



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



L'ACCUEIL DES OBSERVATEURS EXTÉRIEURS DES ACTIVITÉS DE POLICE

Établi par :

- Bertrand MICHELIN, inspecteur général
- Jean-François LELIEVRE, commissaire général
- Olivier PAQUETTE, commissaire général



26 juillet 2018

SYNTHÈSE

L'établissement de la confiance entre la population et ceux qui sont chargés d'assurer sa sécurité au quotidien est un objectif absolument essentiel pour le ministère de l'intérieur et le renforcement de cette confiance passe nécessairement par une plus grande transparence dans l'action des forces de sécurité.

L'ouverture des services de police et de gendarmerie au monde extérieur et l'immersion de certains observateurs dans l'activité de ces services constitue un des leviers dont disposent les pouvoirs publics pour améliorer le lien police-population.

L'accueil de personnes extérieures à l'institution, assez confidentiel il y a quelques décennies, a connu une montée en puissance progressive sans que cette évolution ne s'accompagne de l'élaboration d'un cadre fixant ses conditions d'autorisation et de déroulement.

Le pragmatisme des services avait tout naturellement pallié l'absence de note en érigeant au fil du temps des règles de bon sens et partagées par tous les acteurs institutionnels.

Répondant dès l'origine à des objectifs de formation scolaire, universitaire ou professionnelle ainsi qu'à des demandes de la presse, l'accueil d'observateurs s'est plus récemment ouvert à un autre public plus institutionnel.

Ce système fonctionnait sans heurt lorsque, à l'occasion des manifestations du 1^{er} mai dernier à Paris, un incident provoqué par le comportement de deux observateurs, MM. Benalla et Crase, conduisait à s'interroger de façon générale sur les conditions d'admission des personnes extérieures dans les services de police, avant de vérifier dans le cas d'espèce la nature des autorisations données et l'encadrement dont ils avaient fait l'objet.

M. Benalla, chargé de mission auprès du chef de cabinet du président de la République avait un profil justifiant qu'il puisse observer cet événement. Il a évoqué son souhait d'assister à un service d'ordre à l'occasion d'un événement de voie publique de grande ampleur, à Paris auprès de M. Gibelin, directeur de l'ordre public et de la circulation, et M. Simonin chef d'état-major adjoint. Ceux-ci affirment avoir enjoint M. Benalla de s'assurer préalablement des autorisations nécessaires.

Alexandre Benalla, disant avoir toutes les autorisations requises, aurait convenu téléphoniquement, avec Laurent Simonin des modalités de sa présence sur le service d'ordre prévu à l'occasion des manifestations du 1^{er} mai. Sans solliciter d'autres garanties, convaincu de la véracité des dires de son interlocuteur et sans évoquer plus avant sa présence en tant qu'observateur sur le service d'ordre avec ses supérieurs hiérarchiques, M. Laurent Simonin lui a donné rendez-vous le 1^{er} mai, en début d'après-midi, à la préfecture de police.

À cette date, M. Alexandre Benalla s'est vu confier aux bons soins du major de police Philippe Mizerski attaché à l'état-major de la DOPC. Celui-ci a constaté qu'il était accompagné d'une seconde personne qu'il présentait comme un collaborateur, en l'occurrence Vincent Crase.

Il les a accompagnés durant toute l'après-midi et la soirée, et était présent, sans intervenir, lorsque ceux-ci se sont impliqués dans l'interpellation de deux manifestants, place de la Contrescarpe.

Bien qu'embarrassé par la tournure que prenaient les choses, il ne concevait pas, compte tenu de son grade, faire la moindre observation à celui qui était, à ses yeux, un personnage de première importance.

Le positionnement hiérarchique insuffisant du fonctionnaire référent illustre la nécessité de formaliser dans une note cadre les grands principes qui doivent présider à l'accueil d'observateurs dans les services et leur présence lors d'interventions.

À cette fin la mission émet une série de préconisations, de la procédure d'autorisation au debriefing de l'observation réalisée, en passant par les conditions de son encadrement.

Une convention-type adaptable et une charte générale de l'observateur devraient être élaborées, reprenant les grands principes déjà évoqués. Leur signature constituerait un préalable à l'obtention de l'autorisation.

Il importe enfin que ni les forces de sécurité, ni le public n'aient de doutes sur la qualité de l'observateur. À cette fin, ce dernier pourrait être équipé d'un brassard indiquant clairement sa qualité.

SOMMAIRE

1. Les pratiques actuelles d'accueil des observateurs	6
1.1 Un spectre très large d'observateurs, avec des attentes multiples.....	6
1.2 Les domaines d'observation les plus prisés soulèvent le plus de difficultés.....	7
1.3 Les modalités d'autorisation et d'organisation.....	8
1.4 L'accueil des observateurs par les DCCRS et DCSP.....	9
1.4.1 Les compagnies républicaines de sécurité.....	9
1.4.2 La sécurité publique.....	10
1.5 L'accueil des observateurs par la gendarmerie nationale.....	11
2. Conditions de la présence de MM. BENALLA et CRASE lors des opérations de maintien de l'ordre, à Paris, le 1^{er} mai	12
3. Préconisations pour encadrer formellement l'accueil des observateurs	16
3.1 Les grands principes devant entourer l'accueil des observateurs dans les services de police.	16
3.2 Deux points d'attention particuliers.....	18
3.2.1 Le port d'un signe distinctif par l'observateur.....	18
3.2.2 L'élaboration d'une convention type et d'une charte de l'observateur.....	18

Introduction

La présence d'observateurs des services de sécurité intérieure, dans leurs locaux ou sur le théâtre de leurs missions, traduit la volonté du ministère de l'intérieur d'ouvrir l'institution policière, en toute transparence, à la connaissance de la population au service de laquelle elle accomplit ses missions. Cette ouverture réciproque constitue un élément fondamental pour renforcer le lien police/population.

En effet, ces initiatives font partie d'une stratégie parfaitement revendiquée et assumée. Il apparaît tout à fait sain, chacun pour ce qui concerne ses propres centres d'intérêt, que des observateurs soient accueillis par la police nationale pour mieux faire comprendre l'environnement et le cadre dans lesquels se déploie son action de protection des personnes et des biens.

La police nationale accueille chaque année dans ses services des milliers de personnes, de tous profils et de tous âges, leur présentant l'éventail le plus large de ses missions, y compris lorsque la force publique peut s'exercer.

Or, ni l'importance des publics concernés, ni la sensibilité de certaines missions n'ont conduit à formaliser cette activité par une instruction générale. Elle n'est, de fait, à ce jour guidée que par quelques principes non écrits, de bon sens, même si des conventions propres à certains demandeurs (presse, scolaires,...) ou des notes locales existent.

Il convient de relever que, jusqu'à aujourd'hui, jamais l'IGPN n'avait été saisie d'une quelconque affaire ayant trait à cette problématique.

Les mêmes constats semblent pouvoir être faits au sein de la gendarmerie nationale.

La présente étude se propose dans un premier temps d'examiner l'état actuel de la question en recensant les différentes catégories d'observateurs, en examinant les conditions d'instruction et d'autorisation des demandes ainsi que l'organisation de ces périodes d'observation.

L'étude s'est ensuite attachée à examiner les conditions dans lesquelles MM. BENALLA et CRASE ont été autorisés à assister aux opérations de police, ainsi que l'encadrement dont ils ont fait l'objet, ainsi qu'à établir si ces deux personnes étaient détentrices d'une arme et, si c'était le cas, sur quel fondement ils avaient été autorisés à la porter.

Enfin, la mission formule des préconisations destinées à consolider le processus d'autorisation, à fixer un cadre d'organisation générale pour l'accueil des observateurs et à sécuriser le déroulement des observations pour les observateurs eux-mêmes, les agents qui les accueillent et le public auquel ils auront affaire.

Deux points font l'objet d'une attention particulière, d'une part le port d'un signe distinctif et d'autre part l'élaboration d'une convention type et d'une charte de l'observateur.

1. LES PRATIQUES ACTUELLES D'ACCUEIL DES OBSERVATEURS

1.1 UN SPECTRE TRÈS LARGE D'OBSERVATEURS, AVEC DES ATTENTES MULTIPLES

- La formation scolaire et universitaire

L'éducation nationale a, depuis plusieurs années, mis en place un stage obligatoire en milieu professionnel pour les élèves de 3^{ème}, partie intégrante de la démarche d'orientation de ces élèves et qui doit leur permettre de découvrir le monde professionnel. Naturellement, la police nationale, comme d'autres institutions ou entreprises, reçoit certains de ces jeunes, parfois désireux d'intégrer l'institution.

De même, des lycéens préparant un baccalauréat professionnel sécurité et prévention sont accueillis, durant plusieurs semaines, dans les services de police.

À l'identique, les étudiants en master sont également appelés à effectuer des stages et nombre d'entre eux se dirigent très naturellement vers les services de police. Ces stages s'inscrivent souvent dans un véritable projet professionnel et permettent aux étudiants qui présentent l'un des concours d'accès de la police nationale d'optimiser leur préparation, voire de conforter leur motivation. La proportion des candidats reçus au concours de commissaire de police qui ont préalablement effectué un stage dans un ou plusieurs services s'avère ainsi importante.

Le nombre de ces demandes allant croissant, leur instruction est déléguée aux directeurs des services actifs et déconcentrée au niveau des directeurs territoriaux. Ces stages font systématiquement l'objet d'une convention.

Les stagiaires sont cantonnés à des périodes d'observation dans les locaux de police et ne vont que très exceptionnellement sur le terrain.

Plusieurs milliers de collégiens, lycéens et étudiants sont reçus chaque année dans ce cadre.

- La formation professionnelle

Les services de police reçoivent également des observateurs dans le cadre d'une formation préalable, au titre de la formation continue ou afin de connaître mieux le monde policier pour certains acteurs publics.

A titre d'exemple la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police a accueilli au cours du 1^{er} semestre 2018, 154 observateurs professionnels ; la direction régionale de la police judiciaire de Paris en a accueilli pour sa part 33 ; la direction centrale de la sécurité publique et la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité accueillent également nombre de ces stagiaires.

Le panel est très large : stagiaires issus de l'École polytechnique, auditeurs de justice ou magistrats et greffiers, policiers municipaux, inspecteurs de l'éducation nationale, cadres policiers étrangers, directeurs de cabinet de préfets, cadres de santé, fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et des douanes et tous acteurs possédant un lien professionnel avec les services de police.

On peut considérer que MM. BENALLA et CRASE se situaient dans cette catégorie.

- Le renforcement du lien police/population

Dans ce cadre, la police nationale accueille de plus en plus d'élus, de membres d'autorités administratives indépendantes, de représentants du tissu associatif et de chercheurs. Relativement à ces derniers, l'acquisition d'une meilleure connaissance des réalités policières pour les uns et la confrontation à un regard extérieur pour les autres constituent une véritable source d'enrichissement mutuel. Aussi apparaît-il important de poursuivre et d'amplifier ces stages car ils permettent à ces acteurs, certes d'appréhender les réalités du métier de policier, mais, aussi aux policiers, de comprendre les attentes de la société civile.

- La presse

Les demandes de reportage et d'immersion dans les services de police sont très nombreuses. A titre d'exemples, environ 300 délégations de la presse nationale sont accueillies chaque année par les services de la DGPN. La préfecture de police pour sa part en a accueilli 63 au cours du premier semestre 2018. Ces états n'intègrent pas les délégations de la presse locale reçues dans les services territoriaux. Cette ouverture des services de police aux médias contribue elle aussi au souci de transparence et d'amélioration du lien police-population.

1.2 LES DOMAINES D'OBSERVATION LES PLUS PRISÉS SOULÈVENT LE PLUS DE DIFFICULTÉS

- L'activité judiciaire

La présence d'observateurs se heurte rapidement au secret de l'enquête.

Un arrêt de la cour de cassation du 10 janvier 2017 précise ainsi dans ses attendus que « constitue une violation du secret de l'enquête ou de l'instruction concomitante à l'accomplissement d'une perquisition,[la] présence d'un tiers qui, ayant obtenu d'une autorité publique une autorisation à cette fin, en capte le déroulement par le son ou l'image ».

La DGPN, la PP et la DGGN, même si l'arrêt porte sur le cas spécifique d'une captation d'image par un journaliste des documents saisis lors d'une perquisition, ont par principe de précaution restreint les possibilités d'immersion d'observateurs dans des actes d'enquête.

- La gestion de l'ordre public

Assistant à une opération de maintien ou de rétablissement de l'ordre, l'observateur peut se trouver rapidement exposé à certains risques, susceptibles de toucher à son intégrité physique. Toutefois cette potentialité de risques peut généralement être évaluée en amont.

Nombre d'activités, tels des services d'ordre ou des voyages officiels ne présentent que des dangers limités.

Il convient de noter que si l'immersion d'observateurs dans des unités de maintien de l'ordre en opérations est proscrite, ils peuvent assister en revanche sans difficulté à l'entraînement des unités spécialisées (CRS, compagnies d'intervention, EGM).

- L'activité de sécurité publique

Celle-ci recouvre une multiplicité de compétences, qu'il s'agisse de missions de police secours, de patrouilles anti-criminalité ou d'opérations de sécurité routière. À l'instar de l'activité policière quotidienne le risque demeure omniprésent autant qu'imprévisible, imposant aux policiers accompagnant les observateurs une proximité et une vigilance de tous les instants.

La possibilité d'accueil d'observateurs au sein des services de renseignement demeure extrêmement réduite en raison des activités classifiées de ces services et du risque de compromission au plan judiciaire.

1.3 LES MODALITÉS D'AUTORISATION ET D'ORGANISATION

L'absence d'instruction encadrant les modalités d'autorisation et d'accueil des observateurs a été confirmée par tous les interlocuteurs de la mission à la DGPN, à la DGGN, comme à la préfecture de police.

- La procédure d'autorisation

Dans la police nationale, à l'exception notable des demandes émanant de la presse qui font l'objet d'une procédure partiellement centralisée qui sera décrite ci-après, la plupart des interlocuteurs rencontrés insistent sur la nécessité, dans la gestion des demandes, de préserver une part d'autonomie et de responsabilisation des directeurs territoriaux. En corollaire est attendu d'eux le discernement nécessaire pour donner les avis appropriés prenant en compte les qualités, sollicitations et projet du demandeur.

Selon la direction de la gendarmerie nationale, les commandants territoriaux doivent solliciter spécifiquement les autorisations auprès de leur préfet dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics et auprès du procureur de la République pour l'activité judiciaire.

La gestion des demandes de presse fait l'objet d'un traitement différent. Dans le ressort de la préfecture de police, l'autorisation est accordée aux médias par le préfet de police ou son directeur de cabinet après consultation de la direction concernée et du service de la communication de la PP. Une convention d'immersion fixant les obligations du journaliste et les mesures à respecter est établie et signée par le service de la communication et le journaliste demandeur. La convention type a été validée par le procureur de la République.

Pour la direction générale de la police nationale, une distinction est établie entre les médias nationaux et la presse quotidienne régionale.

Les demandes des médias nationaux transitent par le service d'information et de communication opérationnelle de la police (SICOP), lequel ne soumet à la validation du directeur général que les demandes qui lui paraissent d'une sensibilité particulière.

Une latitude assez importante est laissée aux échelons locaux, en lien avec les préfets pour apprécier les demandes de la presse régionale.

Le SICOP a également établi une convention type fixant le cadre légal et les conditions de l'autorisation.

Les deux services de communication de la PP et de la DGPN disposent d'officiers de presse qui peuvent être chargés de l'accompagnement des journalistes en cas de nécessité.

Pour la gendarmerie nationale, le SIRPA traite les demandes de la presse nationale et les commandants territoriaux sollicitent, en matière de demande de presse locale, les autorisations auprès des autorités administratives et judiciaires.

- Les modalités d'organisation de la présence de l'observateur

L'absence d'instruction écrite est généralement compensée par des pratiques relevant du bon sens.

Les élèves et étudiants ne participent à aucune intervention extérieure. Pour les professionnels en formation, les élus ou les journalistes, l'immersion dans une opération de police est souvent très organisée :

- l'observateur est confié pendant toute la durée de sa présence au service à un référent,
- un briefing préalable et un débriefing à l'issue de l'observation ont lieu,
- la sécurité de l'observateur est une préoccupation majeure. À cette fin, il peut se voir doté d'équipements de protection adaptés. L'observateur a pour consigne de ne pas participer activement aux opérations,
- En dehors des effets de protection, il n'est pas doté d'autres matériels.

La mission a pris connaissance de certaines notes de service locales qui formalisent parfaitement ces bonnes pratiques, et sont complétées de fiches réflexes remises aux observateurs pour leur rappeler très précisément la conduite à tenir.

1.4 L'ACCUEIL DES OBSERVATEURS PAR LES DCCRS ET DCSP

Il a semblé utile à la mission, dans les délais qui lui étaient impartis, d'interroger ces deux directeurs centraux sur l'état de leurs pratiques.

1.4.1 LES COMPAGNIES RÉPUBLICAINES DE SÉCURITÉ

Le DCCRS confirme qu'aucune instruction générale ne norme le statut des observateurs. Il précise avoir pour règle qu'aucun observateur ne doit être incorporé dans une phase opérationnelle au sein des unités de maintien de l'ordre, principe ne souffrant aucune exception. Il justifie sa position par les risques d'atteinte à l'intégrité physique que comporte par essence ce type d'opérations.

Il ajoute que les effectifs des unités intervenantes sont trop réduits pour en distraire des encadrants ou référents.

Il oriente dès lors les observateurs, journalistes et institutionnels, vers la participation à des phases de formations se déroulant sur des sites appropriés de Vélizy et Bièvres.

Il cite, à titre d'exemple, la convention mise en place avec les polytechniciens qui, dans leur cursus militaire, sont amenés régulièrement à intégrer les unités opérationnelles. Leur encadrement est précisément décrit et l'enseignement dispensé étroitement lié à la connaissance des hommes composant ces services. Ces élèves disposent d'une tenue de maintien de l'ordre mais uniquement lors des phases de formation et jamais sur des théâtres opérationnels.

Il en est de même pour la réception de délégations étrangères auxquelles seule la formation des CRS est accessible.

Interrogé sur le port d'un signe distinctif pour les observateurs, il reconnaît que cela est nécessaire pour une bonne identification par les différentes unités de police présentes sur les lieux de l'action.

Toutefois, il cite le cas des journalistes couvrant un maintien de l'ordre et porteurs d'un brassard « presse » qui sont régulièrement agressés par certains manifestants..

1.4.2 LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Soucieux d'améliorer les liens police/population et conscient que cette présence d'observateurs extérieurs constitue une source d'enrichissement mutuel le DCSP, rappelant sa politique de service fondée sur la déconcentration et la responsabilisation des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP), estime que ceux-ci constituent l'échelon pertinent de décision et de discernement en cette matière.

Il confirme qu'il n'existe pas d'instruction écrite générale traitant du sujet, précisant que les DDSP lui font naturellement remonter les informations lorsque la qualité de certains observateurs le justifie et que des mesures adéquates doivent être mises en œuvre.

Le DCSP insiste également, comme la DGPN, sur l'importance des volumes de demandes traitées par ses services.

À ce titre, il distingue :

- les observateurs émanant du monde scolaire pour lesquels est imposée la signature d'une convention permettant à la fois une couverture assurantielle et la validation des stages. Pour ce public, généralement mineur, il proscrit tout transport sur un théâtre opérationnel et ce en toute matière ;
- les demandes d'institutionnels (magistrats, avocats, corps préfectoral, élus, polytechniciens, délégations étrangères) sont également récurrentes et les chefs de service doivent surtout désigner un référent attaché à l'observateur qui soit d'un niveau pertinent ;
- les demandes des journalistes se divisent de la façon suivante : celles des médias ayant une audience nationale sont traitées par la direction centrale en lien avec le cabinet du DGPN et celles des locaux par les DDSP, à charge pour eux bien-sûr de faire remonter l'éventuel caractère sensible de la demande.

Le DCSP souligne que depuis sa prise de poste en 2012, il n'a déploré aucune difficulté particulière en lien avec l'accueil d'observateurs.

Pour l'avenir, il insiste sur l'importance de l'adéquation entre le niveau hiérarchique du référent et l'observateur. Il ne se montre pas hostile à un signe distinctif, au-delà des éléments de protection minimum, permettant aux unités engagées d'identifier l'observateur avec pour corollaire le risque de désigner celui-ci à la vindicte de certains manifestants.

1.5 L'ACCUEIL DES OBSERVATEURS PAR LA GENDARMERIE NATIONALE

Pour la gendarmerie nationale, la mise en œuvre pratique de l'accueil des observateurs au sein de l'Arme est exposée par le général de corps d'armée, directeur des opérations et de l'emploi à la DGGN .

Celui-ci précise qu'il n'existe pas d'instruction générale régissant cette matière, seule une circulaire de l'Arme datant de 1989 encadre la présence dans leurs unités des auditeurs de justice.

Les observateurs se classent en quatre catégories : les journalistes nationaux et locaux, les autorités administratives et judiciaires (préfets et procureurs), les élus et les stagiaires divers (énarques, auditeurs de justices, élèves ...).

Le processus d'autorisation est déconcentré, à l'instar de la pratique évoquée par le DCSP. L'échelon de prise en compte des demandes se situe au niveau des commandants de région et des chefs de groupement.

En fonction de la matière observée, sécurité publique ou activités judiciaires, les autorisations sont, de manière systématique, sollicitées auprès de l'autorité préfectorale ou du procureur.

Le cas des journalistes est traité en liaison avec le SIRPA qui règle les demandes nationales.

Comme pour la police nationale, les demandes liées à l'activité judiciaire ont pour contrainte la garantie du secret de l'enquête confirmée par la jurisprudence de la Cour de Cassation de 2017.

Le maintien de l'ordre connaît un traitement à part, les observateurs n'étant conviés qu'aux formations se déroulant sur le site de Saint-Astier (132 personnes de septembre 2017 à juin 2018).

L'encadrement des observateurs est assuré par des personnels d'active et au niveau adapté à la qualité de la personne reçue. Elle ne doit à aucun moment être impliquée dans l'action.

La sécurité de l'observateur passe par des équipements appropriés. Le port d'une tenue civile par l'observateur évite toute confusion avec les militaires intervenant.

Le directeur des opérations et de l'emploi soutient également la nécessité d'une instruction générale encadrant ces pratiques.

2. CONDITIONS DE LA PRÉSENCE DE MM. BENALLA ET CRASE LORS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE L'ORDRE, À PARIS, LE 1^{ER} MAI

La lettre de mission adressée à l'IGPN demande que soient examinées les conditions dans lesquelles MM. BENALLA et CRASE ont été autorisés à assister aux opérations de police, ainsi que l'encadrement dont ils ont fait l'objet. Elle sollicite également que soit établi si ces deux personnes étaient détentrices d'une arme et, si c'était le cas, sur quel fondement ils avaient été autorisés à porter cette arme.

Des différentes déclarations recueillies résultent des éléments avérés. Cependant, beaucoup de ces déclarations ont été faites à chaud et des évolutions sont possibles dans le cadre de l'enquête.

Il apparaît ainsi, que dans le courant du mois d'avril 2018, Alexandre BENALLA, en sa qualité d'adjoint au chef de cabinet de la présidence de la République, aurait émis le souhait, auprès du contrôleur général Laurent SIMONIN, chef-adjoint de l'état-major de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police, et d'Alain GIBELIN, directeur de la DOPC, d'assister à un service d'ordre à l'occasion d'un événement de voie publique de grande ampleur, à Paris. Il lui a été suggéré le service du 1^{er} mai, dont tout laissait penser qu'il allait être difficile. Il est vraisemblable qu'au cours de ces échanges ait été également évoquée la question des équipements de protection qui sont fournis aux observateurs accueillis sur des dispositifs dont le déroulement peut comporter certains dangers. Tant M. SIMONIN que M. GIBELIN affirment avoir enjoint M. BENALLA de s'assurer des autorisations nécessaires.

Cette démarche est relativement courante, les services de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) étant ponctuellement amenés à accueillir, sur des services d'ordre, des observateurs extérieurs à l'administration. Le prédécesseur de M. BENALLA au Palais de l'Elysée, M. Frédéric MONTEIL, chargé de mission à la présidence de la République, aurait lui-même assisté, très officiellement, à un service d'ordre du temps de la présidence de M. HOLLANDE.

Dans le cas d'espèce, il est à noter que M. BENALLA, qui, depuis la dernière élection présidentielle est présent à toutes les réunions préparatoires à l'organisation des déplacements du Président de la République dans le ressort de la préfecture de police, et également présent sur le terrain lors des grands événements auxquels participe le Président, côtoie professionnellement un grand nombre de policiers de la capitale affectés à ces missions. Il a manifestement noué avec certains d'entre eux des liens de proximité, facilités par le tutoiement qu'il pratique volontiers. M. Laurent SIMONIN, chef-adjoint de l'état-major de la direction de l'ordre public et de la circulation est, ainsi, amené à le rencontrer très régulièrement dans l'exercice normal et habituel de ses fonctions.

Alexandre BENALLA, arguant du fait qu'il avait toutes les autorisations nécessaires, aurait convenu téléphoniquement, avec Laurent SIMONIN, des modalités de sa présence sur le service d'ordre prévu à l'occasion des manifestations du 1^{er} mai. Sans solliciter d'autres garanties, convaincu de la véracité des dires de son interlocuteur et sans évoquer plus avant sa présence en tant qu'observateur sur le service d'ordre avec ses supérieurs hiérarchiques, M. Laurent SIMONIN lui a donné rendez-vous le 1^{er} mai, en début d'après-midi, à la préfecture de police.

La veille, lundi 30 avril, il a confié au commandant de police Jean-Yves HUNAULT, chargé des relations entre la préfecture de police et le palais de l'Elysée, le soin de remettre à M. BENALLA un sac contenant des équipements de protections rendus nécessaires du fait des prévisions alarmistes quant à la présence probable de « black blocs » nombreux dans les cortèges, ce qui s'est avéré exact dans les faits.

Le 1^{er} mai, M. Alexandre BENALLA s'est vu confier aux bons soins du major de police Philippe MIZERSKI. Celui-ci est attaché à l'état-major de la DOPC ; il participe à la préparation et au suivi des événements de voie publique gérés par cette direction. Il avait déjà croisé M. BENALLA sur des dispositifs d'ordre public, et notamment ceux mis en place à l'occasion du salon de l'agriculture ou du salon du livre. Ce 1^{er} mai, le major était chargé d'une mission générale d'observation du dispositif avec l'indicatif radio TE 505. Il a reçu comme consignes du contrôleur général SIMONIN, la mission d'accompagner Alexandre BENALLA sur le terrain.

Ainsi, vers 14H00, le major MIZERSKI constate l'arrivée, dans la cour de la préfecture de police, d'Alexandre BENALLA, à bord de son véhicule de service qui appartient au parc propre de l'Elysée. Alexandre BENALLA est accompagné, pour la circonstance, d'une seconde personne qu'il présente comme un collaborateur, en l'occurrence Vincent CRASE. Le major MIZERSKI ne connaît pas M. CRASE, mais ne demande pas d'explication, compte tenu du « statut » de M. BENALLA, représentant affiché, et reconnu comme tel par sa hiérarchie, de la présidence de la République. Après une rapide présentation de la salle d'information et de commandement, aux observateurs, par le directeur-adjoint de l'ordre public et de la circulation, le major MIZERSKI, en exécution des ordres reçus de M. SIMONIN, les prend en charge dans le véhicule mis à sa disposition pour ce service et les amène au plus près des événements.

Durant l'après-midi, le major MIZERSKI assure que M. BENALLA, s'il écoutait le trafic radio de la police, après qu'il lui eut indiqué la bonne fréquence, n'a jamais passé de message, ni donné la moindre instruction.

S'agissant des événements de la place de la Contrescarpe impliquant Alexandre BENALLA et Vincent CRASE, le major de police déclare qu'ils se sont déroulés dans un rapide trait de temps, dans un contexte de violences avérées à l'encontre des forces de police (jets de divers projectiles contre les CRS sur la place où sont rassemblées entre 60 et 80 personnes pour un « apéro post manifestation », et parmi lesquelles sont identifiés certains des membres du black bloc qui avaient commis des dégradations sur le boulevard de l'Hôpital plus tôt dans l'après midi), et devant des plus gradés que lui.

Bien qu'embarrassé par la tournure que prenaient les choses, il ne concevait pas, compte tenu de son grade, faire la moindre observation à celui qui était, à ses yeux, un personnage de première importance, recommandé par le chef-adjoint d'état-major de la DOPC. Il est, néanmoins, intervenu pour « apaiser et rassurer » la jeune femme maintenue au sol. Quant au brassard de police arboré par Alexandre BENALLA, il a considéré que son statut de « haut responsable » de la sécurité de la présidence de la République l'autorisait certainement à le porter et s'est gardé de lui faire la moindre remarque. Les CRS, place de la Contrescarpe, n'ont pas prêté d'attention particulière à l'intervention de ces deux civils, dont l'un porteur d'un brassard police ; d'expérience ils savent qu'il n'est pas rare que des effectifs en civil interviennent à l'occasion d'opérations de maintien de l'ordre pour procéder à des interpellations et en l'occurrence, aux yeux des policiers présents sur le site, ces interpellations étaient justifiées.

La vidéo qui a circulé dès le 2 mai sur les réseaux sociaux montre une scène d'usage collectif de la force mêlant des effectifs CRS et quelques personnes en civil. Des heurts éclatent qui conduisent les CRS à opérer une charge pour disperser les belligérants. Un homme en civil porteur d'un casque, qui se révélera être Alexandre BENALLA, se détache alors, poussant énergiquement une jeune femme. Il la tient ainsi qu'y procèdent traditionnellement les policiers interpellateurs sans lui porter de coups. On voit également un jeune homme tiré par les CRS, qui l'empoignent par les pieds et les bras et le maintiennent au sol. L'homme identifié comme étant Alexandre BENALLA accourt et empoigne très vivement l'individu qui tente de résister. Alexandre BENALLA cherche à le tirer sur le côté en adoptant un geste d'étranglement arrière. Il l'agrippe par son blouson et porte la paume ouverte de sa main sur sa tête afin de le maîtriser, l'homme se maintenant au sol.

Dans la soirée, alors qu'il a trafiqué durant tout l'après-midi avec sa station directrice, le major MIZERSKI reçoit, par radio, l'ordre de regagner sa base. Il rejoint donc la préfecture de police avec messieurs BENALLA et CRASE qu'il conduit à la salle d'information et de commandement où se trouvait une quarantaine de personne, au premier rang desquelles, le ministre d'État, venu remercier les effectifs pour la manière dont ils avaient géré cette journée particulièrement éprouvante et qui n'était, d'ailleurs, pas terminée. Le préfet de police, également présent, découvrait, à ce moment, qu'Alexandre BENALLA avait passé l'après-midi avec les forces de sécurité, alors que le cabinet du préfet, ni n'en avait été informé, ni n'avait été saisi de la moindre demande d'autorisation.

Une note, ni signée, ni datée, sera rédigée le lendemain par le contrôleur général Laurent SIMONIN, à la demande du directeur de l'ordre public et de la circulation, pour faire le point sur cette présence de M. BENALLA sur le dispositif d'ordre public du 1^{er} mai. Elle a été versée au dossier judiciaire.

S'il apparaît certain que Laurent SIMONIN n'a pas évoqué avec son directeur la présence de M. BENALLA sur le dispositif, il en avait, en revanche, informé le commissaire Maxence CREUSAT le matin même. Pour autant, celui-ci n'était pas chargé de son encadrement. Arrivé sur la place de la Contrescarpe vers 18H00, avec pour mission de la « boucler » avec les effectifs de la CRS n°15 afin d'éviter la constitution d'un nouveau cortège, le commissaire CREUSAT constate, de fait, la présence sur le site d'Alexandre BENALLA qui lui désigne un individu ayant jeté des projectiles sur les forces de l'ordre en suggérant qu'il soit interpellé. Ordre est donné par le commissaire CREUSAT à un groupe de la CRS 15 de procéder à cette interpellation. Le mouvement des CRS génère immédiatement une réaction hostile des personnes rassemblées ; c'est à ce moment que M. BENALLA décide d'intervenir de sa propre initiative. Le commissaire CREUSAT, son conducteur, et le major MIZERSKI prennent rapidement en charge la personne interpellée par Alexandre BENALLA. Vincent CRASE, pour sa part, reste en permanence dans le sillage de M. BENALLA, en lui prêtant la main.

Le lendemain, Alain GIBELIN apprenait du directeur de cabinet du préfet de police que circulait sur les réseaux sociaux une vidéo sur laquelle figurait Alexandre BENALLA. Maxence CREUSAT, qui réalise régulièrement une veille sur le net, confirmait cette information.

S'agissant d'un éventuel port d'une arme durant le déroulement du service d'ordre, l'enquête judiciaire apportera les éléments nécessaires. En tout état de cause, ni les vidéos, ni les déclarations des principaux acteurs policiers ne permettent de le détecter en ce qui concerne M. BENALLA. En revanche, les images vidéos sont beaucoup plus parlantes s'agissant de M. CRASE, pour qui le port prohibé d'arme de catégorie B constitue l'un des chefs d'inculpation.

On peut noter, à cet égard, que M. BENALLA a formulé une première demande de port d'arme auprès des services du ministère de l'intérieur, par courrier, le 26 janvier 2017. Il occupait alors les fonctions de directeur de la Sûreté et de la sécurité d'« En Marche ». À l'époque, il était déjà titulaire d'une autorisation de détention d'arme à titre sportif, délivrée par le Préfet des Hauts de Seine et valable du 15 novembre 2016 au 14 novembre 2019. Il sollicitait une autorisation de port d'arme pour la durée de la campagne présidentielle, soit 6 mois.

La procédure au sein du ministère de l'intérieur a produit :

- un avis de l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste, en date du 21 mars 2017 écartant toute menace particulière à son encontre ;
- un avis du service central du renseignement territorial, en date du 21 mars 2017, rappelant sa détention d'arme à titre sportif et précisant qu'il était inconnu des fichiers de police et gendarmerie ;
- un avis technique en date du 3 avril 2017, du directeur général de la police nationale, qui s'avérait défavorable pour un agent de sécurité auprès d'une personnalité qui bénéficie d'une protection du SDLP. M. Emmanuel MACRON était, en effet, pris en compte pour sa sécurité, dès le 4 janvier 2017, par une équipe de sécurité du service de la protection des personnalités.

Le 12 avril 2017, par courrier, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'intérieur faisait part à M. BENALLA du rejet de sa demande.

M. BENALLA a présenté une nouvelle demande auprès des services de la Préfecture de police de PARIS, en 2017, au titre, cette fois, de ses fonctions au sein de la Présidence de la République comme chargé de mission de coordination de la sécurité avec les forces militaires et le groupe de la sécurité de la Présidence de la République.

Il a obtenu une autorisation de détention et de port d'arme en date du 13 octobre 2017 par arrêté du préfet de police de PARIS dont la validité était subordonnée à la durée de son contrat d'emploi.

L'arrêté visait, entre autre, l'exercice de missions de police, le haut niveau de menace terroriste, la sensibilité du domaine d'exercice de la mission et les risques d'agressions qu'encourait le demandeur. On peut reconnaître un point de fragilité à la base légale de cet arrêté. En effet, en vertu des dispositions de l'article R 312-25 du code de la sécurité intérieure, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du « ministre intéressé » aurait dû déterminer la catégorie de fonctionnaires ou agents appelés à bénéficier de ce type d'autorisation. Or, la présidence de la République n'est pas un ministère et un tel arrêté n'existe pas. Il n'en demeure pas moins que M. BENALLA pouvait se prévaloir de cette autorisation de port d'arme, du moins jusqu'à la date du 20 juillet 2018 où, au vu des circonstances, elle a été abrogée.

M. Vincent CRASE a, pour sa part, obtenu des autorisations de détention et de port d'arme lorsqu'il exerçait des fonctions de gardiennage des locaux de l'association « En Marche ». Celle-ci sont devenues caduques en juin 2017 ; aucune demande de prolongation n'a été sollicitée.

3. PRÉCONISATIONS POUR ENCADRER FORMELLEMENT L'ACCUEIL DES OBSERVATEURS

Au-delà de la polémique liée aux événements du 1^{er} mai, place de la Contrescarpe, la mission a pu relever l'existence de bonnes pratiques dans les services accueillant des observateurs extérieurs ; celles-ci devraient être généralisées et formalisées dans un cadre écrit précisant, de plus, les droits et devoirs des observateurs.

Il convient en effet d'une part que les observateurs n'entravent pas l'action des forces de police et ne commettent pas d'infraction et d'autre part, d'organiser leur protection personnelle et ce en évitant toute confusion susceptible de naître dans l'esprit des forces de sécurité intérieure et du public sur la qualité de l'observateur.

Le volume des demandes adressées aux services autant que la nécessaire responsabilisation des responsables territoriaux plaident pour l'adoption d'un principe de proximité dans leur instruction et l'organisation des visites.

Les préconisations s'attacheront à énoncer les grands principes qui, selon la mission, doivent inspirer la rédaction d'un cadre normatif avant de se livrer à un focus sur deux points particuliers.

3.1 LES GRANDS PRINCIPES DEVANT ENTOURER L'ACCUEIL DES OBSERVATEURS DANS LES SERVICES DE POLICE

- La volonté de transparence de l'institution

Le rapprochement police-population s'avère une nécessité partagée, par les policiers qui estiment que la population méconnaît trop souvent la difficulté de leur tâche comme par la population qui souhaite une plus grande transparence de l'action policière.

Accroître le nombre d'observateurs s'inscrit dans la lignée d'autres initiatives (numéro RIO, plateforme de signalement,...) déjà entreprises pour améliorer les rapports entre la population et sa police.

- La nécessité de maintenir un régime d'autorisation

Le souci de transparence doit s'exercer dans le cadre d'un régime d'autorisation partagé entre les directeurs opérationnels et l'autorité préfectorale ; selon les cas d'espèce, l'autorité judiciaire devra être consultée.

- L'instruction de la demande d'observation

La personne désireuse d'effectuer une observation dans un service de police ou de gendarmerie devrait dans sa demande préciser ses motivations et l'objectif poursuivi. Un scolaire attendra une validation de stage, un universitaire précisera l'objet de ses recherches, un proviseur dira ses attentes, un élu local ses souhaits de coopération ...

Le service compétent pour instruire la demande devrait établir une proposition au vu des objectifs avancés par le demandeur, prévoyant le service d'accueil, le lieu, la date et la durée de l'observation proposée.

- La signature d'une convention et/ou la remise d'une charte

En cas d'accord sur la proposition faite, une charte devrait être paraphée par les deux parties. Cette charte de l'observateur à portée générale fixant les conditions dans lesquelles s'effectuera cette action reste à créer (cf infra).

Dans de nombreuses situations une convention est établie et signée par le demandeur avec l'autorité qui valide l'observation.

Ces documents peuvent aussi être accompagnés de prescriptions spécifiques liées à la nature de l'activité observée.

- La non-participation de l'observateur à l'activité de police

Ce principe doit être d'application stricte.

Il doit être mentionné dans la charte et/ou la convention passée.

Le référent comme le responsable de l'activité de police observée en sont les garants.

- La désignation et le rôle du référent

L'autorité qui valide la demande d'observation désigne systématiquement un référent attaché au demandeur, en veillant à adapter sa qualité à celle de l'observateur.

Le référent joue plusieurs rôles. Il est d'abord un pédagogue, celui qui explique l'organisation du service, les missions des unités, le contexte dans lequel se place l'action observée, en fait celui qui éclaire l'action de police.

Mais il est aussi garant de la sécurité de l'observateur ; dans ce but, il veille à lui fournir les équipements de protection adaptés à l'activité observée ;

Il s'attache aussi au respect par l'observateur des termes de l'autorisation et des prescriptions spécifiques éventuelles.

- Le rôle du responsable de l'opération de police

Le responsable de l'opération à laquelle assiste l'observateur peut à tout moment mettre fin à l'observation pour des raisons de sécurité ou de secret d'enquête.

- La communication avec l'observateur

La phase d'observation à proprement parler doit être précédée d'une explication préalable destinée à présenter les contours et les enjeux de la mission observée, partie intégrante de son rôle pédagogique (cf supra) et à édicter d'éventuelles consignes particulières.

La réussite de cette communication est étroitement liée au bon choix du référent ; si il est d'un niveau proche de l'observateur, elle s'établira aisément. Dans le cas contraire, c'est l'intérêt même de l'action menée qui est sujet à caution.

À l'issue, un retour d'expérience doit être organisé pour fournir des réponses aux questions de l'observateur et recueillir ses commentaires.

3.2 DEUX POINTS D'ATTENTION PARTICULIERS

3.2.1 LE PORT D'UN SIGNE DISTINCTIF PAR L'OBSERVATEUR

La nécessité de distinguer, pour les forces de sécurité intérieure autant que pour le public les différents intervenants lors d'une opération de police, afin d'éviter toute confusion préjudiciable, milite pour l'attribution aux observateurs d'un signe distinctif.

Cette nécessité est encore renforcée lorsque l'observateur est porteur d'équipements de protection – nécessairement ceux en dotation dans les services – susceptibles d'entretenir la confusion sur son statut exact. Pour autant il faut garder présent à l'esprit qu'un tel identifiant pourrait désigner l'observateur comme cible pour des individus mal intentionnés ; les violences dont sont souvent victimes les journalistes porteurs d'un brassard « presse » en sont l'illustration.

Consciente de ce double impératif, la mission propose la création d'un brassard spécifique d'observateur qui ne devra pas lui-même prêter à confusion avec les brassards équipant déjà des services de sécurité ou d'autres déjà utilisés (presse ou sécurité privée), il conviendra donc de réfléchir à la couleur de cet effet ainsi qu'au graphisme utilisé.

3.2.2 L'ÉLABORATION D'UNE CONVENTION TYPE ET D'UNE CHARTE DE L'OBSERVATEUR

Une charte de l'observateur devrait être mise en place. D'une formulation large, elle devrait rappeler les grands principes que sont par exemple l'obligation de discrétion, la non divulgation des faits observés, l'obligation de se conformer aux directives du référent,...

Son acceptation, matérialisée par sa signature, constituerait un préalable à l'autorisation.

Pour des populations particulières soit en raison de leur nombre (scolaires), de leur profession (journaliste) ou de la durée de leur séjour dans le service (chercheurs), soit la grande majorité des observateurs, leurs missions d'observation feront l'objet d'une convention.

Aussi apparaît-il utile à cette fin d'établir une convention type à même d'être déclinée et adaptée aux différents publics d'observateurs.

Enfin, au titre de la diffusion des bonnes pratiques, la mission a pris connaissance avec intérêt d'une fiche réflexe créée dans le département de la Saône-et-Loire (cf annexe 4) et remise aux observateurs. Une telle fiche pourrait être adaptée et diffusée dans les services.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission du 19 juillet 2018_____	20
Annexe 2 : Fiche PP – Les observateurs accueillis à la préfecture de police_____	22
Annexe 3 : Fiche DGPN – Les observateurs au sein de la police nationale_____	28
Annexe 4 : Fiche réflexe DDSP 71_____	31

-ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU 19 JUILLET 2018



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre d'Etat

Paris, le 19 juillet 2018

Le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur

à

Madame la chef
de l'inspection générale
de la police nationale

A la suite de la mise en ligne de plusieurs vidéos, les conditions dans lesquelles MM. Alexandre BENALLA et Vincent CRASE ont pu être autorisés par la préfecture de police à assister à des opérations de maintien de l'ordre méritent d'être examinées.

Si la pratique consistant à associer des observateurs extérieurs à des activités de police trouve sa justification dans une logique de transparence et d'ouverture de l'institution policière, elle doit être assortie de garanties procédurales de nature à protéger les observateurs de toute exposition physique. Elle doit, également, être suffisamment normée et encadrée pour prévenir le risque que ces derniers se retrouvent en situation d'être assimilés à un membre des forces de l'ordre et, *a fortiori*, puissent être amenés à agir comme tel.

Je vous demande donc d'examiner les conditions dans lesquelles MM. BENALLA et CRASE ont été autorisés à assister aux opérations de police ainsi que l'encadrement dont ils ont fait l'objet. Vous établirez si ces deux personnes étaient détentrices d'une arme comme une vidéo semble l'établir pour une personne au moins et, si tel était le cas, sur quel fondement ils avaient été autorisés à porter cette arme.

De manière plus générale, vous m'indiquerez à quelles règles est aujourd'hui soumis l'accueil des observateurs au sein des services de la préfecture de police, et, plus largement, au sein des services dépendant de la direction générale de la police nationale.

Vous me ferez notamment savoir si cette pratique est aujourd'hui soumise à un formalisme particulier et partagé par l'ensemble des services, tant en ce qui concerne le circuit de validation d'une demande, le type de services susceptibles d'être présentés aux observateurs, les conditions d'accueil de ces derniers et, enfin,

les règles d'encadrement susceptibles de garantir le bon déroulement de la mission d'observation.

En fonction du constat que vous serez amené à faire, au besoin en étendant le champ de votre mission aux normes régissant l'accueil de ces observateurs au sein d'autres services du ministère, notamment ceux de la gendarmerie nationale, je vous demande de formuler toute préconisation qui vous semblerait utile pour faire en sorte que cette pratique soit compatible avec les règles de déontologie qui doivent caractériser l'action des forces de sécurité intérieure.

Je vous remercie de me faire retour de votre rapport pour le vendredi 27 juillet prochain.



Gerard COLLOMB



25/07/18

LES OBSERVATEURS ACCUEILLIS A LA PRÉFECTURE DE POLICE

La préfecture de police est très régulièrement sollicitée pour recevoir au sein de ses différentes directions opérationnelles des personnes extérieures à l'institution. Leurs sollicitations sont diversement motivées, qu'il s'agisse du besoin de formation, du besoin d'information ou plus largement de demandes venues de différents partenaires institutionnels.

Ces demandes répondent à des objectifs de formation et d'information, et correspondent à la volonté de transparence et de renforcement du lien police-population poursuivie par les services de la préfecture de police.

Par principe, la préfecture de police est une Maison ouverte, nous sommes dans une logique où le refus reste une exception et l'accord plutôt la règle.

I – LES PUBLICS CONCERNÉS

➤ Les publics scolaires et étudiants

La présence de publics scolaires et étudiants au sein des services de police s'effectue systématiquement dans le cadre d'une convention signée entre la sous-direction de la formation de la PP, l'établissement concerné et l'intéressé. **En 2018, plus de 700 collégiens, lycéens et étudiants ont été accueillis au sein de la PP dans le cadre d'une convention de stage.**

➤ Le besoin de formation

Il s'agit généralement de personnels des services de sécurité ou d'agents publics amenés à travailler étroitement avec les forces de l'ordre dans le cadre de leurs fonctions, de leur formation ou des études/missions qu'ils ont à mener. Au cours du 1^{er} semestre 2018, différentes catégories de professionnels ont ainsi été accueillies :

- Auditeurs de Justice, magistrats en poste et greffiers: 12 à la DSPAP, 15 à la DRPJ
- Stagiaires INHESJ : 30 à la DSPAP
- Policiers auditeurs étrangers : 11 à la DSPAP, 18 à la DRPJ
- Cadres de santé dont les médecins urgentistes : 10 à la DSPAP
- Policiers municipaux : 73 à la DSPAP
- Élèves d'écoles supérieures (Polytechnique, IRA, ENA,...) : 11 à la DSPAP
- Éducation nationale : 7 à la DSPAP

2 exemples :

1/ Au sein de la DRPJ, les auditeurs de justice (ENM) sont autorisés, sous la responsabilité d'un tuteur, à être présents sur le terrain **dès lors que la situation le permet et ne présente aucun caractère de dangerosité**. Ils peuvent également assister à certains actes d'enquête et de procédure. Possibilité leur est donnée de suivre les groupes des services (BPM, BRB, BC...). A titre d'exemple, ils peuvent également s'ils le souhaitent participer à une vacation du groupe « cabarets » de la BRP.

2/ La cellule SYNAPSE (DOPC) :

La DOPC accueille comme l'ensemble des directions des stagiaires de différents niveaux. A ce titre, la cellule SYNAPSE qui a vocation à assurer une réflexion moderne sur le maintien de l'ordre parisien, est un creuset naturel pour l'accueil de stagiaires, scolaires ou universitaires. Des jeunes étudiants de Sciences-Po (master Politiques publiques – spécialité « sécurité et défense ») sont associés à raison de 3 étudiants en moyenne chaque semaine, à des travaux sur table mais également à être présent lors d'une journée, à un service d'ordre d'une manifestation de très faible intensité.

➤ Le besoin d'information

La préfecture de police est souvent sollicitée, via le service de la communication (SERCOM) du cabinet du Préfet de Police, pour accueillir des journalistes, souvent demandeurs pour effectuer des reportages sur des unités d'intervention comme la BAC 75 N ou la BRI.

Au cours du premier semestre 2018, 63 délégations de presse ont été accueillies au sein de la DSPAP.

➤ Le partenariat et le lien police-population

Les directions de la préfecture de police sont également sollicitées soit localement soit au niveau des directions ou du cabinet du Préfet de Police, par des élus, des fonctionnaires supérieurs de préfectures, des chercheurs, des magistrats en exercice le plus souvent nouvellement affectés ou de l'Administration Pénitentiaire.

Au premier semestre 2018, la DSPAP a ainsi accueilli :

- **des élus** : Sylvain MAILLARD (député de la 1^{ère} circonscription de Paris -1^{er}, 2^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} arrdt-), Jacques MAIRE (Député de la 8^{ème} circonscription des Hauts de Seine - Meudon, Chaville et sèvres-), Maud PETIT (4^{ème} circonscription du val de Marne), Alexandra CORDEBARD (Maire du 10^{ème} arrdt), Gilles LE GENDRE (2^{ème} circonscription de Paris - 5 et 6^{ème} arrdt-), Laurent SAINT-MARTIN (3^{ème} circonscription du val de Marne), Marine LE PEN (députée de la 11^{ème} circonscription du Pas de Calais),
- **des magistrats** : M. MOLINS, (Procureur de la République), M. CHRISTEN, (procureur adjoint), M. PERRUALT (Procureur de la République-adjoint), Mme DHERVILLY (procureur de la République au parquet des mineurs)...

Il convient de **mettre à part de cette énumération, les autorités qui se déplacent dans les services de polices ou sur la voie publique dans le cadre de leur mission** : c'est le cas notamment lors de l'évacuation du « campement du Millénaire » au cours duquel était présent un représentant du Défenseur des Droits, ou le déplacement de parlementaires dans les CRA.

Ainsi, dans le cadre d'une enquête confiée en février 2017 par le Président de l'Assemblée Nationale au **défenseur des droits** sur les conséquences de la doctrine et de la pratique du maintien de l'ordre (MO) en France par les forces de l'ordre au regard des règles de déontologie :

- Une délégation du défenseur des droits a été reçue par la DOPC le 20 juin 2017 pour un échange avec ses autorités et un panel d'effectifs sur les enjeux, les pratiques et les difficultés du MO à la PP.
- Plusieurs responsables de la DOPC ont été entendus entre juin et septembre 2017 par les services du défenseur des droits.
- **En septembre 2017, un représentant du défenseur des droits a été reçu à la CIC Ordre Public de la DOPC, en qualité d'observateur d'un dispositif opérationnel.**

L'ensemble de ces échanges a permis aux collaborateurs du défenseur des droits de mieux percevoir les particularités, sensibilités et contraintes du maintien de l'ordre pour les services de la PP.

II – LES ACTIVITÉS AUXQUELLES LES OBSERVATEURS PEUVENT ASSISTER

Elles se divisent en deux catégories :

- La découverte des services et l'observation de leur fonctionnement qui se déroulent au sein des locaux de police
- L'observation de missions opérationnelles qui implique une présence des observateurs sur la voie publique

A – La présence au sein des locaux policiers

Il s'agit de présenter les missions, les effectifs et matériels, de faire découvrir l'organisation et d'observer le fonctionnement d'un service de police.

Cela concerne généralement un commissariat dans son ensemble ou certaines de ses composantes (accueil du public, poste de police, brigade accidents, mission de prévention et de communication, etc.) ou bien une structure de commandement comme le centre d'information et de commandement (CIC) Ordre Public de la DOPC ou la salle d'information et de commandement (SIC) de la DSPAP au sein desquels il est permis de suivre le déroulement d'un service d'ordre, ou encore d'autres unités spécialisées comme la BRI, la brigade motocycliste ou la brigade fluviale.

La présence des observateurs se limite dès lors aux seuls locaux des services visités.

A l'évidence, cela ne concerne pas les locaux protégés en vertu de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, c'est-à-dire au sein de la PP, ceux de la DRPP.

B – La présence sur la voie publique pour l’observation de missions opérationnelles

Au-delà de la simple visite de locaux et de la présentation des missions des services, des personnes n’appartenant pas à la préfecture de police peuvent également accompagner une patrouille ou une unité d’intervention de police dans le cadre de son activité quotidienne de voie publique, soit :

- pour assister au déroulement d’un service d’ordre public.
- pour suivre une patrouille ou une unité d’intervention dans l’exercice de ses missions (BAC, CSI, brigade fluviale, etc.)
- s’agissant des journalistes, pour la réalisation d’un reportage

A titre d’illustration, l’on peut citer 2 exemples d’actualité :

1/ Dans le cadre de l’évaluation du déploiement en cours depuis mars 2018, des **dispositifs Néo** (smartphones et tablettes qui équipent les policiers), des **consultants du cabinet d’audit Ernst & Young (EY)** ont été autorisés à accompagner plusieurs patrouilles de police sur le terrain y compris avec des équipages de la BAC la nuit dans des véhicules banalisés, en tant qu’observateurs pour observer comment ces équipements étaient concrètement utilisés par les forces de l’ordre.

Dotés de gilets pare balle afin de les protéger, ils s’en sont tenus à leur rôle d’observateur et n’ont aucunement pris part aux opérations de contrôles qui étaient effectuées par les policiers. Ces observations de terrain ont été nécessaires et bénéfiques pour la mission d’expertise qui leur était confiée.

2/ Cette semaine, un **chef d’entreprise de 44 ans**, chargé notamment de l’expertise en matière de coordination secours-santé et sûreté sur les grands événements, a sollicité auprès du Préfet de Police la possibilité d’être **observateur du service d’ordre mis en œuvre par la DOPC à l’occasion de l’arrivée du Tour de France ce dimanche**. Sa demande a reçu une réponse favorable et l’intéressé sera ainsi placé auprès d’un contrôleur général de la DOPC afin de visiter le CIC-OP puis ensuite d’observer la mise en œuvre du dispositif de sécurisation ; cet observateur demeurera évidemment toujours extérieur et passif vis-à-vis des situations qu’il est autorisé à observer.

Il doit être souligné leur qualité de simple observateur, ce qui exclut toute participation directe et active aux missions policières, notamment lorsqu’ils se trouvent sur la voie publique (en patrouille avec la BAC ou lors d’un SO).

- **Le cabinet est systématiquement sollicité dans le cas des demandes des journalistes**, et peut valider celles qui lui sont directement adressées par les demandeurs ou les directions de la PP.
- Ils y sont **accueillis par une autorité et pris en charge par un policier référent** pour toute la durée de leur présence au sein du service.
- Ils **sont autorisés à être présents sur le terrain** dès lors que la situation le permet, ne perturbe pas le bon fonctionnement des services, et ne les expose pas à un danger.

Par mesure de sécurité, **ils sont dotés d'un gilet pare balles** (gilet pare-coups pour la DOPC) et **un casque leur est remis en cas de risques de jet de projectile ou de coup**. Tout le temps de leur présence sur le terrain, **ils sont placés sous la responsabilité du chef du dispositif ou de la patrouille**.

- **Ils ne sont jamais armés, ne sont pas équipés de radio ni de brassard « Police » et ne conduisent pas les véhicules de services.**

III – LE CADRE JURIDIQUE

➤ Les publics scolaires et collégiens sont accueillis dans le cadre d'une convention de stage. Le postulant doit constituer un dossier complet comprenant notamment une lettre de motivation, un CV, une copie de sa pièce d'identité, une attestation d'assurance civile et l'autorisation parentale pour les mineurs. Ce dossier est soumis à validation de la SDF-PP.

La convention prévoit expressément que le stagiaire n'est pas autorisé à être engagé sur une mission opérationnelle à l'exception des stagiaires de l'INALCO pouvant intervenir sur la voie publique dans le cadre de leur mission d'assistance pour la traduction auprès des publics étrangers concernés.

➤ Les conventions avec **les structures de formation** : tous les publics accueillis dans le cadre de leur formation sont couverts par le biais d'une convention entre leur organisme de rattachement et la préfecture de police

➤ Pour les **stagiaires individuels** (publics scolaires et étudiants), une convention est également signée entre l'établissement d'origine et la PP

Au total, en 2017, 1123 conventions ont été signées avec la PP.

➤ S'agissant des **journalistes**, toute demande de reportage adressée au cabinet du Préfet de Police fait l'objet d'un examen par mon SERCOM en lien avec la direction concernée. En fonction de l'avis émis par cette dernière sur la faisabilité de ce reportage, un accord est donné le Préfet de Police ou son adjoint, le Préfet, directeur de son cabinet.

En 2017, une convention a été mise en place afin d'encadrer la présence de journalistes notamment dans le cas d'une immersion au sein d'un service. Elle encadre les modalités de la prise en charge de ces journalistes : désignation d'un policier référent, présence d'un officier de presse en fonction de la sensibilité du sujet, obligations du journaliste, mesures à respecter, durée du tournage et date butoir de celui-ci, visionnage post tournage, etc... Le modèle de convention a été soumis au parquet lors de sa création pour validation sur les aspects relatifs aux enquêtes.

A ce titre, il convient de préciser que depuis une décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 10 janvier 2017 (arrêt n° 5994), **les journalistes ne sont plus autorisés à suivre les services d'investigations sur le terrain, pour des impératifs liés au secret de l'enquête et de l'instruction.**

➡ Pour les **autres observateurs** :

- Ils doivent être autorisés au niveau pertinent : le préfet de police ou par délégation, la direction d'emploi où le stage s'effectue
 - Se pose inmanquablement la question de leur statut juridique :
 - Quid de leur couverture en matière d'assurance ? Nécessité qu'ils produisent une attestation de responsabilité civile au préalable ?
- Attente des conclusions de l'actuelle mission IGPN sur le sujet

Les observateurs au sein de la police nationale

La police nationale accueille dans ses services, chaque année, plusieurs milliers de personnes qui, n'appartenant pas à ses rangs, souhaitent découvrir le fonctionnement de notre institution. Ces personnes constituent un très large panel, depuis les écoliers en stage jusqu'aux magistrats, universitaires, journalistes, membres d'autorités administratives indépendantes ou du corps préfectoral, parlementaires ou élus locaux, ou encore policiers étrangers dans le cadre de nos accords de coopération internationale.

La qualité des observateurs et les finalités de l'observation:

Selon les finalités de l'observation, la qualité des observateurs varie :

- A des fins de formation, il s'agit d'un public scolaire et universitaire, au sens large, y compris issu de structures de formation de l'État ou des collectivités territoriales;
- En vue de renforcer le partenariat avec les autres acteurs de la sécurité, il s'agit notamment d'élus, de magistrats, de représentants des transporteurs, des bailleurs, de fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales, de membres d'associations etc.
- A des fins d'information dans le cadre de leur profession, les journalistes.

S'agissant en particulier de ces derniers, le service d'information et de communication de la police nationale (SICOP) est destinataire, chaque année, d'environ 3500 demandes de journalistes, dont une vingtaine concerne des services d'ordre ou des opérations de maintien de l'ordre.

L'objet de l'observation :

L'observation porte sur la découverte des services et des missions de police soit dans les locaux de police soit sur le terrain ou combine les deux situations.

Les services qui accueillent les observateurs relèvent de l'ensemble du spectre des missions de police : sécurité publique, police aux frontières, maintien de l'ordre, police judiciaire.

Le cadre et les modalités de l'observation :

L'accueil des observateurs n'est pas encadré actuellement par un texte de doctrine applicable à l'ensemble des services de la police nationale sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, un certain nombre de règles sont appliquées.

En premier lieu, celles appliquées en vertu d'un texte de loi, d'un règlement ou d'une jurisprudence.

Ainsi, l'accès des observateurs aux informations classifiées est strictement interdit.

De même, l'accueil d'observateurs dans des services de police judiciaire exclut la possibilité de les faire participer à des actes d'enquête, telle qu'une perquisition ou une audition, notamment depuis l'arrêt de la cour de cassation du 10 janvier 2017 qui a précisé le traitement des journalistes accueillis en immersion dans les services judiciaires.

D'une façon générale, des conventions sont passées entre la police nationale et l'observateur et/ou l'organisme auquel il appartient. Un modèle-type existe.

En second lieu, les règles suivantes émergent de la pratique des services :

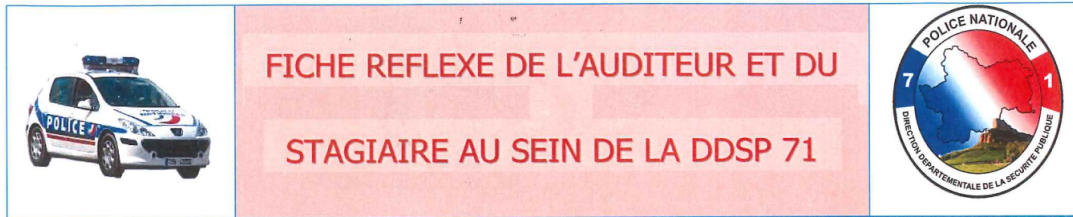
- Délivrance d'une autorisation, sans que sa forme en soit expressément précisée. Celle-ci peut émaner du chef du service d'accueil ou du préfet territorialement compétent que l'on ne manquera pas de solliciter si l'observateur est une personnalité sensible compte tenu de son statut ou de ses fonctions ;
- Désignation d'un référent, d'un niveau hiérarchique approprié, responsable de l'accompagnement de l'observateur, en particulier de sa sécurité;
- Obligation pour l'observateur de se soumettre aux prescriptions des services de police en termes de protection et de respect des injonctions qui seront données au cours de l'observation ;
- Interdiction d'être partie prenante aux opérations de police, l'observateur devant rester en retrait ; en particulier, en matière d'ordre public, ce principe est d'application stricte, les actions opérationnelles de service d'ordre, de maintien de l'ordre ou de rétablissement de l'ordre étant absolument réservées aux seuls fonctionnaires de police ou aux militaires de la gendarmerie ;

- Participation au briefing qui précède la mission, au cours duquel sont rappelés les consignes de sécurité, le caractère passif de l'observateur et l'environnement général de la mission, en particulier les dangers potentiels qu'elle recèle.

D'une façon générale, l'ensemble de ces règles de bonne pratique sont appliquées dans le cadre d'un processus décisionnel déconcentré ; l'autorisation est délivrée localement et par le chef de service concerné. En revanche, selon la « sensibilité » de l'observateur (sa fonction, sa qualité), cette autorisation fait au minimum l'objet d'une information de l'autorité préfectorale ou/et du niveau central (direction centrale qui apprécie l'opportunité d'informer la DGPN) voire est délivrée par ces autorités. A titre d'exemple, s'agissant des journalistes, la presse quotidienne régionale est « traitée » localement tandis que les médias nationaux sont gérés par le SICOP.

Globalement, les services du périmètre de la DGPN s'efforcent de trouver la solution qui permet de satisfaire la demande d'observation, quitte à la différer ou à proposer un service équivalent. Notre stratégie est de faire comprendre et toucher du doigt la réalité de nos missions, nos succès comme nos difficultés. En effet, il est tout à fait sain, chacun pour ce qui concerne ses propres centres d'intérêt, que des observateurs soient accueillis par la police nationale pour mieux faire comprendre, en toute transparence, l'environnement et le cadre dans lequel se déploie son action de protection des personnes et des biens.

Enfin, à la lumière des événements récents, il paraît utile de capitaliser sur les règles et bonnes pratiques en cours dans les services de la DGPN pour élaborer une instruction applicable sur l'ensemble du territoire et à tous les policiers, relative à l'accueil d'observateurs dans les services de police. Elle constituerait ainsi un cadre de référence commun.



Au préalable fournir au commissariat :

Taille pour le gilet par balle et la chasuble : taille 1 (plus petit) à taille 3 (plus grand).

SITUATION

Immersion au sein d'un commissariat de sécurité publique ou au sein d'un équipage BAC.

Tenue correcte dans les bureaux. Tenue confortable, chaude et imperméable si besoin, et chaussures appropriées (chaussure de sport ou de marche, voire d'intervention) en cas d'immersion en équipage.

NB : Petit encas et boisson pour éviter la fringale !

Accueil au service :

Bureaux : arrivée à 9h00, fin de service à 17h00 ou 18h00.

Patrouille BAC nuit : arrivée à 21h00, fin de service vers 3-4h00.

PS : En raison de l'accueil du commandement local et de l'activité opérationnelle des unités, la ponctualité est de mise.

LA MISSION

Vous êtes intégré au sein d'un commissariat de sécurité publique.

Vous vous conformez aux instructions du chef de service, du chef du dispositif ou du chef de patrouille.

Vous assistez aux interventions et auditions et êtes autorisé, hors présence des personnes contrôlées ou entendues, ou des victimes et de leur famille, à poser aux personnels toutes questions utiles à votre parfaite information.

Vous vous soumettez aux conditions de travail des fonctionnaires qui vous accueillent.

CONDUITE A TENIR

Vous êtes acteur de cette immersion et pour ce faire vous recevez une information et si besoin un équipement de protection (chasuble et gilet pare-balle).

Vous êtes tenu au devoir de discrétion et de confidentialité, ce qui impose le secret sur l'ensemble des informations (informations permettant l'identification des victimes ou des auteurs, données médicales, etc.)

Vous devez observer une discrétion professionnelle dans votre tenue et propos sur les sujets politiques et religieux.

Soyez vigilant : la DDSP71 ne pourra être tenue responsable des dommages ou pertes d'objets ou d'effets personnels durant la période d'accueil.

Vous êtes tenu à une obligation **d'assiduité et de ponctualité**. Si vous deviez être empêché pour une raison majeure, vous devez en avertir directement et sans retard l'unité devant vous accueillir.