'affranchissement ou simplement la limitation de toute contrainte, en raison de la seule profession, présentait quatre types de risque pour les forces de sécurité: d'une part celui de la contradiction avec la position par ailleurs très clairement affirmée d'avoir à rendre compte, en toute circonstance, à l'autorité judiciaire ; d'autre part celui du soupçon d'une trop grande proximité entre police et justice, notamment lorsqu'il faut établir la réalité des faits et prévenir tout risque de concertation ou de pression ; ensuite, celui de la fragilité constitutionnelle d'un statut, en procédure pénale, qui serait assis seulement sur la profession ; enfin, celui de la complexité procédurale induite par une telle solution, alors qu'existent déjà quatre cadres juridiques distincts permettant d'adapter les modalités d'audition aux éléments recueillis : celui de témoin, de témoin sans contrainte dans le cadre d'une audition libre de 4 heures, celui de l'audition libre et enfin celui de la garde à vue, seule contraignante.

La mission considère que si le traitement des policiers et gendarmes ne peut conduire à une évolution législative, il est néanmoins opportun d'interroger les pratiques professionnelles et d'envisager leur harmonisation.

Ainsi, elle a préconisé :

- la diffusion d'une circulaire de politique pénale incitant les parquets à privilégier l'audition libre dans les affaires où des policiers et gendarmes ont dû faire usage de leur arme ;
- l'extension du bénéfice de la protection fonctionnelle à l'audition libre ;
- la diffusion d'une instruction commune à la DGGN et la DGPN, en lien avec les inspections, précisant les adaptations des modalités de garde à vue des policiers et gendarmes dans ces situations.
- La mission propose ensuite une spécialisation de magistrats référents et une formation *ad hoc* des magistrats pénalistes, mais écarte la création d'une juridiction spécialisée, nationale ou régionale, à

compétence exclusive pour instruire et juger les affaires d'usage des armes par les forces de sécurité.

Outre le faible nombre d'affaires qui relèverait de cette juridiction, sa création se heurterait aux mêmes critiques que celles relatives à la création d'un statut procédural dérogoire à raison de la profession.

Toutefois, les situations de tir sont des situations très délicates à appréhender sur le plan humain comme sur le plan technique et nécessitent une véritable spécialisation.

La mission forme donc de nombreuses préconisations pour améliorer la connaissance de ces situations par les magistrats, d'abord dans le cadre de la formation initiale, par un allongement de la durée du stage des élèves magistrats dans les services de police et de gendarmerie, ensuite dans le cadre de la formation continue, par l'organisation de sessions conjointes, au niveau déconcentré ou avec les écoles de formation.

Par ailleurs, la mission propose la création de magistrats référents dans les parquets comme au sein des parquets généraux, chargés des missions suivantes :

- veiller à la bonne application de la circulaire de politique pénale sur l'audition libre et des instructions de la DGPN et de la DGGN sur le traitement des policiers et gendarmes, objet d'enquêtes, en concertation avec les responsables hiérarchiques locaux de la police et de la gendarmerie nationales ;
- mettre en place des procédures de communication entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, en concertation avec les magistrats concernés ;
- développer des actions de formation continue déconcentrées, entre forces de sécurité et magistrats pénalistes ;
- traiter avec vigilance les demandes de « dépaysement » des affaires impliquant des policiers et gendarmes, en application des articles 43 et 665 du code de procédure pénale, manifestement ignorés ;
- constituer un interlocuteur privilégié des services d'enquête pour élaborer si nécessaire une stratégie de communication institutionnelle.
- Enfin, la mission a amplement développé le sujet de la formation des policiers et gendarmes, parfois mise en cause par les représentants des organisations syndicales mais aussi par divers responsables et personnalités auditionnés.

La mission, dans le délai qui lui était imparti, regrette de n'avoir pu procéder à des constats sur site, seuls efficaces pour porter une appréciation réaliste et éclairée sur ce sujet.

A partir de l'étude comparée de la documentation qu'elle a reçue, elle considère que tout en cherchant indubitablement à répondre à la diversité des missions qui sont celles de policiers et gendarmes, les programmes de formation apparaissent encore disparates tant dans leur contenu, leurs méthodes que dans leurs outils pédagogiques.

Or, la mission rappelle que l'une des justifications d'une évolution du cadre légal de l'usage des armes par les forces de sécurité est de permettre aux responsables de formation d'adosser à un cadre commun, des contenus de formation, des instructions, des modes d'intervention normalisés et sécurisés au sein du ministère de l'intérieur, en un mot, de construire une doctrine d'emploi commune de l'usage des armes.

La CEDH rappelle d'ailleurs régulièrement que *« les représentants de la loi doivent être formés pour être à même d'apprécier s'il est ou non absolument nécessaire d'utiliser les armes à feu, non seulement en suivant la lettre des règlements pertinents mais aussi en étant à même de prendre en compte la prééminence du respect de la vie humaine (...) »*.

En réalité, le défi majeur, auquel est aujourd'hui confronté le ministère de l'intérieur, au-delà de l'harmonisation des contenus de formation entre deux corps aux histoire et culture différentes, est celui de la formation chaque année de plusieurs milliers de gardiens de la paix, adjoints de sécurité, gendarmes et gendarmes adjoints volontaires.

Le défi majeur, auquel est aujourd'hui confronté le ministère de l'intérieur, au-delà de l'harmonisation des contenus de formation entre deux corps aux histoire et culture différentes, est celui de la formation chaque année de plusieurs milliers de gardiens de la paix, adjoints de sécurité, gendarmes et gendarmes adjoints volontaires.

Le groupe de travail recommande donc de missionner les inspections IGPN et IGGN pour conduire un audit sur les formations de la police et de la gendarmerie nationales, afin d'anticiper l'évolution législative éventuellement envisagée, d'évaluer la qualité de la formation des policiers et gendarmes en matière d'usage des armes, tant au plan juridique qu'au plan des techniques d'intervention, et de les harmoniser.

Au terme de ses réflexions, la mission a acquis la conviction que la création d'un régime légal unique et spécifique de l'usage des armes pour les forces de sécurité, adapté à la réalité de la menace, qui consacre le principe de responsabilité

et l'exigence de discernement, sont de l'intérêt de tous, policiers et gendarmes comme citoyens. En effet, la sécurisation des interventions des forces de sécurité, notamment par le droit, est aussi préventive de désordres et de tensions entre la population et les forces de sécurité ■

Recherche et innovations technologiques : l'importance du secteur privé dans l'édification de l'Europe la sécurité

Pierre BERTHELET

L'objectif de cet article est, à travers une série d'illustrations, de percevoir la manière dont l'Union a opté en faveur d'une gestion technologique des menaces en stimulant la recherche et l'innovation. Les fonds européens, substantiellement dotés, constituent un levier de premier plan pour orienter cette recherche de nature privée. Il s'agit pour l'Union d'assurer un dialogue avec l'industrie de la sécurité, de faire des économies en mutualisant les ressources et d'organiser la structuration d'un marché européen de la sécurité en plein essor.



Pierre BERTHELET

Docteur en droit, spécialisé en droit de l'UE. Diplômé de l'Université catholique de Louvain. Chercheur au CDRE (Université de Pau). Ancien

conseiller ministériel, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la sécurité, dont *Le Paysage européen de la sécurité intérieure* (Peter Lang) et administre le site www.securiteinterieure.fr



« **A** fin de protéger la liberté et la sécurité, l'Union doit trouver des réponses efficaces au moyen d'un éventail complet et innovant d'instruments de sécurité. La recherche et l'innovation peuvent jouer un rôle de soutien évident bien qu'elles ne puissent, à elles seules, garantir la sécurité. Les activités de recherche et d'innovation devraient viser à comprendre, à détecter, à empêcher et à dissuader les menaces pour la sécurité, à s'y préparer et à s'en protéger¹ ».

À travers ce document, la Commission européenne résume parfaitement la volonté des institutions européennes de miser sur la recherche et l'innovation comme moyen de faire face aux défis en matière de sécurité (attentat, sabotage, cyberattaque, attaque biolo-

gique ou chimique, etc.). Il faut dire que, et cela ne surprendra personne, la thématique sécuritaire est à l'agenda politique européen. Elle l'est essentiellement depuis les attentats du 11 septembre 2001. À compter de cette date, la réponse européenne ne cesse de se structurer et de s'amplifier : se structurer d'abord avec le développement d'une action rationnelle, définie selon des priorités, organisée en vertu d'objectifs et déployée selon des documents programmatifs ; s'amplifier ensuite, car divers événements, en premier lieu les attentats terroristes, apparaissent comme le carburant d'une action européenne qui se renforce en permanence, investissant le champ de la protection des frontières extérieures de l'UE et des infrastructures critiques, du contrôle des armes à feu ou encore de la gestion des menaces NRBC-E (nucléaire, biologique, radiologique et chimique — explosifs²).

(1) Point 7.1 de la section 3 de l'annexe 1 consacrée aux grandes lignes des objectifs spécifiques et des activités du règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (J.O.U.E. L 347 du 20.12.2013, p. 104).

(2) Pour un ouvrage de référence sur les rapports public-privé dans le domaine de la sécurité, voir Bailes (A.J.K.), Frommelt (I.) (dir.), 2004, *Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, Oxford, Oxford University Press.

D'abord timide, car faisant partie des compétences régaliennes, la réponse sécuritaire européenne ne cesse de gagner du terrain : l'Union investit ainsi un large spectre allant de la sécurité maritime à la sécurité aérienne, en passant par la sûreté nucléaire et la cybersécurité. Son action demeure néanmoins limitée, car la sécurité demeure le pré carré des États qui disposent des capacités humaines et opérationnelles nécessaires, et continuent à définir leurs propres priorités en matière de sécurité. Reste qu'elle intervient dans ce domaine, avec leur assentiment, voire avec leur appui, notamment sous l'angle de la recherche. Car les efforts de l'Union européenne s'orientent actuellement vers une sécurité de nature technologique. Ils consistent à promouvoir des projets transsectoriels fondés sur des technologies innovantes. Ouverture de la sécurité au secteur de l'entreprise, recherche privée subventionnée par l'Union et promotion d'une sécurité fondée sur l'innovation technologique, ces trois éléments font système. Ils s'inscrivent dans la logique de coproduction de la sécurité observable dans les différents États membres, en France notamment³.

L'objectif de cet article est, à travers une série d'illustrations, de percevoir la manière dont l'Union opte, au nom d'une approche globale de la sécurité, comme vision renouvelée de la sécurité en vue de faire face à ces « nouvelles menaces », en faveur d'une vision partenariale de la sécurité. Cette logique de coproduction se traduit par l'établissement d'une politique de recherche active, subventionnant largement les efforts du secteur privé dans les innovations technologiques. La recherche européenne est clairement orientée vers les technologies innovantes conduisant à l'organisation du marché de la sécurité européen. Il s'agit, pour les institutions européennes, de structurer le marché de sorte que les progrès menés soient en phases avec les objectifs politiques fixés.

Des relations étroites entre la politique de la recherche et la politique industrielle

Une politique de subventions

L'Union mène une politique active en matière de recherche. Cette politique se caractérise par l'octroi de subventions par l'entremise des fonds européens. Pour ce qui est de la sécurité, les vecteurs privilégiés sont le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) ainsi que le programme Horizon 2020.

Une politique européenne active en matière de recherche de subventions

La politique industrielle européenne en matière de sécurité est étroitement liée à la politique européenne de recherche dans ce secteur. Dans ce contexte, la Stratégie européenne de sécurité intérieure 2015-2020, adoptée par le Conseil de l'UE les 15 et 16 juin 2015, et approuvée par le Conseil européen les 25 et 26 juin 2015, relie directement la recherche avec le développement d'une politique européenne industrielle spécialisée en matière de sécurité. L'idée est, en s'appuyant sur la recherche et l'innovation, de « *développer une politique de sécurité industrielle autonome, entre autres dans des domaines comme le contrôle aux frontières, l'interopérabilité du matériel de sécurité et les services répressifs*⁴ ». Dans le même sens, la stratégie précédente, celle approuvée pour la période 2010-2015, déclarait qu'« *il nous faut joindre nos efforts pour promouvoir et développer de nouvelles technologies selon une approche commune, avec des coûts réduits et une efficacité renforcée. Dans le domaine de la technologie, il importe également que les secteurs public et privé travaillent de concert*⁵ ». *Le progrès technologique, concernant les technologies en matière de sécurité, est donc une préoccupation forte des institutions européennes. Et ce progrès dépend d'investissements privés en matière de R & D. La Commission européenne ne s'y est pas trompée en estimant que*

(3) Latour (X.), 2012, « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Sécurité publique, sécurité privée... partenariat ou conflit ?*, Les cahiers de la sécurité, n° 19, janvier-mars, p. 7-11.

(4) P. 9 du doc. du 10 juin 2015, n° 9798/15.

(5) Et le texte ajoute qu'« *en s'appuyant sur les résultats des projets de recherche et développement menés dans le cadre du programme commun de recherche et développement, l'UE devrait mettre au point des normes et des plateformes technologiques conçues pour ses besoins spécifiques en matière de sécurité. Il faut qu'un des objectifs stratégiques soit l'interopérabilité des différents systèmes et technologies utilisés par les agences ou services, afin que les équipements ne soient pas une entrave à la coopération entre États membres pour le partage d'informations* » (p. 15 du doc. du 10 février 2010, n° 5842/1/10). C'est d'ailleurs précisément dans cette optique que la Commission a présenté, suite aux attentats terroristes à Paris et sur demande des États membres formulées le 20 octobre 2015, une communication, le 6 avril 2016, visant précisément à assurer l'interopérabilité des bases de données (COM(2016)205). Et pour une analyse, voir notre article « La sécurité digitale à l'heure des crises migratoire et terroriste, le nœud gordien de l'interconnexion des fichiers », RUEDELSJ, 20 avril 2016, URL : <http://www.gdr-elsj.eu/>

la recherche scientifique constitue un élément pivot de l'Europe de la sécurité. Dans son programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015, elle souligne à cet égard que « la recherche peut, en effet, mettre en évidence de nouvelles menaces pour la sécurité et leurs répercussions sur les sociétés européennes. Elle contribue également à inspirer confiance à la société dans les politiques et outils de sécurité nouveaux fondés sur la recherche⁶ ».

L'élaboration d'une politique européenne de sécurité requiert par conséquent un volet « recherche » organisé autour d'une aide apportée à la mise en place de solutions innovantes. À y regarder de près, la recherche en matière de sécurité n'est pas nouvelle. Elle tend seulement à s'intensifier ces dernières années. Il faut dire que le contexte s'y prête particulièrement, si l'on songe aux attaques terroristes à répétition en 2015 et en 2016. Il suffit de mentionner à ce propos au 7^e programme-cadre pour la recherche (FP7⁷). Ce programme, établi pour la période 2007-2013 visait à combler un manque mis en exergue par la Commission. Cette dernière déclarait en effet que « la recherche scientifique sur la coopération policière et douanière comporte bien des lacunes⁸ ».

Quant à l'idée même d'une politique publique en matière de recherche en tant que telle, elle est ancienne puisqu'elle date des années 1970. La recherche forme en effet un domaine d'intervention de l'Union et, avant elle, de la Communauté européenne. Elle remonte au Sommet

de Copenhague des 14 et 15 décembre 1973 et elle s'est étendue à de nombreux domaines. Bénéficiant d'un fondement juridique spécifique avec l'Acte unique européen, la Communauté puis l'Union ont établi, depuis 1984, un programme-cadre pluriannuel destiné à déterminer les grandes lignes d'action dans le domaine de la recherche scientifique et technologique. Ces instruments apparaissent comme des outils de la planification de l'action de l'Union dans ce domaine. Ils s'inscrivent dans la perspective de l'art. 179 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui énonce que « l'Union a pour objectif de renforcer ses bases scientifiques et technologiques, par la réalisation d'un espace européen de la recherche⁹ ».

L'octroi de subvention par l'entremise des fonds européens

À l'heure actuelle, la recherche en matière de sécurité est financée par l'Union européenne en vertu essentiellement de fonds financiers¹⁰, au nombre de deux, qui s'étalent pour la période allant de 2014 à 2020¹¹. Le premier, en l'occurrence le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), est doté d'une enveloppe globale de 3,8 milliards d'euros¹². Plus exactement, 2,8 milliards d'euros sont affectés à des projets destinés à la protection des frontières et aux visas, et un milliard d'euros à la coopération policière et à la prévention de la criminalité, à la lutte contre le terrorisme et à la gestion de crise¹³.

(6) P. 13 de la communication de la Commission du 28 avril 2015 instituant le programme européen en matière de sécurité (COM(2015)185).

(7) Décision 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013) (JOUE L 412 du 30.12.2006 p. 1).

(8) P. 42 de sa communication du 18 mai 2004 intitulée renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne - I. rapport sur les mesures prises et les actions entreprises depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam - II. propositions d'améliorations (COM(2004)376).

(9) Degryse (C.), 2007, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck/Larcier, 3^e éd., p.763). Pour une vue d'ensemble, voir Cartou (L.), 1996, *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 2^e éd., p. 423-431 ; Fallon (M.), *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 2^e éd., p. 745-750 ; Degryse (C.), 2007, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck/Larcier, 3^e éd., p. 807-810 ; Moussis (N.), 2005, *Accès à l'Union européenne*, Athènes/Bruxelles/Paris, Papazissis/Bruylant/LGDJ, 11^e éd., p. 409-430.

(10) Sur cette thématique des fonds européens en matière de sécurité, voir Saurel (S.), 2012, « Les moyens et instruments financiers de la stratégie de sécurité globale de l'Union européenne », *L'Europe des insécurités, Sécurité globale*, n° 19, printemps, p. 101-116.

(11) Même si, en réalité, la recherche en matière de sécurité peut également être menée dans le cadre d'autres fonds, à savoir les Fonds structurels et d'investissement européens, les programmes « Justice » de l'Union, le programme Douanes 2014-2020, ainsi que les instruments financiers pour l'action extérieure de l'Union.

(12) Le FSI est bâti sous la forme d'un cadre de financement global composé de deux actes séparés : volet « gestion des frontières et politique commune des visas » et volet « coopération policière ... ». Cette construction s'impose compte tenu des différentes modalités de vote au Conseil (acquis Schengen, position de Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté de sécurité et de justice) qui rendent juridiquement impossible l'élaboration d'une seule proposition législative globale créant un FSI, malgré la cohérence des objectifs stratégiques poursuivis.

(13) Les textes applicables sont donc le règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil (JOUE L 150 du 20.5.2014, p. 93), le règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE (JOUE L 150 du 20.5.2014, p. 143), et le règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (JOUE L 150 du 20.5.2014, p. 112).

Le FSI prend la « relève¹⁴ » du programme ISEC¹⁵. À titre d'exemple, des fonds de ce programme ISEC ont été mobilisés en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation. Ainsi, 53 millions d'euros avaient été consacrés pour l'année 2013 au financement de projets, comme le projet COPPRA (*Community policing and the prevention of radicalisation and terrorism*) mené sous les auspices de la police fédérale belge. Ce programme, décliné en deux volets (COPPRA I et II), était destiné à la mise en place d'outils visant à déceler les premiers signes de radicalisation. Il a consisté notamment en la mise en place d'un séminaire électronique (*webinar*), d'un module de formation à distance réalisée en partenariat avec le Collège européen de police (CEPOL), de matériels, tels que des guides de poche ou des manuels de formation, et d'un recensement de bonnes pratiques.

Le deuxième fonds est le programme Horizon 2020¹⁶, qui s'étale sur la même période¹⁷. Succédant au septième programme-cadre pour la recherche (FP7), il couvre une période identique au FSI, à savoir 2014-2020¹⁸. Sur les 77 milliards d'euros, 1,7 milliard d'euros sont réservés aux projets de recherche relatifs à la « sécurité¹⁹ ».

Dans le domaine de la sécurisation des frontières extérieures de l'Union, Horizon 2020 s'oriente sur le financement

des frontières électroniques, c'est-à-dire le déploiement et l'interconnexion de systèmes d'information et de communication²⁰. Pour ce qui est de la protection civile, le programme vise à mettre au point des techniques de détection et de tri de personnes exposées à des substances NRBC. Le but est de déterminer rapidement le nombre de personnes exposées et leur niveau d'exposition²¹. Horizon 2020 finance ainsi le programme TARGET qui est une plate-forme de *serious game* à l'attention des SCA (Security Critical Agents), c'est-à-dire les unités d'intervention antiterroriste, les gardes-frontières et les services de première urgence (police, pompiers, ambulance, opérateurs d'infrastructure critique, unités de protection civile). D'un montant de près de 6 millions d'euros, cette plate-forme d'entraînement vise à mettre ces acteurs en situation réelle pour les aider à faire face à des débordements lors de manifestations, d'incidents NRBC, de cyberattaques ou encore de fusillades.

En matière de coopération douanière, le programme Horizon 2020 entend promouvoir des technologies destinées à contrôler rapidement de grands volumes de fret²². Il s'agit de faire usage de procédés fondés sur la propriété atomique, en particulier pour détecter des menaces au sein de cargaisons denses, et de faire usage de procédés fondés sur l'évaporation²³. En matière

(14) Le terme est mis entre guillemets, car du point de vue des modalités de gestion ISEC était mis en œuvre selon le principe de la gestion centralisée. En comparaison, la grande majorité du FSI mise en œuvre est en gestion partagée, donc par les États membres (une petite partie restant en gestion centralisée). Le FSI a donc un caractère innovant par rapport à ISEC qui est visible également par la possibilité de financer des actions dans les pays tiers (8 % du montant total de l'enveloppe), ce qui n'était pas possible précédemment.

(15) Fondé sur la décision du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés, le programme spécifique Prévenir et combattre la criminalité (J.O.U.E. L 58, 24.2.2007, p. 7).

(16) Pour une présentation plus détaillée du programme, voir De Beaufort (V.) (dir.), 2016, *Droit européen des affaires et politiques européennes*, Bruxelles, Larcier, p. 300-308.

(17) Pour être plus précis, le programme Horizon 2020 n'est pas complètement dévolu à la recherche en matière de sécurité. En effet, ce programme s'articule autour de trois grandes priorités : l'excellence scientifique, la primauté industrielle et les défis sociétaux. Le défi « sociétés sûres » soutient la recherche et l'innovation concernant de nouveaux produits et systèmes susceptibles d'apporter des solutions aux différentes menaces auxquelles sont confrontées l'Union européenne et ses citoyens.

La programmation H2020 pour le défi « sociétés sûres » comprend plusieurs catégories en matière de sécurité : résilience aux catastrophes ; lutte contre le terrorisme et le crime ; sécurité des frontières et sécurité extérieure et sécurité numérique.

(18) Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et abrogeant la décision n° 1982/2006/CE (JOUE L 347 du 20.12.2013, p. 104) complété par le règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006 (JOUE L 347 du 20.12.2013, p. 81).

(19) Pour être complet, tous les instruments financiers de l'UE (fonds structurels, aides extérieures, etc.) sont mis en œuvre sur une période de sept ans : 2014-2020. Cette période correspond à celle du cadre financier pluriannuel. Le cadre budgétaire de l'UE s'inscrit en effet sur une période de sept années.

(20) Il est possible de citer un projet actuellement en cours qui consiste à mettre en place des dispositifs permettant de rendre l'usage des diverses technologies aux frontières moins onéreuses. Concrètement, il est question de cibler les points de contrôle soumis à une pression forte (par exemple en nombre de migrants) et vulnérables (car soumis à des risques comme la contrefaçon). L'objectif consiste dès lors à instaurer ces dispositifs capables d'optimiser l'usage des technologies existantes, parfois très nombreuses, d'assurer leur interopérabilité ou bien encore de les mettre à disposition d'un grand nombre de gardes-frontières (notamment via des interfaces partagées).

(21) Ces recherches font écho à d'autres entamées précédemment. Par exemple, le Centre commun de recherche a lancé des études concernant la vulnérabilité en matière de bioterrorisme. Quant à la Commission européenne, elle indique que 200 millions d'euros avaient déjà été consacrés à 60 projets NRBC grâce au septième programme-cadre, 67 millions d'euros ayant servi à financer en outre plus de 15 projets ayant trait aux explosifs.

(22) Décision d'exécution de la Commission du 20 mars 2013 modifiant la décision d'exécution C(2013) 8631 portant adoption du programme de travail 2014-2015 dans le cadre du programme spécifique d'exécution du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (2014-2020).

policière, le programme se fixe pour objectif de rendre interopérables les télécommunications des forces de police, mais aussi de tous les services de première urgence. Il se donne pour but, parmi les mesures prévues en matière de gestion de l'ordre public, de modifier les tactiques de maintien de l'ordre basées jusque-là sur le confinement et la dispersion par la force. Il propose de financer des outils technologiques permettant aux services de police d'identifier avec précision les éléments perturbateurs d'une foule agressive, et de les extraire rapidement tout en opérant une intrusion minimale au sein de cette foule. Toujours dans cet ordre d'idées de contrôle des espaces, Horizon 2020 a financé au cours de l'année 2015, le programme INVEST (*INtelligent Video analytics to analyse complex scenes and Enhance Security of critical infrastructure and urban soft Targets*) destiné à repérer, grâce à l'infrastructure des caméras de vidéosurveillance couplée avec un logiciel intelligent, des personnes ou des objets suspects au sein d'infrastructures critiques, comme des gares, ou des « soft areas », par exemple des centres commerciaux ou des complexes de cinémas. Fondé sur les technologies du *big data*, il permet, par l'analyse de la masse d'informations ayant trait aux données vidéos, d'identifier un objet suspect et de repérer son porteur. L'idée est ainsi de pouvoir suivre en temps réel un individu, grâce au réseau des différentes caméras installées.

Enfin et surtout, dans le domaine de lutte antiterroriste, le programme entend se focaliser sur la détection de menaces internes à des infrastructures critiques, le but étant d'identifier des membres du personnel susceptibles de se livrer à des actions de sabotage. Les attentats terroristes de 2015 et de 2016 ont amené la Commission européenne à réorienter une partie des fonds relatifs à la lutte antiterroriste. Dans sa communication du 20 avril 2016 précitée, elle a annoncé que les actions à venir en matière de recherche porteront notamment sur le renforcement des moyens technologiques de nature à lutter contre le terrorisme. Il est possible de citer, à titre d'exemple en matière de lutte antiterroriste, un projet déjà mis en place en 2015, AUGGMED (acronyme de *Automated Serious Game Scenario Generator for Mixed Reality Training*). D'un montant de 5,5 millions d'euros, AUGGMED est une plateforme de *serious game* visant à assurer l'entraînement des forces en cas d'attaque.

Des relations étroites entre la politique de la recherche et la politique industrielle

Actuellement, le marché européen de la sécurité est en plein essor et il est amené à s'organiser. En effet, les autorités publiques entendent, à travers leur intervention, en particulier via la politique de la recherche, structurer ce marché, d'une part, pour stimuler l'offre dans un contexte où les entreprises européennes doivent se montrer compétitives face à leurs concurrents mondiaux, et d'autre part, pour orienter cette offre de sorte qu'elle corresponde aux souhaits des donneurs d'ordre publics en matière de sécurité. Le groupe de travail ENLETS (European Network of Law Enforcement Technology Services) est l'illustration de la mise au point à l'échelle européenne, d'une plate-forme existant à cet effet en matière de sécurité intérieure.

Un marché de la sécurité européen en cours d'organisation

Le marché de la sécurité est en plein essor, notamment au plan national, mais aussi à l'échelle européenne. La croissance soutenue du secteur privé trouve plusieurs explications. Frédéric Ocqueteau avance diverses raisons : un changement des rapports public/privé après la chute du Mur de Berlin découlant de la disparition de la menace extérieure, une libéralisation du marché mondial, des mutations technologiques, les impératifs de faire des économies, accentués au demeurant par la crise économique, ou bien encore une croissance dans la demande de protection vis-à-vis des menaces et des risques²⁴.

Les frontières électroniques sont un exemple. Depuis maintenant de nombreuses années, l'Union européenne a recours à la technologie pour sécuriser ses frontières extérieures. En effet, la gestion des frontières menée sous l'angle des frontières électroniques se traduit par l'emploi accru de solutions technologiques innovantes²⁵. Il s'agit d'utiliser dans le cadre des *smart borders*, des dispositifs techniques relatifs aux titres de voyages

(23) Ce projet (BES-9-2014) vise à lutter contre diverses menaces (terroristes, migratoires, vols ou contrebande). Il s'agit, par exemple, dans le cadre de la sûreté aéroportuaire, du développement d'un scanner permettant la détection en temps réel de drogues ingérées.

(24) Ocqueteau (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de sciences Po, coll. Académique, p. 19.

(25) Il est possible d'illustrer le soutien européen par le projet SAVELEC (*Safe control of non-cooperative vehicles through electromagnetic means*). Ce projet, qui a débuté en janvier 2012, visait à arrêter des véhicules terrestres ou des embarcations sur mer grâce à des micro-ondes de haute puissance et des impulsions magnétiques. Un tel projet, auxquels ont participé des sociétés privées, des universités et des instituts de recherche de France, d'Allemagne, de Grèce, d'Espagne et de Suède, a été financé par le Septième programme-cadre sur la recherche (FP7) à hauteur de 3,3 millions d'euros.

biométriques (par exemple des scanners 3D à disposition de l'agent préposé au contrôle aux frontières, ou encore des lecteurs intégrés aux portails aéroportuaires (type PARAFE en France²⁶), des radars côtiers, des drones de surveillance, des détecteurs de vision de nuit, des caméras de reconnaissance faciale reliées à des logiciels d'analyse de renseignement fondés sur des algorithmes prédictifs, des instruments de détection d'explosifs ou encore de migrants clandestins, etc.

Un autre exemple peut être fourni en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du crime et du financement du terrorisme. La technologie permet d'assurer une surveillance des flux financiers, d'identifier, au moyen d'algorithmes, les mouvements d'argent douteux et de tracer des transferts suspects. Grâce aux outils du secteur privé, il s'agit de répondre aux prescriptions européennes de vigilance obligeant à déclarer les transactions suspectes aux autorités publiques, en l'occurrence les cellules de renseignement financier²⁷.

Que ce soit en matière de gestion des frontières, de lutte contre le blanchiment d'argent du crime et du financement du terrorisme ou dans d'autres domaines encore, l'Union s'efforce de promouvoir la recherche et l'innovation technologiques. Comme les capacités propres de l'Union sont limitées (si l'on met de côté le JRC (Joint Reserch Center) de la Commission européenne), son action consiste à procéder par appels d'offres. Ceux-ci entraînent la création de consortium qui, eux-mêmes, débouchent sur des partenariats, entre les entreprises et les autorités nationales, de même qu'entre les autorités nationales. Dès lors, des collaborations peuvent se nouer entre États membres dans le cadre d'une réponse

à un appel d'offres donné. Il se crée alors une mise en réseau d'acteurs à l'échelle européenne non seulement entre des autorités et les entreprises concernées, mais aussi avec les institutions européennes, en premier lieu la Commission européenne. Émerge ainsi un dialogue mettant en scène les institutions européennes, les autorités nationales et ces entreprises. Toutefois, le partenariat qui se noue déborde le seul cadre contractuel. En effet, il débouche, depuis 2011, sur l'établissement d'un dialogue institutionnalisé dans le contexte d'un marché mondial de la sécurité en pleine croissance²⁸.

À ce sujet, la Commission a présenté, en 2012, une communication établissant un plan d'action européen en faveur d'un secteur de la sécurité²⁹. La sécurité est employée très largement, allant de la protection des infrastructures critiques au renseignement antiterroriste, en passant par la gestion de crise et la protection civile³⁰. Ce plan d'action, approuvé par le Conseil de l'UE le 6 juin 2013³¹, entend stimuler la recherche. L'objectif est de faire en sorte que les solutions technologiques correspondent aux besoins publics. Autrement dit, l'innovation doit être en phase avec les priorités sécuritaires tant actuelles qu'à venir. En conséquence, il importe que les institutions européennes interviennent pour organiser le marché européen de la sécurité³².

Pour ce faire, celles-ci appuient financièrement les investissements privés menés en matière de recherche.

Depuis maintenant de nombreuses années, l'Union européenne a recours à la technologie pour sécuriser ses frontières extérieures. En effet, la gestion des frontières menée sous l'angle des frontières électroniques se traduit par l'emploi accru de solutions technologiques innovantes.

(26) Par exemple, l'Union a financé l'acquisition par de SAS (portail électronique) et la mise en œuvre du système PARAFES de lecture automatisée des documents des passagers en provenance de pays extérieurs à l'UE et arrivant aux aéroports français. Ce projet permet aux voyageurs réguliers de traverser la frontière en entrant via un portail électroniques (SAS), leur passeport et leurs empreintes digitales étant scannées et comparées avec les données présentes dans une banque centrale (sur le financement européen de ce projet, voir à ce propos le rapport de la Commission présenté le 11 décembre 2011 sur la mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures pendant la période 2007-2009 (COM(2011)857)).

(27) Amicelle (A.), Favarel-Garrigues (G.), 2009, « La lutte contre l'argent sale au prisme des libertés fondamentales : quelles mobilisations ? », *Cultures et Conflits*, n° 76, hiver. URL : <http://conflits.revues.org/17768>. La lutte contre le blanchiment d'argent, de même que celle contre le financement du terrorisme, constitue un marché rentable puisque « des entreprises proposent en effet des activités de conseil et des outils informatiques afin d'aider les acteurs privés à remplir leurs obligations légales et réduire les risques professionnels liées au blanchiment et au financement du terrorisme » (Amicelle (A.), 2008, « La lutte contre le financement du terrorisme », in Bigo (D.), Bonelli (L.), Deltombe (T.) (dir.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, p. 137).

(28) Voir à ce propos p. 33 du premier rapport annuel de la Commission européenne du 25 novembre 2011 sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (COM(2011)790).

(29) Communication de la Commission du 26 juillet 2012, intitulée « Politique industrielle en matière de sécurité – Plan d'action en faveur d'un secteur de la sécurité innovant et compétitif » (COM(2012)417).

(30) Sarraf (S.), 2014, « Quelle politique industrielle pour le marché européen de la sécurité ? », *Notes de l'IRIS*, mai, p. 2.

(31) Doc. du Conseil du 10 juillet 2013, n° 12103/13. Et pour le communiqué de presse, voir le doc. à l'URL : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/137400.pdf

(32) Voir, les conclusions des 4 et 5 décembre 2014 énonçant des lignes directrices à la stratégie européenne pour la période 2015-2020, qui insistent « sur l'importance que revêtent un financement approprié et une utilisation stratégique des fonds de l'UE » (p. 6 du doc. du 19 novembre 2015, n° 15670/14).

En réalité, la Commission ne disait pas autre chose dans son rapport final du 20 juin 2014 sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014) (COM(2014)365)

Comme le marché de la sécurité est essentiellement composé d'une demande publique, l'offre privée est stimulée par une politique de subvention. Il s'agit dès lors, à travers cette intervention, de « *réduire le fossé entre la recherche et le marché en réunissant l'industrie [et] les autorités publiques*³³ ». *Quant aux entreprises, les aides publiques, en premier lieu les financements européens, constituent un soutien de première importance à l'heure d'une concurrence mondiale très forte. C'est la raison pour laquelle ces entreprises sont favorables à une telle intervention*³⁴. Le soutien européen, à travers une politique active en matière de la recherche, contribue à stimuler l'innovation. C'est aussi un moyen de faire en sorte que la demande et l'offre s'ajustent constamment.

Certes, il est possible de discuter de la nature des rapports existants entre l'offre et la demande à l'échelle européenne³⁵. En effet, si l'offre répond à une demande publique, cette dernière interfère aussi dans la définition de l'offre, et ceci, du fait même que, dans le contexte d'un dialogue étroit public-privé, les intérêts se mêlent et les vues convergent³⁶. Il importe de garder à l'esprit que les institutions européennes, comme les États, sont en attente d'innovations. Dans un climat de réduction des déficits publics et de budgets contraints, les solutions technologiques doivent être efficaces du point de vue de la gestion de la menace, et financièrement accessibles. De l'autre côté, le marché de la sécurité est essentiellement institutionnel. Son développement est donc très sensible aux attentes publiques, de même qu'aux orientations politiques définies.

L'exemple du groupe « ENLETS »

En écho à l'intention de la Commission européenne formulée dans le plan d'action de 2012 de mener à l'échelle

européenne une veille technologique, un groupe de travail du Conseil de l'UE, le groupe ENLETS (European Network of Law Enforcement Technology Services), rassemblant les représentants des forces de sécurité intérieure, effectue ce travail de veille, ou du moins, participe à la mise en réseau des autorités nationales compétentes. L'objectif est autant d'éviter l'effet de doublons d'un tel travail de veille, que de pouvoir porter certains projets collectivement, ou de recenser les projets en cours de développement pour offrir la possibilité à certains États membres de les rejoindre au vu de s'y associer. En France, il s'agit essentiellement du Service des technologies et des systèmes d'information de la Sécurité intérieure (ST (SI)²) qui œuvre en collaboration avec le délégué ministériel adjoint aux industries de sécurité (DMIS) et la direction de la Coopération internationale (DCI³⁷).

ENLETS, créé en 2008, donc antérieurement au plan d'action européen en faveur d'un secteur de la sécurité, fait office d'interface, au niveau européen, entre les autorités publiques et les industries (ainsi que les centres de recherche et les universités). Ce réseau, dont la mission est de recueillir les besoins des utilisateurs, de répertorier les nouvelles technologies et de recenser les meilleures pratiques, a vocation à être une enceinte de dialogue permettant une discussion avec l'ensemble des industries du secteur. Pour les États membres, le réseau ENLETS est un moyen d'avoir à l'échelle de l'Union, un dialogue structuré avec ces entreprises et d'élaborer de manière concertée les priorités opérationnelles en matière d'acquisition d'équipements divers³⁸. Parallèlement à cela, il représente, pour ces industries, un puissant levier dans la promotion de leurs techniques et de leur savoir-faire en matière de sécurité. Il offre donc la possibilité par la même occasion, à travers la démonstration de matériels ou

(33) P. 10 de la communication de la Commission du 26 juillet 2012.

(34) À titre d'information, la Commission européenne a précisé, dans une communication consacrée à la cybersécurité, qu'elle allait adopter une décision destinée à permettre l'établissement d'un accord contractuel concernant un partenariat public-privé (PPP) dans ce domaine (Communication de la Commission du 5 juillet 2016 intitulée « *Renforcer le système européen de cyber-résilience et promouvoir la compétitivité et l'innovation dans le secteur européen de la cybersécurité* » (COM(2016)410).

(35) Il existe en effet un dialogue public-privé, le secteur privé s'étant organisé notamment autour de l'European Organisation for Security (EOS). Cet organisme privé, qui rassemble des grands groupes, des PME, des clusters et des universités, a vocation à échanger des bonnes pratiques et à promouvoir des initiatives. Créé en 2007, il est destiné à promouvoir les intérêts de ses membres auprès des institutions européennes, notamment lors de la rédaction des nouveaux programmes financiers européens, ce qui renvoie à la question du lobbying. Parmi une littérature abondante sur la question, voir Mekki (M.), Monjal (P.-Y.) (dir.), 2016, *Le lobbying responsable : info ou intox ?*, Paris, L'Harmattan.

(36) Pour un regard critique, voir Ceyhan (A.), 2006, « Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes », *Cultures et Conflits*, n° 64, hiver. URL : <http://conflits.revues.org/2173> ; Bigo (D.), Bonelli (L.), Deltombe (T.) (dir.), *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte ; Wright (D.), Kreissl (R.) (dir.), 2014, *Surveillance in Europe*, Londres/New York, Routledge, et notamment l'article de Rowena Rodrigues « Surveillance industrie in Europe ».

(37) Ce service commun à la police et à la gendarmerie, créé en 2010, est rattaché la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN). Le ST(SI)² est en charge d'assurer le travail de veille technologique, de développement de partenariats avec les entreprises et d'animation d'un réseau avec les entreprises.

(38) Système de surveillance et de détection, matériels de protection, équipements biométriques, outils dotés de logiciels « intelligents », y compris les « bonnes pratiques », l'idée étant que le matériel élaboré sur la base des nouvelles technologies corresponde aux attentes de l'homme de terrain qui demeure le primo-utilisateur de ce matériel.

l'information donnée sur l'état de recherches, de générer de nouveaux besoins auprès des services utilisateurs³⁹.

Parmi les missions menées, ENLETS, qui dispose de l'appui du FSI, a noué des contacts avec l'industrie et ce, conformément aux conclusions du Conseil du 6 juin 2013 précitées. Ayant bénéficié précédemment d'un soutien financier via le programme ISEC, le groupe ENLETS, dont l'objectif est, selon les termes de ces conclusions, d'« assurer une adaptation rapide aux nouvelles technologies prometteuses dans le domaine de la police », mène divers projets dans le cadre d'un projet plus vaste dénommé « ENLETS dissémine les meilleures pratiques » (EDBP). Prévu par le programme de travail d'ENLETS 2014-2020 précité, EDBP consiste à favoriser la diffusion de bonnes pratiques dans le domaine technologique. L'action menée à ce propos porte sur la reconnaissance automatique des plaques minéralogiques, le renseignement d'origine électromagnétique (SINGIT), la surveillance vidéo, l'arrêt à distance des véhicules (projet qui a fait l'objet de larges échos dans la presse), ainsi que sur le renseignement basé sur les sources ouvertes. Ce dernier volet a trait, d'une part, à l'amélioration des enquêtes criminelles (recherche des preuves, suivi et surveillance) et, d'autre part, aux activités de maintien de l'ordre, notamment lors de manifestations ou de rassemblements sportifs⁴⁰.

Ce groupe, qui est l'un des sous-groupes du groupe « Coopération policière » du Conseil de l'UE, a pour l'objectif de jeter des ponts entre le monde de l'industrie

et les forces de sécurité utilisatrices, et ce, au regard des priorités nationales et même européennes et des documents évaluatifs de la menace, tels que le SOCTA (*Serious Crime Threat Assessment*) établi par Europol⁴¹. L'idée est, à partir de la veille sur les avancées technologiques, d'identifier les besoins des services de terrain et d'assurer un dialogue avec des industries du secteur concerné pour faire que celles-ci soient en mesure, grâce à la recherche effectuée, d'apporter les solutions souhaitées sur la base de technologies innovantes.

Conclusion

La logique de la sécurité globale préside à l'action européenne en matière de recherche. Concrètement, l'Union favorise, grâce aux subventions apportées, une démarche horizontale pour stimuler l'innovation, concernant des domaines multiples, défense, police, douane, sécurité civile, tout en ayant une approche transverse, notamment en s'efforçant de multiplier les synergies entre acteurs issus d'horizons divers impliquant des États membres différents. Cette approche transcende les clivages existants en orientant les efforts de chacun autour de projets technologiques. Autrement dit, la sécurité européenne est de nature technologique avec pour soubassement les préceptes de la sécurité globale : anticipation, adaptation, collaboration et échange d'informations ■

Bibliographie

BAILES (A.J.K.), FROMMELT (I.) (dir.), 2004, *Business and Security: Public-Private Sector Relationships in a New Security Environment*, Oxford, Oxford University Press.

BERTHELET (P.), 2016, « Continuum sécuritaire et technologie au niveau européen », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 255, p. 14-21.

BRAJEUX (P.), DELBECQUE (É.), MATHIEU (B.) (dir.), 2013, *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, Armand Colin, coll. Recherches.

Collectif, 2009, « Réglementation et sécurité privée en Europe », *Sécurité et stratégie*, n° 1, p. 39-45.

(39) Voir à ce sujet Hassid (O.), 2010, « Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France », *Champ pénal*, vol. 7. URL : <http://champpenal.revues.org/7926>

(40) Voir à ce propos le doc. du Conseil du 4 décembre 2013, n° 17365/13. URL : <http://www.statewatch.org/news/2014/jan/enlets-wp-2014-2020.pdf>

(41) Les travaux se sont orientés vers une consolidation du réseau ENLETS. Il s'agit aussi de le doter d'un budget et de l'institutionnaliser davantage. Les travaux ont porté sur le choix de la structure d'hébergement : Europol, la Commission européenne ou le Centre commun de recherche. Finalement, le Conseil des 6 et 7 juin 2013 a adopté des conclusions sur le réseau dans lesquelles les avancées sont modestes. En effet, il laisse le secrétariat permanent sous forme d'électron libre faute d'accord entre les États membres quant à la structure d'hébergement. Pour ce qui est du budget, les conclusions s'en remettent à la Commission en l'invitant « à prendre en compte la nécessité d'un mode de financement rapide et souple des activités du groupe central ENLETS, en particulier dans le cadre du futur programme Horizon 2020 et du fonds pour la sécurité intérieure » (p. 5 du doc. n° 12103/13 précité).

- COESS/INHES, 2008, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, Livre blanc, Paris, décembre.
- BEAUFORT (V. DE) (dir.), 2016, *Droit européen des affaires et politiques européennes*, Bruxelles, Larcier.
- MAILLARD (J. de), 2010, « Les politiques de sécurité », in BORRAZ (O.), GUIRAUDON (V.) (dir.), *Politiques publiques*, tome 2 : *Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), collection Académique, p. 57-77.
- HASSID (O.), 2010, « Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France », *Champ pénal*, vol. 7. URL : <http://champpenal.revues.org/7926>
- LAMBERT (E.), ABDELGAWAD (E.), MICHEL (H.) (dir.), 2015, *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Bruxelles, Larcier, coll. Dictionnaires Larcier.
- LATOUR (X.), « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Sécurité publique, sécurité privée... partenariat ou conflit ?*, *Les cahiers de la sécurité*, n° 19, janvier-mars 2012, p. 7-11.
- LATOUR (X.), VALLAR (C.), (dir.), 2013, *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, Aix-Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- MEKKI (M.), MONJAL (P.-Y.) (dir.), 2016, *Le lobbying responsable : info ou intox ?*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- OCQUETEAU (F.), 1997, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, coll. Déviance & Société.
- OCQUETEAU (F.), 2004, *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Académique.
- QUERMONNE (J.-L.), 2015, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, série Politique, 9^e éd.
- ROCHÉ (S.), 2004, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européenisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, p. 43-70.
- SARRAF (S.), 2014, « Quelle politique industrielle pour le marché européen de la sécurité ? », *Notes de l'IRIS*, mai.
- Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises, 2013, *La sécurité privée dans le monde, Sécurité et stratégie*, n° 13, juin 2013
- TERPAN (F.), 2014, *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, coll. Master Droit, 2^e éd.
- WARFMAN (D.), OCQUETEAU (F.), 2011, *La sécurité privée en France*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Que sais-je ?
- WRIGHT (D.), KREISSL (R.) (dir.), 2014, *Surveillance in Europe*, Londres/New York, Routledge.

Mon collège pendant les attentats

Giselle ROUDEIX

« Nous devons apprendre à vivre ensemble comme des frères, sinon nous allons mourir tous ensemble comme des idiots »,
Martin Luther King

Mercredi 7 janvier 2015, Saïd et Chérif Kouachi assassinèrent douze personnes, des journalistes de *Charlie Hebdo*, des policiers, et un employé chargé de l'entretien. Le lendemain, Amedy Coulibaly tue une policière municipale à Montrouge. Et le jour suivant, le vendredi 9 janvier, il prend en otage les employés et les clients d'un Hyper Casher à la porte de Vincennes et assassine quatre personnes. Chérif Kouachi, enregistré par un journaliste de BFM TV quelque temps avant sa mort, déclare être envoyé par Al-Qaïda au Yémen et ne pas avoir tué de « ci-



Giselle ROUDEIX

Professeur certifié de lettres modernes dans un collège d'Ile-De-France.

vils¹ », « ne pas être assoiffé de sang » contrairement aux Occidentaux. Il se présente avec son frère comme des défenseurs du prophète Mahomet et non comme des tueurs ?, car « ceux qui l'offensent, on peut les tuer ». Il s'oppose aux exactions des Occidentaux « en Afghanistan, Irak, Syrie ». Dimanche 11 janvier, une vidéo est postée sur YouTube, dans laquelle Amedy Coulibaly revendique son allégeance à l'État islamique et déclare, par son acte, « venger les musulmans opprimés dans le monde et notamment en Palestine² ».

Le soir de l'attentat contre *Charlie Hebdo*, à 20 heures, dans son allocution solennelle à la nation, le chef de l'État décrète une journée de deuil national et un moment de recueillement le lendemain à midi dans tous les services publics. Les frères Kouachi sont encore en fuite. Dans ce climat tendu, l'école fut interrogée dans les médias par la classe politique, comme institution responsable de la cohésion nationale, sur ses capacités à transmettre les valeurs de la République aux élèves, et surtout aux élèves des établissements les plus pauvres. Les professeurs sont invités par la ministre de l'Éducation nationale dans une lettre datée du 7 janvier 2015 « à répondre favorablement aux besoins ou demandes d'expression qui pourraient avoir lieu dans les classes en [leur] laissant le soin, [s'ils] le souhaitent, de [s'] appuyer sur l'ensemble des ressources pédagogiques que les services du ministère tiennent à [leur] disposition³ ». Quelques jours plus tard, sera mis en ligne un dossier consacré à la liberté de conscience et à la liberté d'expression⁴. Ce délai de « quelques jours » a



choqué de nombreux enseignants qui reprochent à l'institution de les avoir laissés seuls face à leurs élèves en de telles circonstances.

Cet accablement interroge le sens de cette profession qui revendique son autonomie pour pratiquer son métier et attend des « ressources » pour parler aux adolescents dont elle partage le quotidien. Ce qui pouvait interpeller était plutôt le caractère facultatif de l'adresse ministérielle qui ne prenait que la forme d'une invitation. « Répondre favorablement aux besoins ou demandes d'expression » n'est pas anodin dans le monde enseignant.

(1) « Interview complet de Kouachi à BFM TV. < <https://www.youtube.com/watch?v=O-IQGJSE-AM> > en ligne le 9 janvier 2015.

(2) « Amedy Coulibaly donne les raisons des attaques ». < <https://www.youtube.com/watch?v=b0Mu5A8colU> > en ligne le 11 janvier 2015.

(3) Vallaud-Belkacem (N.), 2015, *Lettre à la suite de l'attentat contre l'hebdomadaire Charlie Hebdo*, education.gouv.fr, le 8 janvier [en ligne]. <<http://www.education.gouv.fr/cid85278/lettre-a-la-suite-de-l-attentat-contre-l-hebdomadaire-charlie-hebdo.html>>

(4) Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Liberté de conscience, liberté d'expression : outils pédagogiques pour réfléchir et débattre avec les élèves*, eduscol, mis à jour le 17 janvier 2015. [en ligne]. < <http://eduscol.education.fr/cid85297/liberte-de-conscience-liberte-d-expression-outils-pedagogiques-pour-reflechir-avec-les-eleves.html> >



Ce n'est plus à l'adulte de parler mais d'écouter.

C'est à l'élève de prendre la parole pour être guidé. Le professeur doit alors mettre en œuvre la compétence numéro six du référentiel défini en 2013 par le ministère de l'Éducation nationale « *Agir en éducateur responsable et selon des principes éthiques*⁵ ». Ces compétences professionnelles organisent la formation initiale dans les ESPE⁶, ce qui souligne la volonté de l'institution de renforcer ce rôle. Or, reconnaître l'élève comme un adolescent ayant envie d'échanger avec les adultes, ayant des attentes affectives et besoin d'être soutenu psychologiquement pose encore question sur le terrain à de nombreux professeurs. Ces derniers

se retranchent derrière une vision du métier qui ne concernerait que l'instruction. L'affect, les problèmes personnels, les conditions de vie ont à être traités par d'autres types de professionnels comme l'assistante sociale ou l'infirmière scolaire. Il ne s'agit pas de nier la nécessaire spécialisation des professions, mais d'alerter sur une tendance à oublier que chaque adulte peut et doit avoir un rôle de référent pour l'adolescent dont il est responsable. Le lendemain de ces attentats était l'occasion d'affirmer que le professeur est un adulte soucieux du bien-être et de la construction des adolescents. Ce manque de clarté participe du malaise des enseignants dont le métier a considérablement évolué avec la démocratisation du système éducatif sans que soient redéfinis clairement de nouveaux impératifs professionnels évalués sur le terrain⁷.

Dans le collège où j'enseigne depuis six ans, chaque membre du personnel enseignant est ainsi renvoyé à sa liberté individuelle. Cela m'apparaît d'autant plus en décalage avec le contexte qu'aucune concertation pédagogique ne vint structurer la mise en place d'une réponse adaptée aux légitimes interrogations des enfants. À y réfléchir, cette situation est finalement traitée comme les problèmes auxquels nous sommes périodiquement confrontés, les membres de la direction ne prenant aucune initiative. Ce n'est que sous la pression de certains enseignants que la minute de silence a lieu, car d'autres craignent des perturbations. Cet établissement classé « Réseau éducation prioritaire » se trouve

dans un secteur défavorisé et isolé en lointaine banlieue parisienne. Un de ces lieux régulièrement stigmatisés par les médias, un lieu accueillant des élèves qui partagent certains traits du profil sociologique des jeunes terroristes français⁸. La volonté d'affirmer les valeurs de la République au sein de l'école semble s'être arrêtée au portail ce matin-là.

Pourtant, tous les professeurs savent que la majorité des élèves n'a pas un degré de compréhension suffisant pour suivre un tel emballement médiatique et prendre le recul nécessaire pour digérer toutes les informations. L'effectif total de l'établissement est fluctuant à cause de déménagements et d'arrivées en urgence en cours d'année, mais il est supérieur à 600 élèves, dont soixante élèves de Section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et une vingtaine d'élèves non francophones accueillis dans l'Unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A).

Des enseignants proposent de se rassembler tous ensemble dans la cour de récréation pour la minute de silence.

Il s'agit d'organiser un moment symbolique fort pour montrer que nous étions tous concernés et surtout ensemble. Le chef d'établissement demande à chaque enseignant de rester dans sa classe. Sa prise de parole diffusée dans le couloir par des haut-parleurs peu usités n'a pas été audible. Le ridicule terrible de la situation d'un homme ému que personne ne peut comprendre entraîna quelques fous

(5) Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Le référentiel de compétences des métiers du professorat et de l'éducation*. Education.gouv.fr, le 25 juillet 2013. [en ligne] <http://www.education.gouv.fr/cid73215/referentielcompetences.html#Competences_communes_a_tous_les_professeurs_et_personnels_d_education>.

(6) Écoles supérieures du professorat et de l'éducation.

(7) *Rapport sur la redéfinition du métier d'enseignant rédigé sous la présidence de Marcel Pochard*. Education.gouv.fr, le 4 février 2008. [en ligne] <<http://www.education.gouv.fr/cid20894/remise-du-rapport-sur-la-redéfinition-du-metier-d-enseignant.html>>.

(8) Monod (O.), 2015, « De Khaled Kelkal aux frères Kouachi : comment ils se radicalisent », *L'Express.fr*, le 14 janvier. [en ligne] <http://www.lexpress.fr/actualite/societe/de-khaled-kelkal-aux-freres-kouachi-comment-ils-se-radicalisent_1640324.html>.

rières. Des adultes, à fleur de peau, assimilèrent ces signes de malaise à une provocation inacceptable, mettant en péril l'apparente union de la communauté scolaire.

Je ne sais pas comment les professeurs ont préparé cette minute de silence, car seuls les élèves ont voulu échanger sur le sujet⁹ après avoir passé parfois la nuit entière sur les réseaux sociaux et les chaînes d'information en continu. En salle des professeurs, l'ambiance est nettement différente. Une enseignante en histoire-géographie explique qu'elle souhaite traiter l'événement avec distance, en choisissant différentes caricatures du Grand siècle jusqu'à la Révolution. L'intention est louable, mais cette pédagogie de détour laisse de côté les élèves les plus éloignés de la culture scolaire qui ne comprennent pas l'objectif de l'intervention et cessent rapidement d'écouter. Nombreux furent les enseignants qui se murèrent dans des postures défensives : leur cours était prévu et ils le feraient tel quel. Un professeur avoue ne pas se sentir capable d'en parler avec « eux », car ils sont forcément « pour » les attentats puisqu'ils sont « contre » les caricatures du prophète. La ligne de démarcation avait envahi l'établissement. En salle des professeurs, les partisans du slogan « *Je suis Charlie* » sont à l'affût du moindre signe de l'existence supputée du « *Je ne suis pas Charlie* » qui sera remplacé dès le 11 janvier par le plus explicite « *Je me sens Charlie-Coulibaly* » de l'humoriste Dieudonné¹⁰. Que ce soit par les adultes ou par les adolescents, ce slogan, créé par un graphiste ému juste après la fusillade chez *Charlie Hebdo*, fut compris comme un signe d'allégeance aux idées du journal, symbole nouveau de la liberté d'expression et de la laïcité

française et non comme un signe de solidarité envers les victimes. La presse et les hommes politiques ont considérablement participé à cette surcharge symbolique.

Des élèves entrent dans ma classe en souriant, prennent de mes nouvelles mais insistent : ils ne peuvent pas être Charlie et ce n'est pas pour me faire de la peine.

Avant d'avoir ouvert la bouche, j'étais prisonnière de mon statut de professeur... Seul un dialogue franc et sincère a permis de retisser les liens personnels qui priment toujours sur la distance institutionnelle et favorise de véritables discussions. Cette défiance s'appuie sur une culture et des valeurs différentes qui n'ont pas l'habitude d'échanger sans être hiérarchisées par principe. En classe, de nombreux élèves ne comprennent pas pourquoi le Premier ministre voulait interdire les spectacles de Dieudonné au nom de la lutte contre l'antisémitisme et défend les caricaturistes de *Charlie Hebdo* qui se moquent du prophète Mahomet et donc humilient les musulmans. Ces élèves posent des questions auxquelles peu d'enseignants daignent répondre par mépris, par ignorance, par peur d'avouer qu'eux-mêmes ne comprennent pas. Deux « camps » vivent l'un à côté de l'autre sans chercher à communiquer.

Les élèves se savent surveillés, des familles ont anticipé les dérapages : à l'école, silence...¹¹

Dans ce collège où peu d'actes de violence grave sont recensés, ce qui explique le faible taux de mutation, seul un incident est relevé. Il concerne la section d'enseignement général du collège où un jeune garçon de

Des élèves entrent dans ma classe en souriant, prennent de mes nouvelles mais insistent : ils ne peuvent pas être Charlie et ce n'est pas pour me faire de la peine.

quatrième refuse de faire la minute de silence au motif que des Palestiniens meurent chaque jour et que la France s'en moque complètement. Mais lui, en tant que musulman se sent plus proche de ces personnes que de celles qui gagnent de l'argent en se moquant du prophète. On savait déjà que certains gamins confondent « Français » et « chrétiens », se revendiquant « musulman » ou « Algérien » avant de reconnaître être nés dans la maternité la plus proche. Mais ce jour-là, des membres de l'équipe éducative sidérés exigent un conseil de discipline. La sanction a été évitée par son père qui, humilié par les leçons de républicanisme du conseiller principal d'éducation (CPE) et du professeur principal, frappa son fils devant eux croyant leur faire plaisir et se défendit d'être un bon musulman puisqu'il avait lui-même combattu les islamistes pendant la guerre civile algérienne des années 1990. Cet aveu soulagea les témoins.

Cet attentat a révélé dans mon établissement la préférence des adultes pour le maintien des préjugés plutôt que pour la communication directe avec les adolescents. Nous avons créé un espace en dehors de la communauté scolaire pour les élèves les plus récalcitrants, assez audacieux et inconscients pour prendre la parole en pareilles circonstances. Incapables d'écouter une perception

(9) Certains élèves avaient hâte de venir à l'école pour une fois, car ils ne pouvaient en parler chez eux et les émotions étaient trop fortes pour être contenues.

(10) <https://www.facebook.com/dieudonneofficiel/posts/10152761570664006>

(11) Propos d'élèves de troisième pendant un cours de français sur la liberté d'expression.

différente du monde et d'argumenter la nôtre, nous avons préféré exclure sans mesurer les conséquences à plus long terme. La responsabilité de cette rupture ne peut appartenir à celui qui n'a pas été entendu ni rassuré ni intégré.

Les attentats du vendredi 13 novembre 2015 n'ont pas été perçus de la même façon au sein de mon établissement. Le fait que les victimes ont été sélectionnées par les terroristes par leur lieu de divertissement, stade de France, bars dans les quartiers à la mode de la capitale, salle de concert « branchée », a profondément choqué tous les membres de la communauté éducative, car le divertissement occupe une place importante dans la vie de chacun. Les adultes comme les adolescents ont été bouleversés en raison de cette proximité avec les victimes. De plus, le week-end a permis aux enseignants de prendre du recul et de se renseigner sur les faits avant de répondre aux élèves.

Enfin la volonté de ne pas subir les événements comme en janvier 2015 encourage les prises d'initiative des professionnels.

Le président de la République annonce trois jours de deuil national et décrète l'état d'urgence en application sur l'ensemble du territoire. La Ministre écrit une lettre aux parents d'élèves afin de les assurer de la réactivité des équipes pédagogiques¹². Cette fois, les attentes du ministère vis-à-vis des enseignants seront formulées dans un courrier à leur intention où il n'est plus question de les « inviter » à discuter avec leurs élèves, mais de

le faire en tant « professionnel de l'éducation¹³ ».

Sur le site Éduscol est constitué un dossier pédagogique pour aider à communiquer avec les élèves en cas d'attentat¹⁴. Un changement s'est donc opéré dans la communication avec les enseignants afin de s'assurer de l'accompagnement des enfants après des événements aussi violents. On regrette pourtant que l'information transmise par mail ne soit pas relayée par la direction au sein de l'établissement afin d'assurer la continuité et la cohérence des différents niveaux de l'institution.

Le lundi 16 novembre 2015 à 8 heures, mon établissement est un sanctuaire hors du monde : le pays n'est pas bouleversé par une attaque terroriste ayant coûté la vie à 130 personnes. Au cours du week-end, le chef d'établissement n'envoie aucun mail à ses personnels pour prendre de leurs nouvelles alors que trois d'entre eux habitent à Paris. Ce matin-là, un jeune professeur venant de Paris manque à l'appel. Il faudra plusieurs interventions avant que la direction n'accepte de le contacter pour connaître la raison de son absence. Le chef d'établissement n'est pas là pour accueillir les enseignants. Comme à son habitude, il arrive dix minutes après le début des cours, l'air surpris de constater que les élèves sont encore dans la cour. En effet, des professeurs excédés menacent de ne pas prendre en charge leur classe pour obtenir une réunion de quinze minutes afin d'organiser la matinée. Certains refusent de prendre la parole devant leurs élèves, car ils

se considèrent trop fragilisés par l'émotion. Ils seront secondés par des enseignants venus alors qu'ils n'avaient pas de classe à prendre en charge. Mais la majorité des élèves restera silencieuse, seuls les plus jeunes laisseront exprimer leurs émotions.

La médiatisation des faits divers où des enfants sont interrogés pour « apologie du terrorisme » a définitivement convaincu les familles d'interdire de s'exprimer à l'école sur les attentats. D'autant que des enseignants étaient souvent à l'origine de la dénonciation et du dépôt de plainte. Je me suis donc retrouvée face à une classe de troisième où des adolescents faisaient mine de ne pas comprendre pourquoi le professeur de physique et moi-même avions décidé de co-animer cette première heure ni pourquoi nous voulions échanger avec eux sur les attaques terroristes. Ils n'avaient « rien à dire » et ne pensaient « rien de particulier ». Je ne suis pas prête d'oublier ce silence ni les regards gênés.

Dans la section d'enseignement adapté du collège, une jeune fille perturbe la minute de silence. Déjà connue défavorablement de l'équipe éducative, elle ne manque pas l'occasion de provoquer des adultes fragilisés en affirmant son soutien à Daech. Le père de cette jeune fille est convoqué non sans appréhension. Celui-ci a été condamné à une peine de prison pour avoir frappé le principal d'un collège voisin. En arrivant dans le bureau de la direction, il soutient sa fille : « Daech a raison, Hollande est un con ! » Le chef d'établissement

(12) Vallaud-Belkacem (N.), 2015, *Lettre de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche aux parents d'élèves à la suite des attentats du 13 novembre*, education.gouv.fr, le 15 novembre [en ligne]. <<http://www.education.gouv.fr/cid95414/lettre-de-la-ministre-de-l-education-nationale-de-l-enseignement-superieur-et-de-la-recherche-aux-parents-d-eleves-a-la-suite-des-attentats-du-13-novembre.html>>.

(13) Vallaud-Belkacem (N.), 2015, *Message de Najat Vallaud-Belkacem à la communauté éducative suite aux attentats du 13 novembre*, education.gouv.fr, le 14 novembre [en ligne]. <<http://www.education.gouv.fr/cid95390/message-de-najat-vallaud-belkacem-aux-enseignants-suite-aux-attentats-du-13-novembre.html>>.

(14) Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Savoir accueillir la parole des élèves après un attentat, eduscol, mis à jour le 23 août 2016*. [en ligne]. <<http://eduscol.education.fr/cid95370/savoir-accueillir-la-parole-des-eleves-apres-un-attentat.html>>.

convoque le conseil de discipline pour « apologie du terrorisme » auquel le père refuse d'assister. Des renforts de sécurité sont envoyés par le rectorat pour ce conseil de discipline pendant lequel la famille se mure dans le silence. Fait rare, l'exclusion définitive est prononcée sans aucun débat contradictoire, c'est la première fois que je le constate en six ans d'exercice dans ce collège. Depuis, l'équipe éducative avoue qu'elle aurait dû se « débarrasser » de cette jeune fille avant cet incident qui aurait pu être traité autrement. Après cette exclusion en fin de scolarité obligatoire, la jeune fille en question n'est plus scolarisée et s'illustre par des conduites à risque...

L'autre conséquence importante de ces attentats est l'application de l'état d'urgence. Les élèves viennent en grande partie d'une Zone urbaine sensible (ZUS) qui sera la cible de perquisitions dans le cadre de l'état d'urgence quelques jours après les attentats. Un journal quotidien régional relate ces perquisitions et révèle la prise d'armes et des interpellations dans le milieu islamiste. Ayant senti que mes élèves de troisième étaient particulièrement préoccupés et donc peu disponibles aux apprentissages, je décide de leur poser la question sur les raisons de leur malaise. Après quelques hésitations, certains expliquent avoir été réveillés par les perquisitions de la gendarmerie dans leur bâtiment. Ils sont épuisés. D'autres, plus confiants évoquent la peur de vivre en France en étant d'origine étrangère et en pratiquant l'islam. Une jeune fille, ayant pourtant la nationalité française, me demande s'il est possible qu'elle soit renvoyée au Sénégal. Je lui demande pourquoi elle se pose cette question. Elle pense être considérée en tant que musulmane comme une terroriste, il est donc normal que les Français veuillent se débarrasser d'elle. La situation est grotesque : après vingt-quatre heures

devant les informations sans filtre ni explication, de nombreux élèves confondent les termes d'« immigrés » et de « djihadistes ». La présence d'un passeport syrien dans le Bataclan avait provoqué ce lien entre terrorisme et immigration en Europe.

Il est choquant qu'une élève, dont un parent était au moment des faits dans un centre d'accueil à Lampedusa, assimile le terme de « migrant » à celui de « terroriste ». Il a fallu la questionner pour qu'elle se rende compte de l'absurdité de ses propos. Cette situation fut compliquée par un communiqué sur le site de la mairie invitant les habitants à la prudence en lisant l'article du quotidien. Il les rassure en rappelant qu'« aucune arme ni munition, ni autre objet en lien avec les attentats » n'a été trouvé. Pourtant, des élèves vivant dans ce quartier affirment qu'une arme de petit calibre a été récupérée dans les caves des bâtiments avec des stupéfiants. La défiance envers la presse et l'incompréhension ont été difficiles à canaliser. Les élèves éprouvent un réel besoin d'échanger sur le sujet d'autant qu'ils ne peuvent pas en parler à l'extérieur de l'établissement. J'ai communiqué ces informations au CPE et à la direction. À ma connaissance, aucune action n'a été menée pour calmer les tensions et mettre de l'ordre dans toutes les informations qu'ils avaient ingurgitées. Les autres enseignants ont donc ignoré cette actualité qui occupait l'esprit de nombreux élèves pendant leurs cours.

Les attentats du 13 novembre ont mis en lumière la défiance entre une partie du corps enseignant et des jeunes vivant dans des quartiers pauvres. Même en partageant l'angoisse et le traumatisme provoqués par des événements violents, chaque partie de la communauté scolaire reste dans son rang : ceux qui taisent leurs questions écoutent sans demander de l'aide, ceux qui parlent et dispensent

Je me suis donc retrouvée face à une classe de troisième où des adolescents faisaient mine de ne pas comprendre pourquoi le professeur de physique et moi-même avions décidé de co-animer cette première heure ni pourquoi nous voulions échanger avec eux sur les attaques terroristes. Ils n'avaient « rien à dire » et ne pensaient « rien de particulier ». Je ne suis pas prête d'oublier ce silence ni les regards gênés.

leur savoir à l'élève idéal qui devrait être assis en face d'eux et qui évidemment n'est pas là... Pour la plupart, nous avons raté l'occasion de transmettre des applications concrètes de nos savoirs : analyse d'article de presse, découverte de la presse étrangère, retour sur la géographie et l'histoire des conflits qui occupent l'actualité. Selon moi, les attentats doivent nous interroger sur la relation pédagogique que nous souhaitons inscrire dans notre pratique professionnelle. J'ai pris le temps de relater ces événements, car je pense qu'ils incarnent ce qui a été vécu dans de nombreux établissements scolaires. Les faiblesses de cet accompagnement sont celles rencontrées au quotidien par les professionnels pour gérer les comportements et transmettre des connaissances aux élèves les plus éloignés de la culture scolaire.

Les adultes et les jeunes refusent souvent de constater que les mots n'ont pas le même sens pour eux, les gestes, la même signification. L'une des raisons me semble-t-il est qu'ils n'appartiennent pas à la même classe sociale. Cette distinction criante entre les élèves de classe populaire et les enseignants de classe moyenne est absente de la formation

des personnels et ne semble guère préoccuper les pratiques au quotidien. Cette différence devient fracture à force d'être ignorée comme l'illustrent les polémiques sur la laïcité et le refus d'entendre la voix de croyants interloqués. En cours, l'enseignant répond aux questions qui montrent que l'élève a compris et qualifie d'« idiots » celles qui prouvent qu'il a perdu le fil des explications depuis un long moment, voire depuis le début. Combien d'élèves refusent de poser des questions à leurs enseignants de peur d'être rabroués devant les autres ? Combien d'enseignants refusent d'accepter qu'ils sont seuls en classe, car leurs mots, leurs problématiques ne signifient rien pour leur auditoire ? Mesurer la distance me semble un préalable à la relation pédagogique pour restaurer un dialogue indispensable à la transmission de valeurs et de connaissances.

Cette mise en évidence de l'incompréhension réciproque ne doit pas conduire à abaisser les exigences intellectuelles et culturelles vis-à-vis de ces adolescents soucieux d'être respectés. Il s'agit d'un

plaidoyer pour l'empathie et la fraternité qui, au risque de paraître sentimental en un temps qui ne s'y prête guère, sont les valeurs et les compétences sur lesquelles on peut espérer créer une communauté éducative solidaire. Sans empathie, l'enseignant se risque chaque jour à reproduire des injustices et à nourrir ainsi « *cet en dehors de la communauté* » où se réfugient les adolescents les plus faibles. L'empathie fait d'abord appel à ce qui nous unit. La fraternité, dernière expression de notre devise républicaine, permet à chacun de trouver sa place dans une société nationale où vivent des personnes de culture et de religion différentes.

Combattons ce silence qui s'insinue entre les élèves des quartiers pauvres et leurs professeurs. La propagation de la théorie du complot, la tentation de la radicalisation, le décrochage scolaire se nourrissent du silence des adultes aux questions légitimes que les enfants se posent. Confrontés à la complexité du monde contemporain, les adultes ne peuvent plus fournir une explication simple et claire du monde à des adolescents dont l'esprit critique les met souvent à mal.

Nous ne pouvons pas laisser Internet continuer de remplir ce vide et nous étonner des conséquences parfois dramatiques. Cet impératif de créer des liens sociaux entre les individus dépasse largement le cadre de l'école et dépend d'une volonté politique forte. Toutefois, il faut reconnaître que les membres des équipes éducatives sont les plus capables d'amorcer ce changement. En effet, s'ils ne sont pas plus armés que les autres, ils sont souvent les seuls à vivre chaque jour cette fracture de la société. L'école peut être le lieu où s'invente une nouvelle façon de penser cette sphère sociale dont le délitement nous fait sentir son impérieuse nécessité. « *Sans ce travail-là, rien ne nous protégera du pire des scénarios : l'alliance du conservatisme culturel et du libéralisme économique, faisant le lit d'un retour des inégalités sociales que nous pensions à jamais disparues*¹⁵. » ■

(15) Dubet (F.), *La préférence pour l'inégalité*, coll. La République des idées », Seuil, Paris, 2014.

Retour sur les lieux du crime : pour une criminologie des micro- territoires

Éric MEYNARD

Dans un ouvrage très remarqué, publié au mois d'avril 2016 sous la direction de David Weisburd¹, plusieurs universitaires et chercheurs en criminologie établissent un état de l'analyse de la délinquance dans une approche spatiale, dite « Place-Based ».

Dans le prolongement d'un ouvrage publié en 2012², D. Weisburd et ses collègues rappellent le caractère radicalement nouveau d'une approche en partant des lieux définis comme micro-territoires et non exclusivement sur les individus (« person-based »).



Éric MEYNARD

Haut fonctionnaire et criminologue. Il a publié, en 2014, *Criminalité, police et sécurité publique* en République d'Irlande, aux éditions l'Harmattan.



Dans la revue de la littérature scientifique en criminologie, David Weisburd constate qu'entre 1990 et 2014 très peu de place a été faite aux approches spatiales et topographiques de la délinquance. Pour ne prendre que la revue *Criminology*, les deux tiers des publications prennent une approche centrée sur les individus. 15 % des articles ont pour cadre des « situations » et seulement 11 % sont centrés sur les unités géographiques, mais plutôt larges.

Ce ne fut qu'à la fin des années 1980 que l'approche de la délinquance à partir des micro-territoires où elle se trouve concentrée commença à se développer.

Il est à noter, à cet égard, le jalon important que constitue la théorie de Cohen et Felson³ dite « des activités routinières ». En effet, cette théorie suggère que le triptyque à l'œuvre dans la structuration des opportunités pré-délictuelles, à savoir la victime ou cible, le « gardien » et le délinquant interagissent dans un espace nécessairement réduit.

Par la suite, l'approche situationnelle, bien connue aujourd'hui, a mis en avant l'importance des caractéristiques, notamment physiques, des lieux à niveau de délinquance élevé⁴.

Toutefois, bien avant cette date, des chercheurs comme Shaw et Myers,

(1) Weisburd (D.) et al., 2016, *Place Matters, Criminology for the 21st Century*, New York, Cambridge University Press.

(2) Weisburd (D.), Groff (E.R.), Yang (S.M.), 2012, *The Criminology of Place*, Oxford, Oxford University Press.

(3) Cohen (L.E.) et Felson (M.), 1979, «Social change and crime rate trends: A routine activity approach», *American sociology Review*, 44 (4), 588-608.

(4) Felson (M.), Clarke (M.V.), 1993, «Routine activity and rational choice», *Advances in Criminological Theory*, vol. 5 (p. 1-14), New Brunswick, NJ, Transaction Press.



sociologues de l'École de Chicago, analysaient la délinquance juvénile à partir de la domiciliation des délinquants dans l'État de l'Illinois. Ce fut du reste à partir de ce type de recherches que se développèrent des « spot map », précurseurs du « crime mapping », fort répandus à partir des années 1960.

Le micro-territoire comme unité pertinente de l'analyse de la délinquance

C'est à l'échelle des micro-territoires que se révèle une loi d'airain de la

concentration spatiale des actes de délinquance. Les travaux de Sherman, Gartin et Bueger⁵ sur les appels à Police secours répertoriés à Minneapolis pendant une année montraient que 50 % de ceux-ci n'émanaient que de 3,3 % des unités géographiques retenues. Pierce *et al.*⁶ à partir d'une enquête similaire à Boston, constataient que 50 % des appels provenaient de seulement 3,6 % des adresses.

Dans ses travaux sur la ville de Seattle publiés en 2012⁷, D. Weisburd, à partir de l'analyse des faits constatés⁸ sur une période de 16 ans, conclut que 50 % des actes de délinquance se trouvaient concentrés sur 5 % des segments de rue.

D'autres études ont montré qu'à Sacramento 4,2 % des unités géographiques et 6 % à Cincinnati représentaient 50 % de la criminalité⁹.

Fort de ces constats, David Weisburd édicte une loi d'airain de la concentration spatiale de la criminalité¹⁰.

Loin d'être conjoncturelle, cette concentration des faits de délinquances s'inscrit durablement dans ces micro-territoires. À Seattle, sur les 16 années étudiées par D. Weisburd, ce ne fut pas moins de 4,6 % de segments de rue et pas plus de 5,8 % qui ont généré la moitié des faits constatés dans la ville.

Reformuler l'hypothèse durkheimienne

Cette stabilité de la concentration criminelle dans l'espace amène D. Weisburd à reformuler la célèbre proposition du père de l'école française de sociologie selon laquelle la délinquance est un fait social « normal », et dont un certain niveau permet de définir et de consolider les normes sociales. Selon Weisburd, cette hypothèse doit s'appliquer à ces micro-territoires qui concentrent dans la durée une proportion importante de la criminalité et non pas à la société en général, ni même à l'échelle d'une unité spatiale et sociale trop grande comme une agglomération.

(5) Sherman (L.W.), Gartin (P.) et Bueger (M.E.), 1989, «Hot spots of predatory crime: Routine activity and the criminology of place», *Criminology*, 27 (1), 27-55.

(6) Pierce (G.), Spaars (S.) et Briggs (L.R.), 1988, *The character of police work: Strategic and tactical implications*, Boston, MA: center for Applied Social Research, Northeastern University.

(7) *The criminology of place, op.cit.*

(8) Il s'agit de l'ensemble des faits ayant donné lieu à un rapport de police.

(9) Weisburd (D.), 2012, «The law of crime concentration and the criminology of place», *Criminology*, (53)2, 133-157.

(10) Qu'il définit de la manière suivante : « for a defined measure of crime at a specific geographic unit, the concentration of crime will fall within a narrow bandwidth of percentage for a defined cumulative proportion of crime », *Place Matters*, p. 23.

L'analyse dans la durée des tendances de la criminalité sur Seattle a mis en exergue un net couplage entre les micro-territoires et la délinquance. La méthodologie utilisée par D. Weisburd consista à répartir les segments de rue selon la trajectoire de l'évolution de la criminalité, répartissant en 22 catégories allant du niveau où la délinquance est quasi inexistante à celui où elle est la plus élevée.

À partir de ces catégories de « trend patterns », il apparaît que les poches à forte criminalité le sont dans la durée.

En utilisant la méthode statistique dite « de la fonction K » de Ripley¹¹, il apparaît que seules les catégories « criminalité quasi inexistante », « criminalité stable » et « criminalité en faible augmentation » ne sont pas concentrées dans une proximité immédiate.

À Seattle, 1 % des segments de rue « produit » 25 % des faits constatés de la délinquance.

Comment expliquer cette concentration spatiale de la criminalité ?

Deux approches globalement appréhendent le fait criminel en criminologie : une considérant les « opportunités », l'autre renvoyant à la notion de dérégulation sociale. Loin d'opposer les deux, D. Weisburd

pose dans une approche théorique intégrée leur complémentarité.

La théorie des opportunités criminelles

Cette approche recouvre plusieurs aspects, mais fixe deux postulats. Le premier est celui de l'utilité de l'acte commis par son auteur qui n'encourt pas de grands risques à le commettre. Le second est de considérer que le délinquant est très attentif dans la perspective de commettre son acte aux circonstances immédiates de son environnement. Le délinquant est donc un acteur qui œuvre selon une « rationalité limitée » dans son périmètre cognitif.

En effet, le délinquant ne recherche pas ses cibles au hasard, mais en fonction des « routines » dans un espace physique et social donné.

Dans cette perspective, il devient essentiel de repérer dans ces espaces ceux qui contribuent à en maîtriser les usages. Cette problématique du « Place management » est fondamentale dans la compréhension de la concentration des actes de délinquances et d'incivilités au sein de micro-territoires.

Un auteur comme Madensen¹² offre un cadre très heuristique sur cette question des usages, qui renvoie selon lui à quatre dimensions : l'organisation de l'espace, la régulation des comportements, le

contrôle des accès et l'acquisition de ressources.

Au reste, de nombreux psychologues avaient avant lui mis en exergue le rapport étroit entre les caractéristiques physiques d'un lieu et les comportements routiniers qui s'y déroulent¹³.

Les acteurs qui disposent de cette maîtrise ou gestion des usages jouent un rôle essentiel dans le type de population qui fréquentera les espaces qui relèvent de leur domanialité, qu'il s'agisse de commerçants, de propriétaires privées ou de bailleurs sociaux¹⁴.

Le paradigme de la désorganisation sociale

En reprenant le concept durkheimien de « conscience collective », les sociologues de l'École de Chicago l'appliquèrent au niveau des « communautés », en mettant en avant l'idée selon laquelle ses membres développaient une conception similaire des comportements sociaux « acceptables¹⁵ ».

Un auteur comme Sampson¹⁶ avance un concept d'efficacité collective, qui s'entend comme la cohésion sociale entre voisins conjuguée à leur volonté d'intervenir au nom du « bien commun ». La célèbre théorie de la « vitre cassée », énoncée par Wilson et Kellig¹⁷ ressortit de ce paradigme de la « désorganisation sociale ».

(11) Il s'agit d'une méthode d'analyse de voisinage de premier ordre, basée sur les distances au plus proche voisin. La fonction K est la distribution cumulative des fréquences d'observations à une distance donnée point par point, ou à l'intérieur d'une classe de distance.

(12) Madensen (T.D.), 2007, *Bar management and crime: Towards a dynamic of theory of place management and crime hot spots*, Ph. Dissertation, Cincinnati, OH: University of Cincinnati.

(13) Barker (R.G.), 1968, *Ecological psychology, Concepts and methods for studying the environment of human behavior*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.

(14) «Place managers' decision influence both the physical and the social arrangements at places, and this can influence offender contact with targets as well as the willingness of bystanders to intervene», *Place Matters*, p. 50.

(15) Shaw (C.R.) et McKay (H.D.), 1942, *Juvenile delinquency and urban areas. A study of rates of delinquency in relation to differential characteristics of local communities in American cities*, University of Chicago Press.

(16) Sampson (R.J.), Raudenbush (S.W.) et Earls (F.), 1997, «Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy», *Science*, 277 (5328), 918-924.

De l'ensemble de ces travaux, deux apports majeurs sont à noter. D'une part les indicateurs socio-économiques concentrent des valeurs très défavorables sur des territoires correspondant à des segments de rue ou un ensemble de segments de rue.

Dans cette perspective, la nouveauté radicale introduite par D. Weisburd consiste à montrer, à travers de nombreux indicateurs, que les difficultés et la précarité sociales sont des facteurs explicatifs de la délinquance à l'échelle des micro-territoires. Le sociologue Wicker¹⁸ en travaillant sur les micro-territoires montrait que ceux-ci n'étaient pas qu'un milieu physique, mais tout autant un cadre social. En 1997, Taylor¹⁹ suggérait que les personnes qui fréquentaient le même segment de rue développaient une interconnaissance telle que chacun était au fait des habitudes de l'autre. Dès lors, les rôles sociaux se construisent bien à l'échelle des micro-territoires et par voie de conséquence les comportements socialement acceptables.

À partir des travaux dirigés par D. Weisburd²⁰, les enquêtes montrent qu'il existe bien des micro-territoires concentrant des indicateurs socio-économiques défavorables. Les indicateurs retenus concernent le chômage, la valeur de l'immobilier, le

parc de logements sociaux, les aides au logement, la mixité fonctionnelle, la diversité ethnique...

De l'ensemble de ces travaux, deux apports majeurs sont à noter. D'une part les indicateurs socio-économiques concentrent des valeurs très défavorables sur des territoires correspondant à des segments de rue ou un ensemble de segments de rue. D'autre part, les poches qui connaissent un niveau élevé de délinquance et d'incivilités concentrent à la même échelle les indicateurs socio-économiques les plus défavorables.

Quels enseignements ?

Pour la police

Les conclusions précédemment évoquées amènent naturellement à suggérer une réorientation des moyens de lutte contre la délinquance et de prévention sur les espaces à forte densité criminelle (« Crime Hot Spots »). Il est préconisé aux services de police de concentrer des moyens et des stratégies sur ces micro-territoires de la délinquance, dans le cadre d'approches communément appelées « Hot Spots Policing ».

Une des premières évaluations relatives à l'impact de l'action policière sur les « points chauds » de

la criminalité remonte à 1995²¹ avec le programme « Hot Spot's Patrol Experiment » mené dans la ville de Minneapolis.

À partir de l'analyse informatisée de la géographie criminelle de la ville, 110 « points chauds » de la délinquance sont retenus. L'expérimentation consista à doubler le nombre de patrouilles sur les 110 lieux retenus sur une durée de 10 mois. Aucune instruction particulière ne fut donnée aux patrouilles concernées quant aux modes opératoires ou aux objectifs.

Les résultats montrèrent que sur la petite délinquance de voie publique et les incivilités, la réduction du nombre de faits constatés se situait entre 7,2 et 15,9 %, tandis que les délits les plus graves (agressions, cambriolages, vols à l'arraché...) diminuaient de 2,6 à 5,9 %.

Cette enquête fit date, car elle contrecarrait les conclusions de la célèbre étude de Kelling publiée en 1974²², selon laquelle l'intensification de la présence policière était sans effet sur le niveau de victimisation.

Une enquête de Koper de 1995²³ amena un éclairage complémentaire en ce qu'elle s'attacha à évaluer la stratégie de « Hot Spots Policing » dans la durée. Après avoir analysé un total de 17 000 interventions de la police de Minneapolis, il identifia un « temps de résilience » (« survival time ») qu'il définit comme le laps de temps séparant le début de l'intervention des policiers de la

(17) Wilson (J.Q.) et Kelling, (G.), 1982, « Broken windows: The police and neighborhood safety », *Atlantic Monthly*, 249 (3), 29-38.

(18) Wicker (A.W.)n 1987, « Behavior settings reconsidered: Temporal stages, resources, internal dynamics, context », in D. Stokels (D.) et Altman (I.) (dir.), *Handbook of environmental psychology*, p. 613-653, New-York: Wiley-Interscience.

(19) Taylor (R.B.), 1997, « Social order and disorder of street blocks, and neighborhoods: Ecology, microecology, and the systemic model of social disorganization », *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 34 (1), 113-155.

(20) *The criminology of place*, op. cit.

(21) Sherman (L.W.) et Weisburd (D.), 1995, « General deterrent effects of police patrols in crime "Hot Spots": A randomized, controlled trial », *Justice Quarterly*, 12(4), 625-648.

(22) Kelling (G.L.), Pate (A.), Dieckman (D.) et Brown (C.), 1974, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: a technical report*, Washington, DC: Police Foundation.

(23) Koper (C.S.), 1995, « Just enough police presence: Reducing crime and disorderly behavior by optimizing patrol time in crime hot spots », *Justice Quarterly*, 12 (4), 649-672.

reprise des « désordres » après leur départ. Il constate que chaque minute passée par un policier sur un « point chaud » contribue à accroître ce temps de « résilience » de 23 %.

La revue la plus large de l'évaluation des dispositifs de ces stratégies a été réalisée sous l'égide de la « Campbell Collaboration » créée en 2000, émanation du « Crime and Justice Group » qui réunit universitaires et professionnels. Dans ce cadre, 19 dispositifs ont été retenus selon des critères permettant leur comparaison.

Anthony Braga²⁴ arrive à la conclusion que 80 % des dispositifs ont abouti à une réduction du niveau de la délinquance, quels que soient la stratégie ou le mode opératoire retenu : approche réactive ou proactive, orientation vers la résolution des problèmes...

Pour les autres parties prenantes

Un autre apport décisif des travaux de cette criminologie centrée sur les micro-territoires est l'importance qu'il convient d'accorder aux acteurs qui ont une maîtrise des usages en ces lieux. Ces « place managers » contribuent de manière significative à façonner un environnement propice ou non à la délinquance, en ce que leurs initiatives et actions ont un impact important dans la

structuration des opportunités criminelles.

Les travaux de Madensen et Eck²⁵ sur la ville de Cincinnati suggèrent que la prescription de règles de comportement par des gérants de bar a permis de diminuer considérablement les faits de violence. Ces acteurs constituent une véritable « tierce partie » aux côtés des acteurs pénaux. Ce « Third-party policing » selon Bueger et Mazerolle²⁶ consiste en « *police efforts to persuade or coerce organizations or non-offending persons, such as public housing agencies, property owners, parents, health and building inspectors and business owners to take some responsibility for preventing crime or reducing crime problems* ».

Effet « plumeau » ou diffusion des bénéfiques ?

C'est un sujet de controverse pour toute politique de sécurité publique centrée sur des territoires définis. *A fortiori* la question centrale de la translation de la délinquance vers des espaces plus ou moins rapprochés des lieux « traités » s'est posée pour la stratégie du « Hot Spot Policing », comme le rappellent Black et Park²⁷.

Dès 1994, Clark et Weisburd²⁸ concluent après avoir passé en revue de nombreux dispositifs à un

effet de diffusion des « bénéfiques » à travers la baisse des faits constatés de délinquance sur les territoires contigus à celui faisant l'objet d'une stratégie de « Hot Spot Policing ».

Cette analyse est assez révélatrice puisqu'elle s'appuie sur plusieurs dizaines de programmes mis en œuvre entre 1990 et 2014.

Dans une autre étude majeure, Guerette et Bowers²⁹ font le constat que seules 26 % des évaluations des dispositifs évalués traduisent un effet de « déplacement » de la délinquance sur des espaces plus ou moins éloignés.

Dans le cadre de la « Campbell Review », le criminologue Telep³⁰ mit en avant qu'une très faible proportion des dispositifs de « Hot Spot Policing » avait prévu une évaluation de cet effet de déplacement.

Dans une enquête dirigée par D. Weisburd³¹, une équipe de chercheurs a évalué la stratégie de « Hot Spot Policing » déployée par la police de la ville de Jersey en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et la prostitution. À partir de 6 000 observations *in situ*, mais également à partir des témoignages des personnes interpellées, cette enquête a montré que non seulement il n'y avait pas de translation des faits de délinquance, mais bien une diffusion des « bénéfiques » générés par le dispositif aux lieux alentours ■

(24) Braga (A.A.) et Clarke (R.V.), 2014, «Explaining high-risk concentration of crimes in the city: Social disorganization, crime opportunities, and important next steps», *Journal of Research of Crime and Delinquency*, 51 (4), 480-498.

(25) Madensen (T.D.) et Eck (J.E.), 2008, «Violence in bars: Exploring the impact of place manager decision-making», *Crime Prevention and Community Safety*, 10(2), 111-125.

(26) Bueger (M.) et Mazerolle (L.G.), 1998, «Third-party policing: A theoretical analysis of an emerging trend», *Justice Quarterly*, 15(2), p.301.

(27) Black (D.A.) et Park (K.), 2012, «Some problems with place-based crime policies», *Criminology and Public Policy*, 11(2), 327-334.

(28) Clarke (R.V.), Weisburd (D.), 1994, «Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement», in Clarke (R.V.) (ed.), *Crime prevention studies*, vol. 2, p. 165-184, Monsey, NY: Criminal Justice Press.

(29) Guerette (R.T.) et Bowers (K.J.), 2009, «Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations», *Criminology*, (47)4, 1331-1368.

(30) Telep (C.W.), Weisburd (D.), Gill (C.E.), Teichman (D.) et Vitter (Z.), 2014, «Displacement of crime and diffusion of crime control benefits in large scale geographic areas: A systematic review», *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 515-548.

(31) Weisburd (D.), Wyckoff (L.A.), Ready (J.), Eck (J.E.), Hinckle (J.C.) et Gajewski (F.), 2006, «Does crime just move around the corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime benefit», *Criminology*, (44)3, 549-592.

Une évaluation des stratégies de « Hot Spot Policing » : une étude³² d'Anthony A. Braga³³ et de Brenda J. Bond³⁴ sur la ville de Lowell

Il s'agit d'une enquête financée par le ministère de la Justice et réalisée par le Service de la sécurité publique de l'État du Massachusetts. Elle avait pour objectif d'évaluer les impacts des stratégies policières plus offensives sur les secteurs de la ville de Lowell où se concentrent les plus hauts niveaux de délinquance et d'incivilités. Les approches proactives retenues se répartissaient entre intensification des interpellations, déploiement de la prévention situationnelle et interventions sociales à la demande de la police.

Le protocole retenu reprend la méthode dite « SARA » développée par Eck et Spellman. La ville de Lowell dans l'État de Massachusetts comprend 105 000 habitants et se situe à 50 km au nord-est de Boston. Un diagnostic fut élaboré à partir de l'ensemble des appels à Police secours pendant l'année 2004. Ces appels ont été géocodés afin de déterminer les secteurs les plus pourvoyeurs des sollicitations à la police de Lowell pour des faits de délinquances et des désordres. Cette approche a été complétée par la perception des policiers des secteurs « à problèmes ».

Afin d'appréhender les « effets » éventuels de déplacement de la délinquance, le protocole prévoyait de mesurer la délinquance et les incivilités sur un périmètre élargi à une frange correspondant à deux pâtés de maison immédiatement contiguës aux secteurs retenus.

À l'issue de ce diagnostic, 34 secteurs à forte délinquance sont retenus, correspondant à 2,7 % de la superficie de la ville, mais concentrant 23,5 % des appels à Police secours. Ces 34 secteurs sont répartis en 17 paires, afin d'identifier les 17 secteurs qui feront l'objet de l'expérimentation et les 17 autres qui serviront de « contrôle ».

L'enquête se déroula du 1^{er} septembre 2005 au 31 août 2006. Les responsables de secteurs devaient rendre compte des actions déployées et des résultats obtenus lors de réunions semblables à celles de la méthode « Compstat » utilisée à New-York.

Les 17 secteurs expérimentés sur lesquels furent déployées des actions plus proactives selon la doctrine de la police de résolutions des problèmes, une place importante fut accordée aux approches de prévention situationnelle : sécurisation des logements et commerces vacants, amélioration de l'éclairage public, déploiement de la vidéoprotection, contrôle renforcé des débits de boisson... Les interventions sociales sont également déployées que ce soit à l'endroit des personnes relevant d'une prise en charge psychiatrique, en matière d'hébergement des SDF, ou encore d'activités récréatives proposées aux jeunes... Sur ces secteurs, les policiers ont adopté une posture plus proactive et offensive : augmentation des patrouilles, de la surveillance, dispersion des attroupements, intensification des interpellations pour consommation d'alcool sur la voie publique, pour trafic de stupéfiants, contrôle et fouille des individus suspects...

Aux fins d'évaluer l'impact de ces stratégies, les indicateurs retenus furent le nombre d'appels à Police secours, mais également les observations réalisées *in situ* par les chercheurs.

Les stratégies de « Hot Spot Policing » se sont révélées bénéfiques pour l'ensemble des secteurs traités, avec une baisse de 19,8 % des appels à Police secours. Les appels relatifs aux agressions et aux vols qualifiés ont diminué de 41,8 % et de 35,5 % pour les vols avec effraction. En revanche, les vols simples demeurent au même niveau avant et après l'expérimentation.

Les observations *in situ* ont permis de mesurer une diminution des désordres et incivilités dans 14 des 17 secteurs expérimentés. Le nombre d'individus errants baisse de 71,6 %, les consommateurs d'alcool sur la voie publique de 73,1 % et le nombre de revendeurs de stupéfiants de 61,9 %.

Dans 13 des 17 secteurs traités, les portions de rues souillées par des dépôts d'ordures sauvages ont diminué de 26,8 %, les surfaces couvertes de graffiti baissent de 23,1 % et les dégradations de 62,5 %.

(32) Policing Crime and Disorder Hot Spots: a randomized controlled trial, *Criminology*, volume 46, numéro 3, 2008, p. 577-607.

(33) Professeur de criminologie, J. F. Kennedy School of Government, Université de Harvard.

(34) Professeure associée en administration publique, Université du Suffolk.

Radicalisation sur Internet : méthodes et techniques de manipulation

Franck BULINGE

Dans cet article, fruit d'une recherche menée au profit de l'INHESJ, l'auteur dresse un état des méthodes et techniques de manipulation utilisées par les groupes islamistes dans le cadre de la propagande qu'ils développent sur Internet. Il montre comment elles sont mises en œuvre dans un processus qu'il nomme « IMS » (influence, manipulation, subversion) et qui peut conduire à la notion de passage à l'acte. Il en déduit une méthodologie d'analyse des contenus manipulateurs de type multimédia. Évoquant la question de vulnérabilités des jeunes internautes face à cette menace, il souligne le caractère nécessairement systémique de la réponse à apporter, aussi bien au niveau politique que sécuritaire.

This article is based on a research conducted for the benefit of INHESJ. The author describes the state of methods and techniques of manipulation used by Islamist groups as part of the propaganda they develop on the Internet. He shows how they are implemented in a process he called IMS (influence, manipulation, subversion) which can lead to the concept of acting out. He infers a methodology for deceptive content analysis. Speaking about vulnerabilities of young Internet users who are facing this threat, he emphasizes the systemic nature of the response to both political and security levels.

Influence, manipulation, subversion

Le phénomène de radicalisation islamo-jihadiste n'échappe pas aux méthodes et techniques d'ingénierie sociale qui peuvent être décrites comme un processus à la fois massif et ciblé d'influence, manipulation, subversion (IMS). À travers ce processus, l'individu chemine progressivement selon une trajectoire souhaitée par son agent recruteur. Il devient à la fois la victime et l'acteur d'un engrenage psychologique qui débute par son amorçage, l'amène à adhérer puis à s'engager dans une logique déviante, jusqu'au passage à l'acte.

L'influence agit sur la perception générale d'un phénomène dans le but d'infléchir le jugement au niveau individuel et collectif

(prosélytisme, propagande), alors que la manipulation vise l'aliénation du jugement et du comportement individuel par le biais de techniques psychologiques relevant de la ruse et de la tromperie¹. La subversion peut, quant à elle, être définie comme un renversement du socle des valeurs et croyances héritées du modèle social généralement partagé (l'ordre établi). Bien qu'elle décrive théoriquement un phénomène de masse, elle est indissociable d'une rupture intime de l'individu avec son environnement. De fait, il ne peut y avoir de passage à l'acte (rejoindre le jihad, commettre un attentat) sans cette rupture avec l'entourage familial, professionnel et social.

L'engrenage manipulateur

Le recrutement via Internet étant l'un des objectifs des mouvements islamo-jihadistes, cela suppose des stratégies en réseaux plus ou moins structurés qui doivent agir comme autant de toiles d'araignées en attente de



Franck BULINGE

Maître de conférences à l'université de Toulon. Intervenant à l'INHESJ

dans le domaine de l'analyse de renseignement et la gestion de l'information de crise, il est l'auteur de *Maîtriser l'information stratégique : méthodes et techniques d'analyse*, paru en décembre chez De Boeck.

(1) Voir notamment Breton (2000), D'almeida (2003).



victimes. Dès lors, il s'agit de mettre en place des méthodes et techniques susceptibles d'attirer et de piéger les victimes potentielles.

Bien que les manuels de guerre psychologique se réfèrent à la notion d'effet final recherché (EFR), l'observation des contenus sur Internet appelle plus logiquement la notion d'« effet d'exposition possible » (EEP) qui peut se définir comme une conséquence possible de l'exposition individuelle à ce genre de contenus. On ne peut, en effet, évaluer le degré de programmation de ces contenus ni préjuger de l'effet recherché par leurs auteurs. Cela reviendrait à leur accorder une expertise qu'ils n'ont pas systématiquement.

On identifie cinq EEP qui correspondent aux différents stades IMS :

1. La sensibilisation : objectif théoriquement visé par une stratégie d'influence. Il s'agit essentiellement d'informer et d'argumenter en vue d'instaurer un état de tolérance à l'égard d'un point de vue ou d'un système de valeurs différent. Dans le cas des islamo-jihadistes, l'objectif consiste à jouer sur les perceptions dans le but de neutraliser les facteurs anxiogènes favorisant les situations de rejet. Par exemple, ils peuvent entretenir la rhétorique sur l'islam pacifique et tolérant, attirer l'attention sur le massacre des enfants au Moyen-Orient, et montrer des images d'opérations humanitaires ;
2. Le conditionnement : phase d'amorçage cognitif qui marque le début du stade de manipulation. Pour Fabrice d'Almeida, « la notion de

conditionnement résume cette idée double : à la fois l'existence d'une phase précédant la demande et l'obtention de l'action, et l'entretien d'un état d'esprit garantissant le consentement du manipulé ». Roger Mucchielli² précise que « la propagande "de conditionnement" reste une référence à laquelle les divers fanatiques du monde reviennent toujours. Les idées de Tchakhotine sont encore appliquées [...] Elles prennent leurs sources dans la réflexologie de Pavlov ». Par exemple, les islamo-jihadistes n'hésitent pas à parasiter les campagnes contre l'islamophobie afin de profiter d'une adhésion émotionnelle massive par le biais de la victimisation. Cette pratique a le double avantage de stigmatiser les foules contre l'ensemble des musulmans avec pour effet de semer la division et de conforter leur discours ;

(2) Almeida (2002), Mucchielli (2006).

3. L'endoctrinement : phase durant laquelle un individu se soumet à l'acceptation et à l'apprentissage de la doctrine (ici jihadiste). Il adhère aux valeurs et croyances qui lui sont inculquées et tourne le dos à son entourage. Cette phase marque le passage au stade de subversion. L'individu s'enferme dans une logique mentale sectaire, selon le processus d'idéalisation qui le prépare à entrer dans la cellule terroriste réelle ou virtuelle, laquelle lui donnera une nouvelle identité (mort et renaissance initiatique).

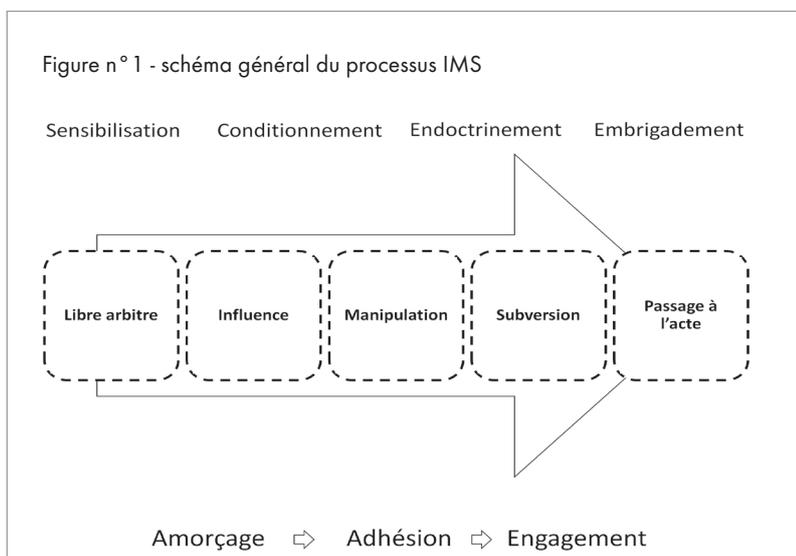
4. L'embrigadement : c'est la phase durant laquelle l'individu intègre le groupe ou la communauté dont il s'approprie les gestes, les paroles et les comportements. Alors que l'endoctrinement crée les conditions intellectuelles de la subversion, l'embrigadement est un acte engageant qui précède l'action. Par exemple, la *taqiyya*, c'est-à-dire le fait de dissimuler son appartenance à la mouvance jihadiste, résulte

de l'embrigadement, de même qu'apprendre à fabriquer une bombe ;

5. L'incitation au passage à l'acte : il s'agit d'un contenu explicite invitant à accomplir une action précise. En ce sens, la diffusion d'une méthode de fabrication d'engins explosifs n'est une incitation au passage à l'acte que si la cible est explicitement désignée (les juifs, les croisés).

La figure ci-dessous résume le processus IMS et l'engrenage manipulateur.

Ce schéma illustre l'idée d'un continuum dans lequel on passe s'en rendre compte, faute de frontières précises, du libre arbitre à l'influence, puis à la manipulation et à la subversion, jusqu'au passage à l'acte. La théorie de l'engagement, ou soumission librement consentie³, prend ici tout son sens puisqu'elle conduit à un effet d'engrenage qui rend difficiles la prise de conscience et le retour en arrière.



Les principales techniques de manipulation

On identifie généralement deux grandes familles de manipulation⁴. La première consiste à jouer avec les affects du manipulé (manipulation affective), la seconde visant ses capacités cognitives (manipulation cognitive). Les auteurs précisent que l'une et l'autre sont inséparables et qu'elles agissent de conserve sans qu'il soit parfois possible de les distinguer.

Manipulation affective

Il s'agit, pour Abgrall, de créer un courant affectif entre le manipulateur et sa cible. On touche les registres affectifs et émotionnels qui vont de l'humour à la colère en passant par la peur, l'angoisse ou la tristesse. La manipulation opère sur la forme du message et repose sur une relation d'identification subjective (empathie, séduction, effet fusionnel). Il s'agit de déclencher des sentiments aux dépens d'une analyse rationnelle. Par effet de substitution, les sentiments prennent alors le pas sur le raisonnement dans la construction de l'opinion.

Manipulation cognitive

La manipulation cognitive vise à altérer le processus de raisonnement à l'aide de subterfuges informationnels.

Les tableaux pages suivantes présentent une synthèse des techniques de manipulation affective et cognitive relevées dans la littérature et/ou identifiées de manière empirique dans les contenus Internet.

(3) Travaux de Kisler (1971), Joules et Beauvois (2002), Guéguen (2002), Perloff (2003).

(4) Voir Breton (2000) et Abgrall (2003).

Tableau n° 1 - Synthèse des techniques de manipulation affective

Méthode	Effet recherché	Techniques
Séduction sensorielle	Affaiblissement des défenses mentales : relaxation, sophronisation, état pré-hypnotique, léthargie intellectuelle, sentiment de fusion, régression, identification	Images : cadrages ou recadrages, effets de loupe (focalisation sur un point), retouche (flous gaussiens, couleurs accentuées, noir et blanc, granulation), stéréotypes (enfants, vieillards), choc des photos (cadavres, scènes violentes), enchaînement rapide et répété d'images, esthétisation symbolique (lion, cheval, guerriers, Kalachnikov...)
Excitation sensorielle	Sentiments de peur, tristesse, compassion, confiance	Sons : infrasons (sensation d'angoisse), sons aigus, déchirants (stress), musique synchronisée sur l'image ou le contexte
	Sensations de vertige, d'élévation, de transcendance, de stress, d'angoisse, d'euphorie	Voix : masculine ou féminine, d'enfants ; lente, profonde, hypnotique, utilisation d'effets (écho, réverbération, crescendo)
	Effets anxiogènes, stress et réponse physiologique (pouls, sudation, malaise, nervosité)	Textes : effets de style (lyrique, religieux, proverbial, poétique), choix du champ sémantique (le « choc des mots », tonalité positive ou négative, apaisante, angoissante ou violente)
Associations	Transfert de charge affective d'un sujet/objet vers un autre	Voix, images et sons associés. Exemple : 9/11 + Wall Street + Satan + musique et images apocalyptiques
	Activation de croyances et sentiments primaires (racisme, xénophobie, superstitions)	Victimisation, dénonciation de crimes, images de bombardements, prophéties, apocalypses...
	Leviers psychologiques (paranoïa, narcissisme)	Storytelling : narration visant à recontextualiser positivement la perception ou appelant des valeurs programmées (héros et martyrs, réécriture de l'histoire du monde) Théorie du complot : stigmatisation sur un gouvernement occulte, complot illuminati ou satanique

Tableau n° 2 - Manipulation cognitive

Méthode	Effet recherché	Techniques
Cadrage menteur	Altération du jugement par introduction de données fausses, truquées ou tronquées (désinformation)	Truquage des contenus textuels, vocaux, sonores et visuels (ajouts, suppressions, retouches, décontextualisation, etc.)
Cadrage abusif	Recherche d'adhésion et de conviction par la manipulation du langage et des représentations visant l'aliénation du sens critique (propagande)	Ambiguïtés : usage de termes, d'images ou de sons laissant un doute sur leur interprétation possible. Usage de formules conditionnelles non vérifiables
		Arguments d'autorité : références à des personnes dont il est difficile de discuter l'autorité (Dieu, le cheikh, l'imam)
		Répétitions : usage répété de termes, de sons ou d'images. Vise à faire admettre le message comme une évidence (Allah Akbar)
		Mots piégés : emploi de mots renvoyant à des représentations qualifiantes (louangeurs, dépréciateurs, neutralisants, justifiants, déresponsabilisant). Exemple : « mécréants », « apostats », formules rituelles de bénédiction
		Rails mentaux : usage de représentations totémiques ou taboues qui ferment le cadre d'analyse (Sentier d'Allah, soumission, mécréance, salut de l'âme...)
Neutralisation symbolique	Activation de représentations sociales fortes à l'aide de mots et de symboles appelés « leviers », en vue de bloquer le sens critique (bétabloquants mentaux)	Leviers de vertu : appel aux valeurs (islam, liberté, justice, indépendance, fraternité, pureté...)
		Leviers poisons : association de mots à valence négative (Occident/Satan, chrétiens et juifs/infidèles, mécréants)
		Leviers d'autorité : référence aux autorités religieuses ou morales intouchables (Dieu, Mahomet, Ben Laden)
		Leviers de conformisme : appel à la solidarité, à la pression émotionnelle et collective (l'Oumma, la Palestine)
Cadrage contraignant	Recherche d'un consentement négocié par étapes (engrenage par amorçage et engagement)	Pied dans la porte : consiste à amorcer le consentement par une première sollicitation non contraignante, puis à prendre appui sur la réponse positive pour soumettre la requête pour laquelle on veut une réponse positive
		Porte au nez : consiste à soumettre une première requête inacceptable afin de rendre plus accessible celle pour laquelle on veut une réponse positive.

Une logique prédateur-proie

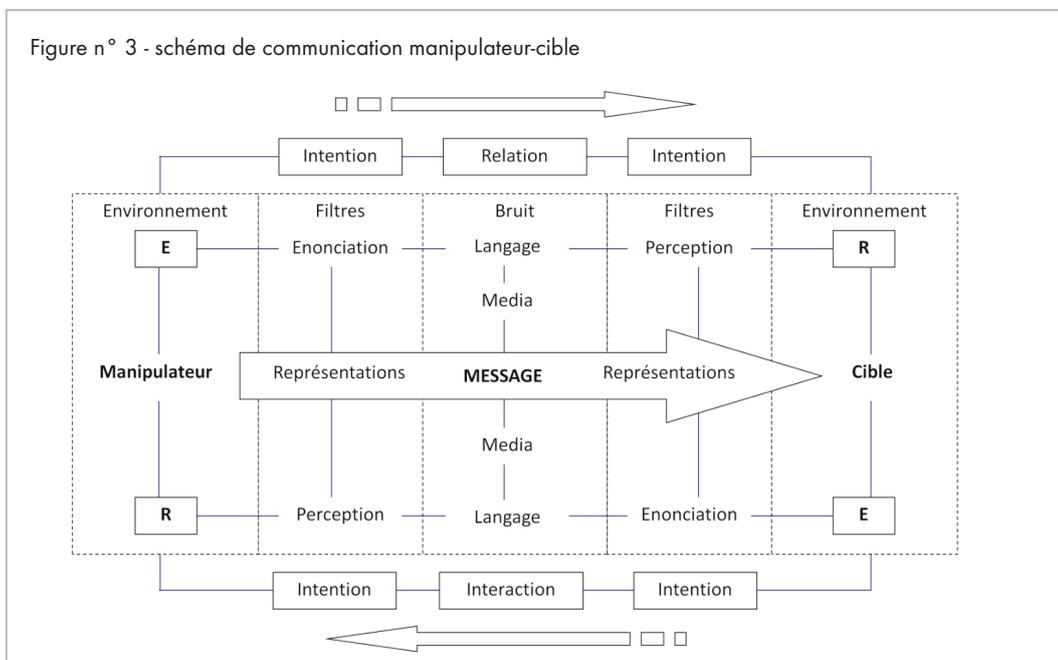
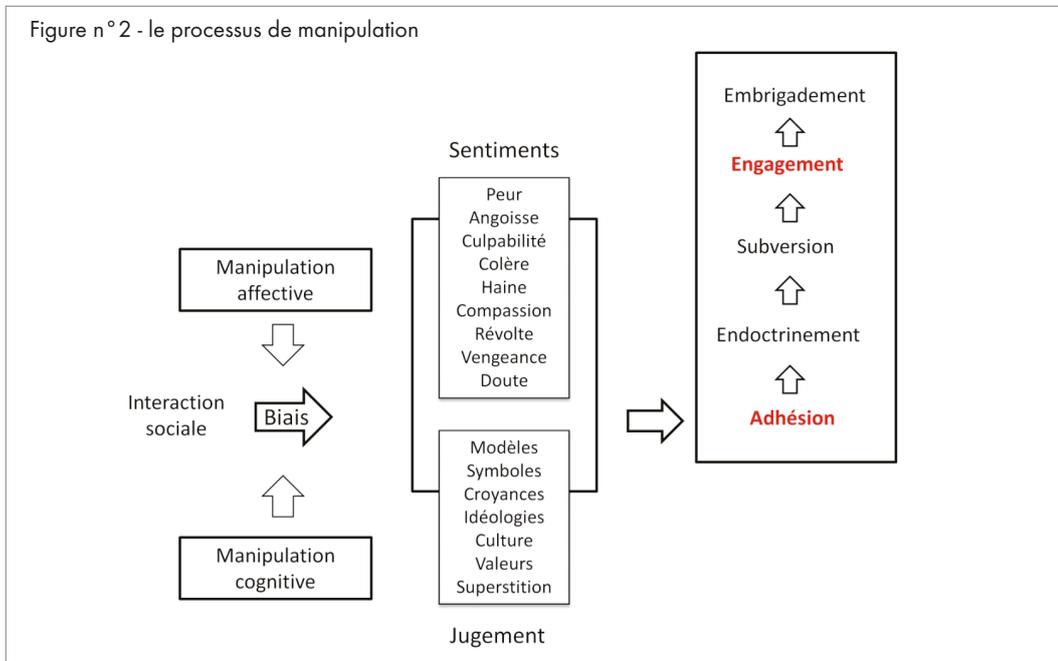
Le processus de manipulation repose sur l'utilisation simultanée des deux types de manipulation dans un contexte d'interaction sociale. Un « bon » produit manipulateur n'existe pas en tant que tel. Il est plutôt le résultat du mariage complexe et aléatoire entre des individus

(interaction sociale), une stratégie, des techniques et un contexte. Il peut se résumer par la figure n°2.

L'intérêt d'Internet est évidemment de réduire statistiquement la part aléatoire par la diffusion massive du message. Il s'agit par conséquent d'attirer le plus grand nombre de proies potentielles vers la zone d'interaction sociale comme dans un

piège à guêpes (effet d'entonnoir). C'est là qu'interviennent les stratégies de réseaux qui, de liens en liens, amènent les proies vers leurs manipulateurs.

Il s'instaure alors une relation entre le manipulateur et sa cible, explicite (échanges sur un forum) ou implicite (convergence d'intérêt), qui peut être illustrée par la figure n° 3.



Le manipulateur et la cible sont deux acteurs en interrelation, à la fois émetteurs (E) et récepteurs (R). Le manipulateur, à travers son média (site, forum) envoie un message avec une intention (informer, conditionner, recruter...). De son côté, la cible marque également une intention, consciente ou inconsciente, en pénétrant sur le territoire du manipulateur. Il se peut évidemment qu'un internaute se retrouve sur un site par erreur, mais dans ce cas il en ressortira très vite. En revanche, si l'internaute est mû par une intention, quelle qu'elle puisse être (curiosité, tentation, voyeurisme), il émet un signal que reçoit le manipulateur, lequel répond en vue d'amener la cible dans sa zone d'influence. Si la cible interagit, le contact est établi et, dès lors, le manipulateur peut commencer son travail d'approche.

Internet comme espace de manipulation

Le jeune internaute évolue depuis sa chambre dans un espace virtuel, une bulle dans laquelle ses rapports sociaux sont dématérialisés. Contrairement à ce qu'on pourrait imaginer, l'absence d'interaction physique n'empêche pas d'exercer un pouvoir d'influence ou de manipulation. L'objectif du manipulateur consiste à atteindre l'internaute dans cette bulle où il se sent paradoxalement en sécurité derrière son anonymat.

Médias et contenus sur Internet

On ne fera ici qu'un rapide survol de présentation, chacun pouvant se faire une idée de ce que représente le cyberspace islamo-jihadiste sur Internet. Il convient toutefois de

noter que, d'une manière générale, la cybersphère islamo-jihadiste n'est pas directement accessible pour un néophyte. En effet, il ne suffit pas de taper deux mots clés pour accéder aux sites « terroristes », loin s'en faut. On peut y voir le résultat de la lutte engagée par les autorités contre la prolifération constatée à partir de 2003 et jusqu'en 2008. À noter également la prolifération de sites, notamment salafistes, condamnant le jihadisme assimilé au *kharidjisme*, mouvement dissident de l'islam ancien. De fait, approcher et pénétrer la sphère islamo-jihadiste suppose aujourd'hui une réelle volonté de la part de l'internaute.

De manière synthétique, on distingue principalement quatre types de contenus (textes, images, chants, vidéos) qui sont diffusés sur différents supports : blogs, sites, forums, médias sociaux (Youtube et Dailymotion), réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.).

Les forums

En dépit de leur ancienneté et du développement du multimédia, ils restent un média essentiel en raison de leur interactivité. L'accès à certains fils de discussion est soumis à une inscription qui marque une frontière entre l'espace public et un espace privé au sein duquel échange une communauté d'intérêt. Le forum alimente l'idée de fraternité et favorise l'accueil des « âmes en peine » et des égarés, lesquels trouvent les réponses aux questions qu'ils se posent et peuvent être « pris en charge » par un guide ou renvoyés vers d'autres point d'accès.

Les sites et blogs

En général, les sites et blogs présentent des contenus essentiellement textuels à vocation doctrinale (commentaires des textes religieux, normes et règles de comportement) ou pédagogique

(cours d'arabe, fabrication de bombes, utilisation d'armes). Avec l'émergence de l'État islamique, certains proposent le téléchargement du webzine *Dabiq*, dédié à la propagande de Daech. À noter que la connaissance de l'arabe n'est plus une obligation, les sites proposant un choix de langues étendu.

Les réseaux sociaux : cas de Facebook et Twitter

Facebook est complémentaire des autres médias avec lesquels il partage les contenus, permettant à n'importe quel internaute de disposer d'un espace de communication interactif par lequel peut s'amorcer un jeu manipulateur.

L'activité liée au jihadisme sur Twitter a émergé quant à elle avec l'explosion de ce média. Il contribue aujourd'hui à une diffusion large et rapide de multiples propagandes. Le média se caractérise par l'association d'images symboliques fortes avec un texte court (à condition que ce dernier ne soit pas une compilation illisible d'hashtags), et éventuellement une vidéo, impactant un public large et plutôt jeune. Twitter implique une simplicité du message appelant une adhésion spontanée qui se traduit par un retweet, aux dépens de la réflexion personnelle. L'analyse porte ainsi sur le contenu textuel et la sémiotique (notamment les contenus symboliques). Les vidéos renvoient aux médias sociaux ou aux sites sur lesquels elles sont diffusées.

Méthodologie d'analyse de contenus multimédias

Les vidéos occupent une place prépondérante dans les stratégies de communication des islamistes. Leur diversité nécessiterait à elle seule une typologie : prêche, préparation d'explosifs, démonstrations d'entraî-

nement, attentats, testaments filmés, scènes de combat, attentats suicides, exécutions, etc. Certaines, particulièrement violentes et barbares, sont insoutenables et choquantes. Toutefois, outre la curiosité malsaine qu'elles suscitent, leur diffusion régulière entraîne un phénomène de banalisation qui contribue à aguerrir les candidats au jihad. L'acceptation de cette barbarie est un indicateur du stade avancé d'endoctrinement de l'internaute. Lorsqu'il contribue lui-même à sa diffusion, comme dans le cas de Merah, cela signifie qu'il entre en phase d'embrigadement.

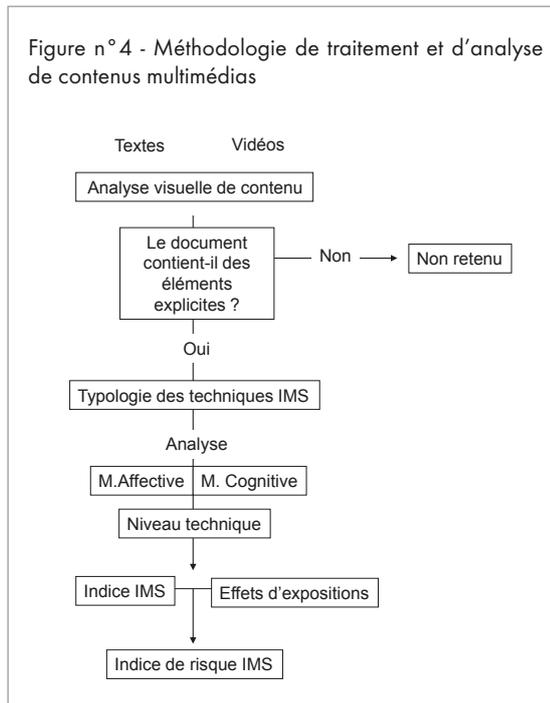
En amont de ces vidéos violentes, on note l'apparition de chaînes animées par des propagandistes autoproclamés qui, avec le succès et sous l'effet d'un éclairage médiatique bénéfique, deviennent de véritables gourous du recrutement. Le cas de la chaîne 19HH illustre bien ce type de contenus. Son auteur exploite volontiers le filon conspirationniste, prophétique et apocalyptique (avènement du Mahdi), l'histoire revisitée à travers un mix d'images d'archives décontextualisées et de commentaires textuels simplistes, le tout dans une atmosphère musicale guerrière et islamique.

Il découle de ce qui précède que les contenus produits sur Internet peuvent être caractérisés et mesurés. Dès lors, il est possible d'élaborer une méthode et un outil d'analyse susceptibles de qualifier et quantifier les phénomènes observés.

Cette démarche peut ainsi avoir une double finalité puisqu'elle permet à la fois d'étudier les phénomènes IMS et leur évolution, et d'en évaluer l'impact. Le principe repose sur l'élaboration d'un outil d'analyse.

La figure n°4 donne un exemple de méthodologie d'analyse.

Dans un premier temps, l'analyste explore visuellement les contenus



Internet (textes, images, vidéos). S'il identifie des éléments significatifs, il passe à la phase d'analyse et, en s'appuyant sur les typologies présentées plus haut, il repère les techniques utilisées. Il quantifie alors les éléments de manipulation affective et cognitive, puis il évalue le niveau technique du support. Cela lui permet de calculer un indice de manipulation (Indice IMS) ainsi que les effets d'expositions possibles, dont il déduit un indice de risque IMS.

Matrice d'analyse

Elle se présente sous forme d'un tableau d'indicateurs au centre duquel l'opérateur dispose d'un espace de commentaires. Le choix d'un cadre bleu et d'un logo se justifie par la nécessité pour l'opérateur de conserver ses repères (charte graphique) :

- la colonne « Manipulation psychosociale » représente les éléments d'analyse des manipulations affectives, culturelles, psychologiques et sociales.

L'appel aux sentiments est traité de manière exhaustive afin de distinguer la nature des sentiments appelés, lesquels déterminent les EEP ;

- la colonne « Manipulation cognitive » représente les éléments ayant un impact sur les capacités cognitives des sujets. Nous distinguons plus bas les techniques d'influence qui marquent l'entrée du sujet dans la zone IMS ;

- la colonne « Effet d'exposition possible » (EEP) permet d'évaluer les conséquences possibles d'une exposition individuelle ;

- l'indice technique résulte de l'évaluation faite par l'opérateur du degré de maîtrise technique du support et de son contenu. Il entre dans le calcul de l'indice IMS ;

- l'indice IMS. Il s'agit d'un indice calculé à partir des éléments relevés sur les objets, sans préjuger des vulnérabilités des internautes ni de l'intention réelle des auteurs. Il évalue le niveau de risque lié au contenu observé.

Figure n° 5 - Matrice d'analyse IMS appliquée à un contenu multimédia

FICHE D'ANALYSE				
	N°	15/2008	Courant	
	Référence BDD	Bagdad Sniper	Qaidiste	
	Type	Site Web 2.0	x	Jihadiste régional
	Description	Site Bagdad Sniper		Salafiste
	Date de capture			Islamiste
	Source	www.bagdadsniper.net		
Traitant				
Manipulation psychoaffective		Le site du Bagdad Sniper est emblématique de la stratégie de communication des jihadistes irakiens. Jouant sur le registre de l'héroïsation, le site crée le culte du BS. Les journalistes sont invités à le contacter ainsi que les internautes de toutes nationalités qui peuvent lui laisser un message. Le jeu de l'interactivité événementielle et le style moderne et dépeupillé le rendent particulièrement attractif. Il est en ce sens très différent des sites islamistes habituels. Les vidéos disponibles sont bien construites. L'analyse de trafic montre une fréquentation significative dominée par les internautes algériens.	Manipulation cognitive	
Esthétisation du message	1		1 Voix/chants hypnotiques	
Esthétisation visuelle	1		1 Trucages visuels ou sonores	
Esthétisation sonore	1		1 Enchaînement d'images	
Storytelling	1		1 Amalgames sons+texte+images	
Associations symboliques	1		1 Mythologie programmée	
Références identitaires	1		1 Raisis mentaux	
Conspirationnisme	0		1 Arguments d'autorité	
Superstitions			1 Leviers bêta bloquants	
Activation de sentiments			1 Mots et images explicites	
Violence	1	1 Mots piégés		
Vengeance	1	1 Informations tronquées		
Haine	1	1 Ambiguïtés		
Racisme	0	1 Répétitions		
Colère/Dégoût	0			
Angoisse/Peur	0			
Injustice	0			
Tristesse/Compassion	0			
Total	9		16	Total
Niveau technique		Effet d'exposition possible		Indice IMS
10		Inclination à l'action violente		
		Embrigadement		
		Subversion		
		Endoctrinement		
		Conditionnement		
				8

Tableau n° 4 - Analyse des risques IMS sur 12 sites islamistes (réalisée en 2009)

	Ntech	Maffect	Mcog	IMS	EEP	IndRisq
Bagdad Sniper	10	6	10	8	5	8
Prisoner of Joice	8	7	4	5	4	4
Al Boraq	10	6	3	4	4	4
Voix des Opprimés	8	5	5	5	3	3
Al Ansar alhaqq	5	5	6	5	4	4
Iraq Islamic Army	6	6	3	4	5	4
Ribaati	8	5	4	5	3	3
Jihad Reform Front	2	5	4	5	5	5
Minbar SOS	4	5	4	4	3	3
Khilafat	5	1	4	3	2	1
Sentiers itinérants	2	2	3	2	5	2
Projihab	7	4	1	2	2	1
Niveaux moyens/10	6,3	4,8	4,3	4,4	3,8	3

Exemple d'analyse d'un contenu multimédia

L'exemple suivant (figure n°5) concerne le site « Bagdad Sniper ». L'indice de risque, mesuré à partir d'un indice IMS 8 et d'un EEP maximum (incitation au passage à l'acte), est de 8/10. Cela signifie que ce site et son contenu sont de nature à inciter un public vulnérable à l'action terroriste.

Analyse comparative

La matrice IMS permet par ailleurs de faire une analyse comparative

des contenus recueillis sur les sites islamistes y compris francophones. Le tableau ci-dessus permet d'évaluer le niveau général de risque lié à une exposition régulière. Chaque indice est calculé sur une base 10.

Dans cet exemple, on constate que le niveau technique est au-dessus de la moyenne, les EEP atteignant un niveau d'embrigadement, alors que les indices de manipulation ne dépassent pas un niveau moyen (4,8 et 4,3), l'indice de risque se révélant généralement bas (3 sur 10).

Le site du Bagdad Sniper est, de loin, celui qui présente le risque le plus

important en termes de passage à l'acte. De fait, il montre comment abattre les soldats américains en Irak, à travers un mix de textes de propagande et de vidéos mises en scène et techniquement maîtrisées. Le site est proposé en plusieurs langues (dont le français et l'allemand), l'incitation étant d'autant plus forte qu'elle est réalisable partout où il y a des militaires.

Vulnérabilités et profils à risque

L'idée de dresser un portrait-robot du futur jihadiste est tentante. D'une manière générale, les analyses sont essentiellement centrées sur l'observation empirique de cas individuels, avec pour objectif d'induire un modèle type de profil. Ainsi, pour Abgrall [2003], « le manipulé idéal pour le manipulateur est un individu qui éprouve un sentiment d'incomplétude, né de sa non-appartenance (réelle ou supposée) à un groupe déterminé. Cette non-appartenance crée un vide affectif, existentiel dans les cas les plus extrêmes. De cette souffrance, surgit un désir irraisonné de se conformer au modèle social envié ».

Cette notion de manipulé idéal est malheureusement insuffisante, voire réductrice, pour dresser un portrait-robot du jihadiste potentiel. Landau [2008], analysant les profils de différents Européens convertis et morts en kamikazes, conclut à l'impossibilité de profiler un futur jihadiste, mais les cas étudiés ne constituent pas un échantillon représentatif. Plus récemment, le rapport Bouzar⁵, ciblant un public jeune, prétend casser l'idée d'un lien entre religion et radicalisation, concluant que le risque de radicalisation peut toucher n'importe quel jeune « de bonne famille ». Mais là encore, et bien que l'étude soit plus

(5) Bouzar (D.) (2014), La métamorphose opérée chez le jeune par les nouveaux discours terroristes, <http://www.bouzar-expertises.fr/metamorphose>

aboutie, les conclusions reposent sur une analyse d'échantillon non représentatif, voire biaisé.

Une autre approche consiste à se référer directement aux facteurs de vulnérabilité identifiés par les services de renseignement et de contre-espionnage dans le cadre du recrutement d'agents au sein d'un dispositif adverse⁶, ainsi que dans la littérature de la manipulation. Il est possible de dégager un certain nombre de facteurs considérés comme des vulnérabilités individuelles : besoin d'affection, d'appartenance, de reconnaissance, émotivité, hypersensibilité, empathie, frustrations, idéalisme, manque de confiance ou d'estime de soi, paranoïa, conspirationnisme, perte de repères, refus de la société, du consumérisme, de l'érotisation et de la pornographie, besoin d'ascétisme, sensibilité à l'engagement, sentiment de solitude, d'abandon, déficit de sociabilité, difficulté à s'intégrer dans la société et sentiment de ne pas pouvoir la changer, difficulté à se projeter dans l'avenir, échec scolaire... la liste n'est pas exhaustive.

Ce profilage qu'opèrent les services de renseignement sur des cibles à recruter est probablement assez proche de celui des recruteurs jihadistes, lesquels présentent les caractéristiques des mouvements sectaires. Il est à l'évidence impossible pour les forces de sécurité d'un pays démocratique de profiler chaque citoyen. En revanche, les parents, mais également l'entourage scolaire, sont à même de cerner la personnalité de leurs enfants et d'en évaluer les vulnérabilités face à ce type de risque. Cela suppose qu'ils soient sensibilisés et que, par ailleurs, ils ne versent pas dans une forme de psychose

ou de suspicion obsessionnelle. La démarche de diagnostic reste donc un exercice difficile, tant du point de vue psychologique que du point de vue éthique.

Il semble par ailleurs impossible de dissocier le cheminement d'un « possible jihadiste » de l'environnement dans lequel il évolue. De fait, il existe un certain nombre de facteurs sociétaux pouvant favoriser, au niveau d'une génération, la constitution d'un terreau favorable au développement des vulnérabilités individuelles d'ordre socioculturel : faible niveau de culture générale, illettrisme⁷, désintérêt pour les questions de société (ignorance de l'actualité, des grands problèmes nationaux et internationaux), absence d'esprit analytique ou critique, perte des repères identitaires et des valeurs républicaines, désintérêt vis-à-vis de la politique, méfiance à l'encontre des médias (conspirationnisme), absence de perspectives d'avenir, chômage, échec scolaire, drogue, alcool, délinquance... Là encore, la liste n'est pas exhaustive.

En théorie, lorsque ces vulnérabilités sont confrontées à des techniques d'influence et de manipulation, elles peuvent générer des effets d'exposition et enclencher un processus IMS. Bien qu'il soit censé connaître les risques d'Internet, l'internaute, lorsqu'il pénètre certains « cyberterritoires », se comporterait dès lors comme la proie qui se désaltère au milieu des prédateurs. La maîtrise de l'espace informationnel dépend de sa vigilance et de ses capacités cognitives (perception et analyse). Mais, comme on l'a vu, la vigilance individuelle peut être facilement trompée.

Comment lutter ?

Dès lors se pose la question du traitement de cette menace. Il convient tout d'abord de tordre le cou à l'idée que la radicalisation serait une fatalité. À l'instar de nombreux cancers, cette pathologie trouve son origine dans un défaut d'hygiène de vie. Ainsi, si la radicalisation « s'attrape » sur Internet, il convient de favoriser une forme d'hygiène informationnelle. Il est clair que, s'agissant de la génération des 14-17 ans, la vigilance parentale est primordiale parce qu'elle permet de prévenir une éventuelle descente aux enfers. Cette vigilance doit s'exercer tant au niveau de l'observation et de l'écoute individuelle qu'au niveau des usages que le jeune développe sur Internet. Le contrôle parental ne doit pas être tabou, surtout s'il est associé à un dialogue sur les risques liés à Internet. L'école, quant à elle, doit être le lieu où l'on développe à la fois l'ouverture d'esprit, la culture générale et le sens critique. La sensibilisation des lycéens aux techniques de manipulation pourrait contribuer à l'éveil d'un grand nombre d'entre eux. Il reste évidemment les mesures prises par le gouvernement et qui interviennent en dernier ressort et malheureusement bien souvent lorsque le mal est déjà fait.

Cependant, et parce que la radicalisation islamo-jihadiste n'est finalement qu'une forme d'extrémisme parmi d'autres, il serait illusoire de vouloir la réduire à une problématique purement sécuritaire appelant un traitement au cas par cas, aux dépens d'une approche systémique, de nature sociétale. En effet, si l'on considère l'extrémisme comme l'expression pathologique

(6) Littérature du renseignement et de la guerre psychologique : Desmaretz (2004) ; Caramello (2008), Francart (2000). Littérature de la manipulation : Joule & Beauvois (2002) ; Guéguen (2003) ; Cialdini (2004). Voir bibliographie détaillée en fin d'article.

(7) La faiblesse du niveau de culture, voire l'illettrisme, touche une grande partie de la jeunesse, quel que soit le niveau d'études.

du rejet d'un modèle de société, il conviendrait de réfléchir sur les éléments qui, dans ce système et son environnement, en constituent les facteurs pathogènes, afin de tenter, dans la mesure du possible, de les éliminer.

De fait, la réponse à long terme au phénomène de radicalisation passe, on ne s'en étonnera pas, par une réflexion plus sociopolitique que technico-sécuritaire. En outre, il convient de resituer la menace islamo-jihadiste relativement à l'environnement sécu-

ritaire global, en évitant une focalisation excessive susceptible d'entraîner une accentuation du phénomène et de son principal agent pathogène, l'islamophobie ■

Bibliographie

- ABGRALL (J.-M.), 2003, *Tous manipulés, tous manipulateurs*, Paris, First Editions.
- AKMOUCHE (W.), HEMERY (H.), 2008, La propagande jihadiste sur Internet : diagnostic et perspectives, *Les Cahiers de la sécurité*, n° 6, octobre-décembre.
- ALMEIDA (F.), 2002, *La manipulation*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- BAUDRILLARD (J.), 2002, *Power inferno*, Paris, Gallilée.
- BIGAND (E.), 2008, *Les émotions musicales*, Pour la Science, n° 373, Novembre.
- BRETON (P.), 2000, *La parole manipulée*, Paris, La Découverte/Poche.
- CASONI (D.), BRUNET (L.), 2003, « Philosophie groupale et action terroriste », in CASONI (D.) et BRUNET (L.) (dir.), *Comprendre l'acte terroriste*, Presses universitaires du Québec.
- CASTEL (P.-H.), 2011, « Le passage à l'acte », in MARZANO (M.) (dir.), *Dictionnaire de la violence*, Paris, PUF.
- CIALDINI (R.), 2004, *Influence et manipulation : comprendre et maîtriser les mécanismes et les techniques de persuasion*, Paris, First Editions.
- COURBET (D.) *et al.*, 2008, Les effets persuasifs de l'e-publicité perçue "sans conscience" en vision périphérique, implications pour les recherches sur la réception des médias, *Questions de communication*, n° 14.
- FRANCART (L.), 2000, *La guerre du sens, pourquoi et comment agir sur les champs psychologiques*, Paris, Économica.
- GUÉGUEN (N.), 2002, *Psychologie de la manipulation et de la soumission*, Paris, Dunod.
- JOULE (R.-V.), BEAUVOIS (J.-L.), 2002, *Petit traité de manipulation à l'usage des honnêtes gens*, Grenoble, PUG.
- KIESLER (C. A.), 1971, *The Psychology of Commitment*, Academic Press, New York.
- L'HEUILLET (H.), 2009, *Aux sources du terrorisme, de la petite guerre aux attentats suicides*, Paris, Fayard.
- LANDAU (P.), 2008, *Pour Allah jusqu'à la mort*, Paris, éditions du Rocher.
- MUCCHIELLI (A.), 2006, *Les sciences de l'information et de la communication*, Hachette, 4^e édition.
- PERLOFF (R.), 2003, *The Dynamics of Persuasion, Communication and Attitudes in the 21st Century*, London, Lawrence Erlbaum Associates.
- PESSIGLIONE (M.) *et al.*, 2008, *Subliminal Instrumental Conditioning Demonstrated in the Human Brain*, Neuron n° 59, August 28.
- SALMON (C.), 2007, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte.
- SGDN, 2006, *La France face au terrorisme, Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La documentation Française.
- TCHAKHOTINE (S.), 1992, *Le viol des foules par la propagande politique, 1939*, éditions Gallimard.
- THOMAS (D.), 2008, « Le rôle d'Internet dans la diffusion de la doctrine salafiste », in ROUGIER (B.) (dir.), *Qu'est-ce que le salafisme ?* Paris, PUF, p. 87-102.

Les 6 phases d'une crise sur Twitter

Nicolas VANDERBIEST



Introduction

Le cycle de crise a été étudié par de multiples chercheurs. Pour Fink [1986], la première étape est celle du stade prodromique où l'on a des signaux via une série de symptômes avant-coureurs que la crise peut émerger. L'émergence de la crise survient ensuite à travers



Nicolas VANDERBIEST

Assistant et doctorant à l'Université Catholique de Louvain. Son sujet de thèse est « les crises de réputation des organisations sur les médias sociaux. Une approche systémique. Il est l'auteur du blog Reputatio Lab qui rassemble plus de 400 crises ayant eu lieu sur les réseaux sociaux. Il analyse également les crises, les phénomènes d'astroturfing et d'influence sur les réseaux sociaux pour Rue89 et La Première.

un événement et les dommages correspondants. La troisième étape est le stade chronique durant lequel on fait face aux effets persistants de la crise. Enfin, le stade de la résolution fait que la crise n'est plus une préoccupation pour les parties prenantes.

Ce cycle est repris cinq ans plus tard par Patrick Lagadec, sous l'intitulé « pré-crise, aiguë, chronique et résolution » [1991].

Mitroff a ensuite avancé un cycle en cinq étapes. Cela commence par la détection de signaux, la recherche et la prévention pour arriver au confinement des dommages, le stade de la récupération et cela finit par l'apprentissage [1994].

Plus récemment, Coombs réduit le nombre de stades en trois grandes étapes : la pré-crise, la crise et la post-crise [2014].

Ces phases de crise sont cependant élaborées uniquement du point de vue de l'organisation qui subit la crise. Elles apportent également un cadre général à une époque où l'étude de la crise en était à ses balbutiements. L'état de l'art scientifique concernant le cycle de vie des réactions à une crise reste encore très peu abordé. À une échelle individuelle, il y a les cinq (ou sept) stades du deuil d'Elisabeth Kübler-Ross [2014] : choc, déni, colère, tristesse, résignation, acceptation et reconstruction. En rapport avec la crise, Fink a dégagé quatre phases du processus d'adaptation à une crise : le choc, le retrait défensif, la reconnaissance et l'adaptation [1967].

Dans le même temps, l'importance de Twitter durant les crises est grandissante [Vieweg, 2010; Yates & Paquette, 2011; Kelly, 2014]. Alors que les réseaux sociaux agissent comme un vaste réseau de bouche à oreille où

transitent toutes les informations venant des autorités, des journalistes et des citoyens, il est jugé de plus en plus indispensable à la gestion de crise. Manuel Valls déclarait ainsi en 2013 lors des Assises nationales de la recherche stratégique que : «... *Mettre l'humain au cœur des organisations, c'est aussi mettre le citoyen au cœur des dispositifs et la technologie est pour cela très utile, je prendrai l'exemple de la sécurité civile. Les réseaux sociaux sont donc un enjeu stratégique pour le ministère de l'Intérieur, nous devons l'appréhender afin de mieux l'intégrer dans nos processus notamment en matière de renforcement du lien entre les forces de l'ordre et la population...* ». Les réseaux sociaux permettent en effet de construire des relations avec les citoyens en situation d'urgence [Briones *et al.*, 2011].

Cependant, jusqu'à présent, l'état de l'art scientifique à propos des crises et Twitter se concentre soit sur le sentiment [Thelwall *et al.*, 2011] soit sur la qualité de l'information [Austin *et al.*, 2012 ; Castillo *et al.*, 2011 ; Mendoza *et al.*, 2010] et n'analyse pas le processus complet. Tous ces questionnements sur la place des réseaux sociaux dans la gestion de crise s'ajoutent à de multiples défis majeurs auxquels doivent faire face les dirigeants et responsables [Lagadec, 2015], et qui nécessitent donc de revenir à des questionnements de base tels que le phasage d'une crise.

Méthodologie

Pour comprendre la manière dont les gens réagissent à une crise sur Twitter, nous avons analysé les conversations sur ce réseau en utilisant la théorie enracinée qui est un processus d'analyse et de collecte continue des données pour développer des théories en utilisant l'échantillon théorique.

Cela signifie que les situations dans lesquelles la collecte des données se déroule sont choisies par rapport à la potentialité de favoriser le processus de théorisation [Glaser & Strauss, 1967].

Nous avons mené des observations qui peuvent être définies comme « *la description systémique d'événements, comportements ou artefacts dans un cadre social choisi pour l'étude* » [Marshall & Rossman, 1989], durant les quatre derniers attentats pour identifier le cycle de réaction sur Twitter :

- Les attaques de *Charlie Hebdo* ;
- Les attaques de Paris et du Bataclan ;
- Les attentats de Bruxelles ;
- L'attentat de Nice.

Chacune de nos observations a été consignée par mémos, à savoir des « *traces écrites des idées du chercheur, rédigées à mesure que l'analyse avance* » [Corbin et Strauss, 1990].

Après ces quatre crises, nous avons atteint l'effet de saturation [Glaser & Strauss, 1967] puisqu'il n'y avait plus de nouvelles théories émergentes des données. Nous avons confronté notre théorie aux acteurs qui avaient dû communiquer durant ses attentats. Nous avons pu le faire durant le séminaire de la police nationale le 23 septembre 2016 et lors d'un entretien avec le directeur de la Communication francophone du Centre de crise belge qui a donné lieu à une présentation commune le 13 octobre 2016.

Résultats

De notre analyse, nous avons identifié les 6 stades d'une crise sur Twitter.

La phase d'information

Soudain, l'information survient. Les premiers sites d'information en ligne parlent de l'événement. Durant cette période, les réactions sont dites « neutres » : ce qui compte est la propagation de l'information pure et dure.

Exemple : « *Une attaque se déroule à Paris, les médias français annoncent des morts #Paris* ».

Pendant cette phase, la plupart des tweets comportent des hashtags basiques. Ils sont soit la localité où la crise se déroule (#Nice, #Nice06, #Paris, #Bruxelles), ou le nom générique de l'événement (#fusillade, #bombe, #attack). À noter qu'il est rare que de fausses informations circulent durant cette phase.

Les autorités participent également à cette phase. Ainsi, en tant que porte-parole du Centre de crise, Benoît Ramacker envoie aux principaux porte-parole des ministres, autorités et services concernés un message très court (en illustration, des *screenshot* de son smartphone) : explosion. Information dès que possible. Il y a des morts.

Par la suite, Benoît Ramacker met en place une « communication réflexe ». Envoyée au même groupe de porte-parole, celle-ci a pour but de donner les premiers « éléments de langage » qui donnent généralement les contours d'une première information en crise fondée sur trois messages clés : *we know, we do, we care*.

La phase émotionnelle

Petit à petit les gens vont se rendre compte de la portée des événements. On va alors migrer vers des commentaires bien plus émotionnels.

Figure 1 – Screenshot d'un tweet durant les attentats de novembre à Paris



Les émotions exprimées sont la peur, la colère, la tristesse et parfois l'incrédulité.

Il est rare que ces déclarations soient centralisées autour d'un hashtag spécifique. La plupart du temps, il n'y a d'ailleurs aucun hashtag ou alors les mêmes que durant la phase informationnelle. Cette phase a également une portée informationnelle pour les autorités. Au Centre de crise, les informations récoltées durant les attentats sont classées en trois grandes catégories :

1. *Information* : quelles sont les informations factuelles circulant ?
2. *Behavior* : quels comportements sont constatés ? Comprendre les comportements et réactions des gens pour agir au mieux ;
3. *Sensemaking* : quelle est la perception de la situation ? Faire un *monitoring* des émotions pour comprendre l'état d'esprit de la population.

La phase de transition

La phase de transition s'explique par la rapidité de la propagation de l'information. Nous ne sommes pas égaux par rapport à la réception de celle-ci. Des facteurs comme la possession d'un smartphone ou le métier que l'on a peuvent faire en sorte que l'on soit au courant des événements bien plus tard. Ainsi, même le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères belges ont tweeté 40 minutes après les premières notifications des attentats de novembre 2015¹ leurs félicitations à l'équipe nationale belge de football pour leur victoire. Les tweets seront supprimés par la suite.

Cette situation va faire que l'on va transiter entre phases d'information et phases émotionnelles.

Exemple : « *Je viens d'apprendre ce qu'il se passe à Paris ! Je suis de tout cœur avec le peuple français en ce moment tragique.* ».

Le hashtag de la phase informationnelle devenant trop utilisé et rempli de bruit sans rapport, on va observer une migration des conversations vers un nouveau hashtag dont le label est généralement la fusion entre le lieu de l'attentat et le nom générique de l'événement.

Exemple : #NiceAttentat, #ParisFusillade, #BrusselsAttack, etc.

C'est également durant cette période que des rumeurs vont commencer à émerger.

La phase d'organisation

L'information est maintenant répandue. On va alors observer une phase d'organisation. Les gens vont se structurer et choisir leur hashtag pour communiquer. Pour les attentats de *Charlie Hebdo*, ce fut via #JesuisCharlie. Depuis les attentats de novembre, le #PrayFor a pris le dessus en tant que hashtags d'organisation.

Les premiers éléments de langages communs vont également éclore tel un consensus collectif social : la liberté d'expression pour *Charlie Hebdo* ou le drapeau et icônes nationales (Marianne, couleurs bleu, blanc, rouge, etc.) pour les suivants.

L'organisation passe aussi à partir des attentats de novembre autour de #Recherche*Ville* pour rechercher ses proches et #PortesOuvertes pour trouver un abri proche et rapidement.

Tous les éléments discordants envers ce consensus sont pointés du doigt. Ainsi, durant les attentats de *Charlie Hebdo*, la troisième recherche la plus faite sur Twitter fut « *Charlie Hebdo bien fait*² ».

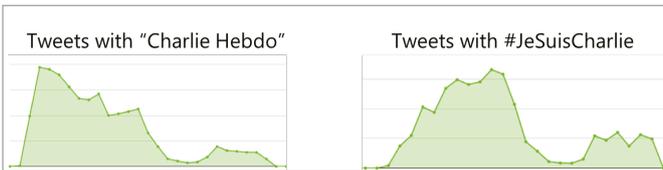
(1) <http://www.reputatiolab.com/2015/11/analyse-attentats-paris-reseaux-sociaux/>

(2) <http://www.reputatiolab.com/2015/01/analyse-de-jesuischarlie-sur-les-reseaux-sociaux/>

Figure 2 – Screenshoot d’un tweet de @Maitre_Eolas durant les attentats de Nice



Figure 3 – Courbe du nombre de tweets sur 24 h via Visibrain entre « Charlie Hebdo » et « JeSuisCharlie »



Pour bien comprendre la différence entre phase d’information et d’organisation, il suffit de comparer le volume des mentions des différentes phases. Dans le cas de la phase informationnelle, on remarque un

pic conséquent qui tend à descendre petit à petit, tandis que le hashtag d’organisation apparaît plus tard et grandit graduellement tout en se maintenant sur la durée.

Du côté du Centre de crise, on va également ressentir cette phase d’organisation avec un grand nombre de personnes qui proposent leur aide et veulent participer à l’effort collectif. Ils ont ainsi reçu de l’aide de la part de restaurants, taxis ou fournisseurs d’accès internet, voire des étudiants en médecine.

La phase d’intérêt

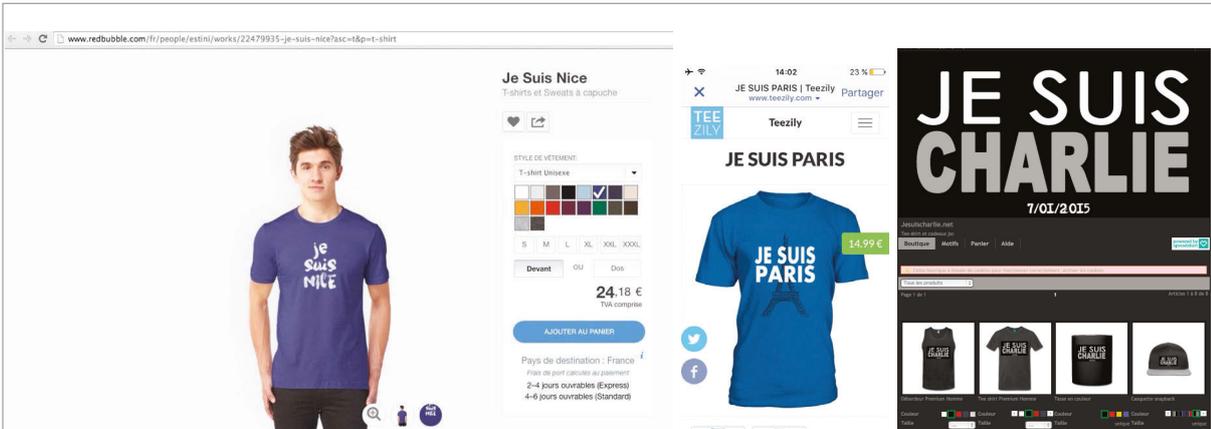
Durant la phase d’intérêt, on va voir de nouvelles informations et documents exclusifs émerger. (vidéos des événements, déclarations de la police, etc.). Les gens vont également essayer de profiter de l’événement pour en tirer un intérêt. Le grand classique étant la vente de t-shirt. (figure 4)

Il y aura également ceux qui désirent obtenir de l’attention sur les réseaux sociaux.

De manière assez maladroite, des marques vont tenter de communiquer sur l’événement

Entre les nouvelles informations et la participation des utilisateurs, un sursaut d’activité sur Twitter sera donc visible.

Figure 4 – Screenshoots de site vendant des t-shirts en hommage aux attentats de Nice



pierre-yves revaz
@pierre Yves revaz

1434 retweet #RT (et ça continue)
jamais une de mes tweet n'avait eu
un tel score #ParisAttacks
pic.twitter.com/bWLjos7kIE

Le moment ou tout bascule: 11 septembre 2001, 13 novembre 2015 #ParisAttacks

6:58am · 16 Nov 2015 · Twitter Web Client

En aout je descend dans le sud!

PrayForNice..
@ShyrineDu06

J'etais a l'attentat de nice j'aurai pu mourir j'ai heureusement couru .. venez pv j'ai des videos...

Nice, France

432 ABONNEMENTS 505 ABONNÉS

France Litterie Metz
21 h · 🌐

La liberté et l'humour doivent vaincre !!!

J'aime · Commenter · Partager · Hootlet · 1 🗨️ 2

PopChef
5 h · 🌐

LE bol vegan sort de nos cuisines à midi sur eatpopchef.com ! On ne vous laisse pas tomber, pas même pour un pont, vous nous avez pris pour qui ? Allez, le week-end est au bout de cette journée ✨

Nice, une énorme pensée pour toi... 🇫🇷 #PrayForNice

POPCHÉF

La phase de déstructuration

Durant la phase de déstructuration, il y aura l'émergence de communautés qui vont sortir de la majorité atteinte durant la phase d'organisation. Celles-ci vont se structurer et faire bloc. Elles rejettent la version générale et le mécontentement exprimé par la majorité n'aura pas d'effet négatif sur le mouvement. Au contraire, cela le structure et définit son identité. Les gens ne seront pas « Charlie », ils trouveront PrayForParis trop religieux, etc.

Exemple : « *Pray for Nice, pray for... Pourquoi faut-il prier? Pourquoi encore inclure la religion dans un acte de support qui n'a rien de religieux ?* »

On va également observer une phase où les personnes qui « n'ont pas été à la hauteur » vont être mises au banc. Un cas typique est celui des restaurants ou cafés qui auraient refusé d'accueillir des gens. En novembre 2015, le Banana Café qui était alpagué parce que le propriétaire du bar avait refusé l'accès à des gens venus se réfugier pendant les attentats. La page Facebook du bar a été prise

d'assaut tout comme les différents espaces numériques. Même histoire le 14 juillet, lorsque le Grand Balcon est accusé d'avoir fermé sa porte à des gens voulant se réfugier.

En réalité, dans les deux cas, le GIGN et la police avaient ordonné l'évacuation pour des raisons de sécurité.

Les internautes vont également se dissocier d'hommages qu'ils ne jugent pas dignes. Par exemple, lorsqu'Amazon a affiché sur son site des signes de solidarité en

Figure 5 – Screenshoot de commentaires négatifs sur Tri Advisor (Banana Café) et Google (Le Grand Balcon)

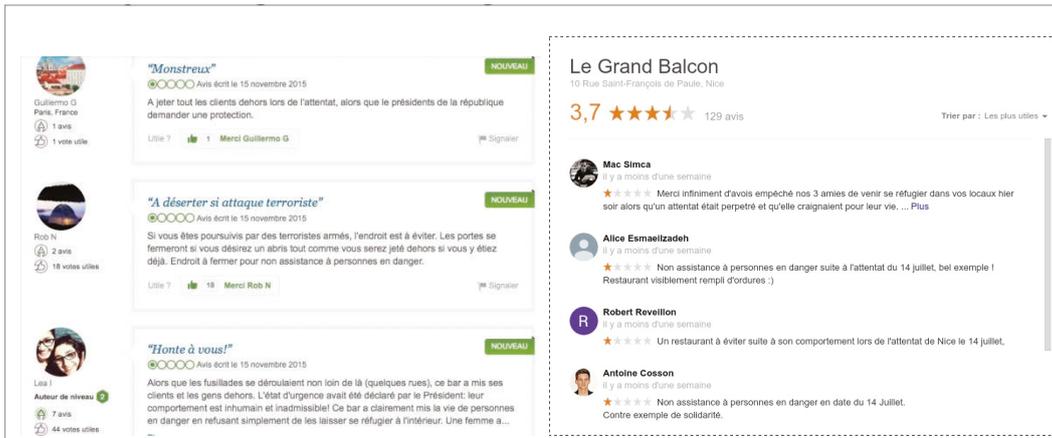


Figure 6 – Screenshoot d'un tweet de Marie Kirschen à propos d'Amazon et screenshoot du tweet de Starbucks France qui fera fortement réagir.



marge des attentats de Nice. Il se fera apostropher. De même pour Starbucks durant les attentats de novembre 2015 pour les mêmes raisons. *Libération* titrera même : « Attentat : que Starbucks paie l'addition³ ».

On notera également la déstructuration opérée par les communautés d'extrême droite et le hashtag #IslamHorsDeurope présent durant les deux derniers attentats.

Conclusions

Il y a 6 phases lors d'un attentat sur Twitter :

1. La phase d'information : durant cette phase, les gens apprennent l'événement. Les réactions sur les réseaux sociaux sont « neutres ». Exemple : « *Une attaque se déroule à Paris, les médias français annoncent des morts #Paris* » ;
2. La phase émotionnelle : durant celle-ci, les gens expriment leur émotion comme la peur, la tristesse ou la colère. Exemple : « *Carnage... choquée, dégoûtée, triste..* » ;
3. La phase de transition : nous ne sommes pas égaux par rapport à l'information. Certains apprennent l'information bien plus tard que d'autres. Durant cette phase, les gens entrent soit en phase informationnelle soit émotionnelle. Exemple : « *Je viens juste d'apprendre ce qu'il se passe à Paris... Je me tiens aux côtés du peuple français durant cet événement tragique* » ;
4. La phase d'organisation : à cette phase, les gens vont se structurer

en choisissant un hashtag principal et des éléments de langage commun. Quiconque ne suit pas le mouvement sera pointé du doigt. Exemple : « *#PrayForParis, #JeSuisCharlie* » ;

5. La phase d'intérêt : de nouvelles informations vont éclore tandis que des gens tentent de prendre avantage de l'événement. Exemple : des personnes vendant des T-shirts, des marques essayant de surfer sur l'événement, etc.
6. La phase de désorganisation : des communautés vont tenter de briser l'organisation atteinte durant la 4^e phase. Exemple : « *je ne suis pas Charlie* », « *PrayForParis est trop religieux* », etc.

L'ensemble peut être schématisé sur la courbe des tweets à Nice où la phase de déstructuration (IslamHorsDeurope) commence à peine :

Comprendre ces phases peut permettre aux autorités de s'insérer au mieux dans le flux contextuel : participer à l'information en phase informationnelle, prendre le pouls de la population en phase informationnelle, récupérer l'élan de la phase organisationnelle, communiquer de manière spécifique pour certaines parties prenantes en phase d'intérêt et tendre à limiter les effets de la phase de déstructuration.

On se situe actuellement dans une phase de « savoir-faire mouvant » [Lagadec, 2015] qui doit interroger la place des réseaux sociaux dans la gestion de crise non pas comme un problème technique, mais comme une composante d'un cadre bien plus global qui comprend à la fois le facteur surprise, le contexte

culturel, et les « structures cachées ». Dans un climat de destruction des références, la théorie des six phases d'une crise sur Twitter ne doit être qu'un balbutiement. Elle n'est étudiée et présentée que pour tenter de poser les bases d'une étude bien plus large sur la place des réseaux sociaux en situation de crise qui questionnerait l'information, le cadre sociotechnique, les acteurs et la prise de décision.

Limites de l'étude

Il y a principalement deux limites.

L'étude est culturellement influencée. Elle ne prend en compte que des cas francophones ayant eu lieu en Belgique et en France. Une démarche exploratoire sur l'attentat de San Bernardino aux États-Unis montrait que ce schéma ne correspondait pas réellement, car dès les premiers moments de la fusillade, on parlait davantage du contrôle des armes que de l'attentat.

Il s'agit d'un phénomène relativement nouveau. Tous ces cas ont eu lieu durant les deux dernières années. La spontanéité de l'apparition du slogan « *Je suis Charlie* » est désormais bien lointaine. Ce sont toujours les mêmes hashtags organisationnels qui émergent, et ce, de plus en plus rapidement. (PrayFor, Recherche, PortesOuvertes). On observe d'ailleurs une accélération du passage entre les différentes phases. Pour *Charlie Hebdo*, il avait fallu attendre deux jours pour arriver en phase de déstructuration alors qu'il n'a fallu que quelques heures pour les attentats de Nice ■

(3) http://www.liberation.fr/debats/2015/12/25/attentats-que-starbucks-paie-l-addition_1422906

Bibliographie

- AUSTIN (L.), LIU (B. F.), & JIN (Y.), 2012, « How audiences seek out crisis information : Exploring the social-mediated crisis communication model », *Journal of Applied Communication Research*, 40 (2), 188-207.
- BRIONES (R. L.), KUCH (B.), LIU (B. F.), & JIN (Y.), 2011, « Keeping up with the digital age : How the American Red Cross uses social media to build relationships », *Public relations review*, 37 (1), 37-43.
- COOMBS (W. T.), 2014, *Ongoing crisis communication : Planning, managing, and responding*, Sage Publications.
- FINK (S.), 1986, *Crisis management : Planning for the inevitable*, New York, N.Y : American Management Association.
- FINK (S. L.), BEAK (J.), & TADDEO (K.), 1971, « Organizational crisis and change », *The Journal of applied behavioral science*, 7 (1), 15-37.
- GLASER (B.) & STRAUSS (A.), 1967, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine.
- KELLY (W.), 2014, *Social Media : An Effective Tool for Risk and Crisis Communication ?*
- KÜBLER-ROSS (E.), KESSLER (D.), & SHRIVER (M.), 2014, *On grief and grieving : Finding the meaning of grief through the five stages of loss*, Simon and Schuster.
- LAGADEC (P.), 1991, *La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Ediscience international.
- LAGADEC (P.), 2015, *Le continent des imprévus*, Paris, Manitoba/Les Belles Lettres.
- MARSHALL (C.) & (R.), GRETCHEN (B.), 1989, *Designing qualitative research*, Newbury Park, CA : Sage
- MENDOZA (M.), POBLETE (B.), & CASTILLO (C.), 2010, July, « Twitter Under Crisis : Can we trust what we RT ? », *Proceedings of the first workshop on social media analytics*, p. 71- 79, ACM.
- MITROFF (I. I.), 1994, « Crisis management and environmentalism : A natural fit ». *California Management Review*, 36 (2), 101.
- THELWALL (M.), BUCKLEY (K.), & PALTOGLOU (G.), 2011, « Sentiment in Twitter events », *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 62 (2), 406-418.
- VIEWEG (S.), HUGHES (A. L.), STARBIRD (K.), & PALEN (L.), 2010, *Microblogging during two natural hazards events : what twitter may contribute to situational awareness*, Proceedings of the SIGCHI conference on human factors in computing systems, p. 1079-1088, ACM.
- YATES (D.), & PAQUETTE (S.), 2011, « Emergency knowledge management and social media technologies : A case study of the 2010 Haitian earthquake », *International journal of information management*, 31 (1), 6-13.

Sécurité & Stratégie

LA REVUE DU



► n°26



► LA GESTION DES ÉVÉNEMENTS TRAUMATIQUES EN ENTREPRISE

- La gestion des événements traumatiques en entreprise
- Le stress post-traumatique : comprendre pour le prévenir et éviter le handicap
- Interview : Retours d'expériences au sein d'une direction sûreté, Jean-Louis Fiamenghi & Jérôme Simon
- Appréciation judiciaire de l'état de stress post-traumatique (ESPT) lié à la mobilité internationale
- Et si la gestion de crise devenait notre quotidien : Retour d'expériences
- Interview : Regards croisés sur le dispositif de gestion d'événements traumatiques et sa déclinaison locale, Denis Lauretou & Didier Collet

» Sécurité & Stratégie N°26 - Format : 170x240 - 20,10 euros

Pour vos commandes : www.ladocumentationfrancaise.fr

6, place d'Estienne d'Orves • 75009 Paris - France / Tél : 01 72 317 318
Courriel : contact@cdse.fr / www.securite-strategie.fr



RDN

Le débat stratégique en revue

1939



2017

www.defnat.com

Suivez l'actualité stratégique dans la Tribune de la RDN en ligne

Revue Défense Nationale

École militaire, 1 place Joffre, Case 64, 75700 Paris SP 07

GUIDE DE RÉFÉRENCE DE LA VIDÉOPROTECTION

AN2V

8^e EDITION

DES CONTENUS ESSENTIELS

- ÉTUDES DE CAS
- ANALYSES JURIDIQUES
- AVIS D'EXPERTS
- INFORMATIONS PRATIQUES

DES PRESTATAIRES RÉFÉRENCÉS

- CONSEILS
- FORMATION
- CONSTRUCTEURS
- EDITEURS
- DISTRIBUTEURS
- INTÉGRATEURS
- TÉLÉSURVEILLEURS
- CLOUD

Parution septembre 2017

Gratuit sur pré-commande

www.an2v.org

AN2V

ASSOCIATION
NATIONALE DE LA
VIDÉOPROTECTION

